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

OSZE

18

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

OSZE-Jahrbuch 2012

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

OSZE

2012

Nomos

BUC_OSZE_2012_1044-7.indd 1 24.10.13 11:45

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 978-3-8487-1044-7

1. Auflage 2013
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Eamon Gilmore
Zum Geleit
Helsinki +40: Zurück in die Zukunft 9

Ursel Schlichting
Vorwort 15

I. Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit

Walter Kemp/Rytis Paulauskas
Pass dich an oder stirb: *„Smart Power“*, adaptive Führung,
der litauische Vorsitz und die Evolution der OSZE 27

Rolf Mützenich/Matthias Z. Karádi
Die OSZE als euroatlantische und eurasische
Sicherheitsgemeinschaft: theoretische Grundlagen,
Voraussetzungen und Aussichten 47

Wolfgang Zellner
Das IDEAS-Projekt: ein Beitrag zu einem
OSZE-Netzwerk wissenschaftlicher Einrichtungen 61

Elisa Perry
Die *Euro-Atlantic Security Initiative* (EASI) 73

Die OSZE-Teilnehmerstaaten: innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Elena Kropatcheva
Die Wahlen in Russland 2011-2012:
Wird der *„Wind of Change“* weiter wehen? 87

Azamat Temirkulov
Die Entwicklungen in Kirgisistan 107

Alisher Ilkhamov
Die Ideologie des *Mustaqillik* auf dem Prüfstein: Nationalstaatsbildung in Usbekistan und die damit verbundenen Sicherheitsherausforderungen 121

Pál Dunay
Ungarns autoritäres Regime und die europäischen Werte 137

Tobias Flessenkemper
Bosnien und Herzegowina – *plus ça change* 163

Rosemarie Will
Der deutsche Rechtsstaat in Zeiten des rechtsextremen Terrors 183

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Sven C. Singhofen
Ein endloser Konflikt? Die Entwicklungen im russisch-tschetschenischen Konflikt im Jahr 2011 199

Alice Ackermann
Die Stärkung der Reaktion der OSZE auf Krisen und Konflikte: ein Überblick 225

Themenschwerpunkt: 20 Jahre Hoher Kommissar für nationale Minderheiten

Knut Vollebæk
20 Jahre Hoher Kommissar der OSZE für nationaleMinderheiten
Einführung in den Themenschwerpunkt 235

Olivier A.J. Brenninkmeijer
Die Verhandlungen über die Einsetzung eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten als Instrument zur Konfliktverhütung 239

Natalie Sabanadze
Zwanzig Jahre Konfliktverhütung: Gedanken zur Arbeit des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten 261

Hans-Joachim Heintze
Die Bedeutung der allgemeinen Empfehlungen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten 273

Marcin Czapliński
Das Engagement des HKNM in Mazedonien – von der Unabhängigkeit bis zum Ohrider Rahmenabkommen 293

Jennifer Croft
Der HKNM in den baltischen Staaten: Vermächtnis und ungelöste Probleme 311

Klemens Büscher
Der HKNM in der Ukraine: Konfliktprävention in einer gespaltenen Gesellschaft 327

Dmitry Nurumov
Die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE in Zentralasien (1994-2001) 341

Manon de Courten
Maßnahmen gegen die Isolation von Minderheiten in Georgien: Projekte als Schlüsselinstrument des HKNM 355

Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen

Loïc Simonet
Der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit nach der ersten jährlichen Diskussion über seine Umsetzung (11. Juli 2012): derzeitiger Stand und Aussichten 375

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Juliane Markard-Narten/Jens Narten
Projektmanagement in der OSZE: Das *Project-Management-Cycle*-Konzept der OSZE-Mission im Kosovo 401

Außenbeziehungen und Einflüsse

Lamberto Zannier
Gemeinsam sind wir stark: Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen 421

Graeme P. Herd
Der Umgang mit strategischen Trilemmas und Kompromissen – die größte Herausforderung der OSZE? 431

Anhang

Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community
From Vision to Reality 451

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich 477

Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen 479

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2011/2012 497

Literaturauswahl zur OSZE 2011/2012 503

Abkürzungsverzeichnis 517

Autorenverzeichnis 525

Eamon Gilmore

Zum Geleit

Helsinki +40: Zurück in die Zukunft

In meiner Rede, die ich zu Beginn des irischen Vorsitzes vor dem Ständigen Rat hielt, habe ich mich dazu verpflichtet, die Prinzipien und Ziele der OSZE – ein friedliches und sicheres Umfeld für all unsere Bürger zu fördern – ausgewogen und pragmatisch zu verfolgen. Ich habe nicht nur unsere Prioritäten für dieses Jahr dargelegt, sondern auch realistische Erwartungen dessen, was in zwölf Monaten erreicht werden kann.

Wir haben große Fortschritte gemacht und der Organisation eine neue mittelfristige Vision in Form des auf mehrere Jahre angelegten Helsinki-+40-Prozesses mit auf den Weg gegeben, den die nachfolgenden Vorsitzländer bis zum 40. Jubiläum der Schlussakte von Helsinki im Jahr 2015 vorantreiben werden. Nach wie vor sind die Anstrengungen aller Teilnehmerstaaten erforderlich, um unserem Ziel einer gemeinsamen, umfassenden und unteilbaren Sicherheitsgemeinschaft näher zu kommen, da es in Teilen unserer Region noch immer besorgniserregende Spannungen gibt. Aus diesem Grunde sollten wir, während wir den Blick nach vorn auf das Jahr 2015 richten und einen neuen Weg einschlagen, auch zurückschauen auf die großen Erfolge, die wir seit den Spannungen des Kalten Kriegs der 1970er Jahre erreicht haben, und unsere Verpflichtung auf die Prinzipien erneuern, die diese Fortschritte ermöglicht haben.

Das Jahr wurde von zwei Ereignissen eingerahmt, die die Fähigkeit der OSZE, sich an wechselnde Notwendigkeiten und Realitäten anzupassen, widerspiegeln. Die erste war die offizielle Schließung des OSZE-Büros in Zagreb im Januar. Die erfolgreiche Umsetzung des Mandats des Büros, Kroatien bei seiner demokratischen Entwicklung zu unterstützen, ist ein positives Zeichen und ein konkreter Beweis für die Fähigkeit der OSZE, Teilnehmerstaaten zu helfen – und ohne Zweifel eine Erfolgsstory. Gegen Ende des Jahres begrüßten wir dann die Mongolei als 57. Teilnehmerstaat. Das wird nicht nur die Arbeit der Organisation in dieser wichtigen Region stärken, sondern auch zur Konsolidierung der demokratischen Entwicklung in der Mongolei beitragen.

Der erfolgreiche Einsatz dafür, dass die serbischen Bürger im Kosovo sich ungehindert an den serbischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Mai beteiligen konnten, zeigt erneut die Flexibilität der Organisation und ihre Fähigkeit, sich schnell auf neue Gegebenheiten einzustellen. Gleichzeitig veranschaulichte er, welch wichtige Rolle ihr Netz von Feldmissionen spielt. Diese Aufgabe wurde mit großem Geschick erledigt und ich gratuliere Generalsekretär Lamberto Zannier und seinem Team zu dem Beitrag, den sie zu

diesen Wahlen geleistet haben. Wenn wir die Rolle unserer verschiedenen Feldpräsenzen an die sich wandelnden Bedingungen anpassen und sie überprüfen, sollten wir auch den großen Mehrwert, den sie unserer Arbeit hinzufügen, und die Fähigkeit vor Ort zu reagieren, die wir ihnen zu verdanken haben, bedenken.

Zu Beginn des Jahres habe ich versprochen, dass der irische Vorsitz seine Erfahrungen mit der Beilegung von Konflikten weitergeben würde. Ich habe daher mit großer Freude im April in Dublin eine wichtige Konferenz zu diesem Thema ausgerichtet. Diese bot nicht nur die Gelegenheit, unsere Erfahrungen mit anderen OSZE-Staaten zu teilen, sondern hier kamen auch erstmals so viele direkt am Friedensprozess Beteiligte – von allen Seiten – zusammen und konnten auf ihre gemeinsamen Erfolge zurückblicken. Auf der Konferenz habe ich detailliertere Briefings über den nordirischen Friedensprozess angeboten, wie wir sie auch im Laufe des Jahres verschiedentlich durchgeführt haben, so z.B. in Form einer Reise nach Belfast und Dublin, die wir im Mai für die Verhandlungsführer der Parteien im transnistrischen Konfliktbeilegungsprozess organisiert haben. Irland ist auch künftig bereit, solche Briefings für an Friedensverhandlungen Beteiligte durchzuführen.

Ich freue mich berichten zu könne, dass einige Fortschritte hinsichtlich des Verhandlungsprozesses über eine Regelung für Transnistrien erzielt werden konnten, in dessen Rahmen in diesem Jahr fünf Treffen stattgefunden haben, das letzte im November im Farmleigh House in Dublin. Das bedeutet eine deutliche Belebung des Prozesses seit der Wiederaufnahme der offiziellen Gespräche vor einem Jahr in Vilnius – nach fast sechsjähriger Unterbrechung. Unter dem kompetenten Vorsitz meines Sonderbeauftragten, Botschafter Erwan Fouéré, einigten sich die Teilnehmer auf Grundprinzipien und Verfahren der Verhandlungsführung sowie auf eine Agenda für den Verhandlungsprozess. Ich freue mich, dass die Verhandlungen in allen drei Körben mit Blick auf eine umfassende Konfliktregelung geführt werden. Das verstärkte Engagement der Parteien zeigt sich auch an positiven Entwicklungen vor Ort, wie etwa der Wiederaufnahme des Eisenbahngüterverkehrs im April.

Die Verabschiedung einer Erklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrienfrage durch den Ministerrat in Dublin setzt zum richtigen Zeitpunkt ein politisches Signal für die Fortsetzung der guten Fortschritte des Jahres 2012. Ich hoffe, dass alle Beteiligten sich bemühen werden, diesen Impuls zu nutzen. Ich weiß, dass unsere ukrainischen Kollegen ernsthaft und entschlossen an die Aufgabe herangehen, die Verhandlungen im kommenden Jahr zu leiten, und wünsche ihnen viel Erfolg dabei, den Prozess einer umfassenden Konfliktbeilegung näher zu bringen.

Die internationalen Genfer Gespräche, die nun bereits ins fünfte Jahr gehen, haben ihren Wert als Forum für die Befassung mit Sicherheits- und Stabilitätsfragen sowie humanitären Problemen nach dem Georgienkrieg von 2008 unter Beweis gestellt. Mein Sonderbeauftragter, Botschafter Pádraig Murphy,

trug als Ko-Vorsitzender im Namen der OSZE wesentlich zu diesen Gesprächen bei, ebenso wie zum Ergneti-Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen, in dessen Rahmen 2012 nicht weniger als 13 Treffen stattfanden.

Diese Treffen sind für die Gewährleistung von Ruhe und Stabilität vor Ort unerlässlich. Bedauerlicherweise haben seit März keine Treffen des Gali-Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen mehr stattgefunden. Ich hoffe, dass die Gespräche so bald wie möglich wieder aufgenommen werden können.

Der Anstieg gewaltsamer Zusammenstöße an der Kontaktlinie und an der armenisch-aserbaidschanischen Grenze im April und im Laufe des Sommers sowie andere besorgniserregende Entwicklungen zeigen deutlich, dass Fortschritte bei der Lösung des Konflikts um Berg-Karabach nach wie vor dringend notwendig sind. Ich rufe alle Seiten auf, ernsthaft miteinander und mit den Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe zusammenzuarbeiten, um diesen Konflikt zu beenden, der schon seit viel zu langer Zeit Leid über die Menschen der Region bringt. Ich möchte meinem Sonderbeauftragten, Botschafter Andrzej Kasprzyk, für seine unermüdlichen Anstrengungen, den Waffenstillstand zu gewährleisten und dazu beizutragen, Fortschritte bei der Lösung des Konflikts zu erzielen, danken.

Ich würde gerne noch auf die Fortschritte in der politisch-militärischen Dimension hinsichtlich der Abwehr transnationaler Bedrohungen unter unserem Vorsitz hinweisen; dazu hat der Ständige Rat eine Reihe von Beschlüssen zur Polizeiarbeit, zu Drogen, zur Sicherheit von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und zur Terrorismusbekämpfung gefasst, die dann von den Ministern verabschiedet wurden. Sie werden in den kommenden Jahren die Leitlinien für unsere Arbeit sein. Der tödliche Terroranschlag in Burgas/Bulgarien im Sommer dieses Jahres war eine grausame Mahnung, dass keiner unserer Staaten gegen diese Bedrohung immun ist.

Eine der wirksamsten Methoden zur Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus ist, der Spur des Geldes zu folgen. Im Rahmen unserer Bemühungen, gute Regierungsführung in diesem Jahr als Hauptthema des 20. Wirtschafts- und Umweltforums besonders hervorzuheben, befassten wir uns mit Möglichkeiten zur Bekämpfung von Korruption, Geldwäsche und Finanzierung von Terrorismus. Darüber hinaus gaben wir unsere nationalen Erfahrungen mit der Einziehung von Erträgen aus Straftaten weiter und unterstrichen die überragende Bedeutung von Informanten und die Notwendigkeit, deren Schutz zu gewährleisten. Im Laufe des Jahres wurden große Fortschritte erzielt, die in der Verabschiedung der Erklärung über die Stärkung guter Regierungsführung auf dem Ministerrat von Dublin gipfelten. Im Mittelpunkt dieser Erklärung zur Unterstützung von guter Regierungsführung und Transparenz steht die Bekräftigung, dass Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte unverzichtbar für die Schaffung eines Klimas sind, das für eine positive wirtschaftliche und soziale Entwicklung notwendig ist.

Die OSZE hat zwar bereits einen umfangreichen und fortschrittlichen Menschenrechtsacquis, der erst noch implementiert werden muss; dennoch bin ich enttäuscht, dass es nunmehr im zweiten Jahr in Folge auch auf dem Ministerratstreffen von Dublin nicht gelungen ist, auch nur für einen einzigen Beschluss zur menschlichen Dimension einen Konsens zu finden. Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, mit denen ich am Rande des Ministerrats zusammentraf, wiesen auf die ausgesprochen besorgniserregende Situation für Menschenrechtsaktivisten in vielen Teilen unserer Region hin. Wir müssen in den nächsten Jahr verstärkt versuchen zu vermeiden, enge politische und nationale Interessen über unsere Verpflichtung auf und Unterstützung für die Prinzipien zu stellen, auf denen die OSZE basiert und in denen die Menschenrechte integraler Bestandteil umfassender Sicherheit sind.

Als Vorsitzender bin ich dennoch davon überzeugt, dass Irland den Dialog über einige wichtige Menschenrechtsfragen vorangebracht hat. Internetfreiheit war eine unserer Prioritäten und wir haben dazu im letzten Juni eine Konferenz in Dublin Castle ausgerichtet, die den 280 Teilnehmern aus den Teilnehmerstaaten, aus der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft, Medienkonzernen und der IKT-Industrie, eine ausgezeichnete Gelegenheit zur Diskussion geboten hat. Eine Botschaft, die während der Diskussion sehr deutlich zutage trat, war die klare Anerkennung dessen, dass die OSZE-Verpflichtungen in allen drei Dimensionen für alle Medien, ungeachtet der Technologie, gelten. Ich bedaure zwar, dass die vorgeschlagene Ministerratserklärung über Grundfreiheiten im digitalen Zeitalter keinen Konsens fand. Die Unterstützung für ihre Prinzipien nimmt unter den OSZE-Staaten jedoch zu und mit meiner Unterschrift, die ich am Rande des Ministerratstreffens unter die Erklärung setzte, wurde Irland der 48. OSZE-Teilnehmerstaat, der so verfährt. Diskussion ist immer der Auftakt zur Entscheidungsfindung, und ich denke, wir sind überzeugend und vernehmlich für die Internetfreiheit eingetreten und haben so Journalisten, Blogger und Bürgerstimmen in unserer gesamten Region unterstützt. Wir müssen weiter auf Veränderungen drängen, um die Medienfreiheit zu schützen und die Mahnungen und den Rat der OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit Dunja Mijatović befolgen, mit der wir in diesem Jahr eng zusammengearbeitet haben.

Eine weitere Priorität unseres Vorsitzes war Toleranz und Nichtdiskriminierung. In einem Jahr, in dem die UEFA-Fußball-Europameisterschaft in Polen und der Ukraine und die Olympischen Spiele in Großbritannien stattfanden, haben wir die wichtige Rolle, die der Sport bei der Bekämpfung aller Erscheinungsformen von Rassismus, Intoleranz und Diskriminierung in der Gesellschaft spielen kann, mehrfach hervorgehoben. Mit der Durchführung eines Zusätzlichen Treffens zur menschlichen Dimension zu diesem Thema im April in Zusammenarbeit mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) konnten wir diesem Problem neue Aufmerksamkeit verschaffen und das Bewusstsein sowohl für das Problem an sich als

auch für mögliche Wege, wie die internationale Sportwelt und einzelne Staaten es in Angriff nehmen können, erhöhen.
Trotz der Fortschritte im Dialog und bei den Beschlüssen gibt es offenkundig noch viel zu tun, wenn wir die Vision einer euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft, wie sie 2010 in Astana entworfen wurde, Wirklichkeit werden lassen wollen. Auch wenn das Jahr mit vielen ungelösten Problemen geendet hat und es in wichtigen Fragen keinen Konsens gab, waren wir uns doch darin einig, dass wir in den nächsten Jahren und unter den wechselnden Vorsitzen unseren weiteren Weg erarbeiten müssen. Indem es den Helsinki-+40-Prozess eingeleitet hat, hat Irland meiner Meinung nach die OSZE auf einen erfolgversprechenden Weg gebracht. Dank der harten Arbeit des Sekretariats, der Institutionen und der Feldoperationen, die ich in diesem Jahr aus eigener Anschauung kennen lernen konnte, bin ich zuversichtlich, dass wir 2015 greifbare Ergebnisse werden vorweisen können, wenn wir dann Bilanz ziehen. Bei dieser Gelegenheit möchte ich der Ukraine, der Schweiz und Serbien viel Erfolg bei der Herausforderung wünschen, in den kommenden Jahren den OSZE-Vorsitz zu führen.

Ursel Schlichting

Vorwort

Auf ihrem Gipfeltreffen in Helsinki im Juli 1992 schufen die Teilnehmerstaaten der OSZE (damals KSZE) das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM). Zwanzig Jahre später ist dies der Anlass für die Wahl des Themenschwerpunkts für das vorliegende OSZE-Jahrbuch.
Unmittelbarer Anlass für den im Februar 1992 vorgebrachten Vorschlag des niederländischen Außenministeriums, den Posten eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten zu schaffen, waren die interethnischen Spannungen auf dem Balkan und die im Jahr zuvor ausgebrochenen Kriege in Slowenien und Kroatien, die schließlich zum Zerfall des Vielvölkerstaates Jugoslawien führten. Die ungeheure Sprengkraft der „neuen" Konflikte, der Minderheiten-, Territorial- und Sezessionskonflikte, hatte sich jedoch bereits früher abzuzeichnen begonnen: Seit Mitte der 1980er Jahre begleiteten „Nationalitätenkonflikte", die von der internationalen Öffentlichkeit zumeist erst wahrgenommen wurden, wenn sie sich bereits zu bewaffneten Auseinandersetzungen ausgeweitet hatten, die Umbrüche in der Sowjetunion und trugen im großen Maße zum späteren Zusammenbruch auch dieses Vielvölkerstaates bei. Die Brisanz solcher Konflikte soll im Folgenden einleitend am Beispiel der Sowjetunion deutlich gemacht werden.
Auf dem Territorium der Sowjetunion lebten rund 120 bis 140 verschiedene Völker und ethnische Gruppen, zu denen Russen und Ukrainer ebenso gehörten wie kleinere, in der westlichen Öffentlichkeit weitgehend unbekannte Ethnien wie Karakalpaken, Selkupen oder Karatschaier. Geordnet nach linguistischen Kriterien dominierten zahlenmäßig die Ostslawen, gefolgt von den muslimisch geprägten Turkvölkern Zentralasiens (z.B. Usbeken und Kirgisen) und des Kaukasus (Aserbaidschaner), baltischen, kaukasischen und iranischen (Tadschiken) Völkern sowie Völkern der indoeuropäischen Sprachgruppe wie Armenier oder Moldawier. Abgesehen von verstreut siedelnden Minderheiten bewohnten die meisten Völker eigene kompakte Siedlungsgebiete mit unterschiedlich ausgestalteter territorialer Autonomie. Dabei gaben einige von ihnen einer „eigenen" Unionsrepublik den Namen (z.B. Ukrainer, Litauer, Georgier und Kasachen) und stellten dort zumeist auch die Bevölkerungsmehrheit; andere lebten innerhalb einer Unionsrepublik als Minderheit, wie z.B. Abchasen und Osseten in Georgien. Einige Minderheiten genossen im Rahmen Autonomer Republiken (so z.B. Tataren, Tschetschenen und Inguschen sowie Kalmücken in der russischen Unionsrepublik) gewisse administrative Kompetenzen, auf niedrigeren Organisationsebenen (Autonomen Gebieten und Kreisen) war der Umfang der Befugnisse jedoch so gering, dass die Bewahrung ethnischer Identität oder der eigenen Sprache schwerfiel. Vor allem in den zentralasiatischen Unionsrepubliken lebten auf-

grund der Grenzziehungspolitik in den zwanziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts jeweils große Minderheiten, die in einer der Nachrepubliken die Titularnation stellten, wie z.B. Usbeken in Kirgisistan und Kirgisen in Usbekistan. Darüber hinaus lebten rund 25 Millionen Russen als große Minderheitengruppen außerhalb der russischen Unionsrepublik, so z.B. in der Ukraine, in Kasachstan, in Moldau sowie in Lettland und Estland.
Das Jahr 1986, in dem in Kasachstan schwere Unruhen ausbrachen, nachdem der langjährige kasachische Parteichef von Moskau durch einen Russen ersetzt worden war, markierte den Beginn einer Dynamik, der sich die Zentralgewalt in Moskau bis zum Ende der Sowjetunion zu keiner Zeit gewachsen zeigte. Die Eskalation der aufbrechenden Konflikte gefährdete die Reformpolitik Michail Gorbatschows, die die Artikulation ethnischer bzw. nationaler Interessen überhaupt erst ermöglicht, gleichzeitig aber auch die Konflikte sichtbar gemacht hatte. Erstarkende Selbstbestimmungs- und Unabhängigkeitsbewegungen in den meisten Unionsrepubliken bedrohten zunehmend den Zusammenhalt der Union; bald gab es kaum noch eine territoriale Verwaltungseinheit, die keine Autonomieforderungen stellte. Im Brennpunkt standen die Konflikte im Kaukasus, im Baltikum und in Zentralasien. Der 1988 erstmals offen zutage getretene Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um das Autonome Gebiet Berg-Karabach eskalierte im Januar 1990 zu einem Bürgerkrieg. Schwerpunkte der starken baltischen Oppositionsbewegungen waren die Themen Migration, Sprachenpolitik, Aufarbeitung der historischen sowjetisch-baltischen Beziehungen und Forderungen nach wirtschaftlicher Autonomie. Ein erster Höhepunkt der Auseinandersetzungen war die Proklamation der staatlichen Unabhängigkeit Litauens im März 1990, der in den kommenden Monaten zahlreiche ähnliche Erklärungen folgten, darunter die Souveränitätsdeklaration der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR). Die Konflikte zwischen der Zentralmacht und den Republiken, zwischen Russen und Nichtrussen, aber auch nichtrussischer Völker untereinander wurden zu einem flächendeckenden Problem und waren vielfach miteinander verwoben. Während beispielsweise Georgien im April 1991 seine staatliche Unabhängigkeit proklamierte, gestand die georgische Führung den „eigenen“ Minderheiten keineswegs die Autonomie zu, die sie selbst gegenüber der Union beanspruchte: Das georgische Parlament erklärte sowohl die im August 1990 verkündete staatliche Souveränität der Abchasischen Autonomen Sowjetrepublik als auch die Deklaration über die Souveränität des Südossetischen Autonomen Gebiets vom September desselben Jahres für ungültig. In der Republik Moldawien führten die Gründung einer unabhängigen Gagausischen Republik und die Bildung der russischen Dnjestr-Republik bzw. deren Nichtanerkennung zu schweren Auseinandersetzungen. In den zentralasiatischen Republiken kam es immer wieder zu schweren Unruhen: 1990 erschütterten blutige Auseinandersetzungen um die Verteilung von Bau- und Ackerflächen zwischen Kirgisen und Usbeken die Kirgisische SSR; Ausschreitungen in Usbekistan waren einerseits ethnisch

geprägt und äußerten sich z.B. in der pogromartigen Verfolgung der unter Stalin dorthin zwangsumgesiedelten Minderheit der Mescheten, schlugen andererseits jedoch ebenfalls in Kundgebungen gegen Moskau um.
Die noch nicht einmal annähernd vollständige Aufzählung der Konflikte und Konfliktpotenziale auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion macht bereits die Komplexität und die Sprengkraft von Nationalitäten- und Minderheitenkonflikten deutlich und erlaubt einige verallgemeinerbare Schlussfolgerungen. Ursache oder Auslöser der Konflikte war zumeist die vermeintliche oder tatsächliche Diskriminierung von Völkern und Minderheiten auf allen Ebenen der staatlichen territorialen Verwaltung, die in mangelnden politischen Partizipationsmöglichkeiten, wirtschaftlicher Benachteiligung, geringeren Bildungs- und Aufstiegschancen und einem niedrigeren sozialen Status zum Ausdruck kam oder aber darin, dass einer Minderheit die Bewahrung ihrer Sprache und ihrer Kultur oder die Ausübung ihrer Religion erschwert oder verboten wurde. Ethnische, nationale und/oder religiöse Identifikationsmuster erwiesen sich zudem angesichts des Niedergangs der staatlichen Autorität und des Verlusts der ideologischen Orientierung im Zuge des Zerfalls der Sowjetunion bei der Suche nach neuen Identitäten und ideologischen Orientierungen als besonders attraktiv. Sahen Minderheiten die Lösung des Problems politischer, wirtschaftlicher und kultureller Benachteiligung dann in größerer kultureller, wirtschaftlicher und zuletzt politischer Autonomie, wurden Minderheitenkonflikte rasch zu Statuskonflikten. Konflikte um Minderheitenrechte, Selbstbestimmung und Autonomie eskalierten schließlich in nicht wenigen Fällen zu gewaltsam ausgetragenen Sezessionskonflikten.
Eines der Hauptmerkmale von Nationalitäten- und Minderheitenkonflikten ist ihr Doppelcharakter als Identitäts- und Interessenkonflikt. Zur ethnischen, nationalen und/oder religiösen Komponente treten Konflikte um die Neuverteilung von Macht und Ressourcen zwischen aufstrebenden neuen Eliten, die ihrerseits ethnische, nationale und/oder religiöse Identitäten zu mobilisieren und zu instrumentalisieren versuchen. Wirtschaftliche und soziale Probleme wirken oftmals als konfliktverschärfende Faktoren. Ein häufiges Merkmal des Verlaufs von Nationalitätenkonflikten ist das hohe Eskalationspotenzial. Charakteristisch für Nationalitätenkonflikte ist letztlich ihre Komplexität, die explosive Mischung aus Minderheiten-, Territorial- und Statuskonflikten.
Für die internationale Gemeinschaft werden zunächst innerstaatlich ausgetragene oder zumindest innerhalb von Staaten entstehende Nationalitätenkonflikte spätestens dann relevant, wenn sie zu zwischenstaatlichen Konflikten werden; das Potenzial hierfür ist ebenfalls groß. So können Minderheitenkonflikte rasch auf Nachbarstaaten übergreifen, z.B. dann, wenn eine Minderheit in einem anderen Land die Bevölkerungsmehrheit oder die Titularnation bildet (*„Kin-States“*) oder es infolge des Konflikts zu Grenzstreitigkeiten kommt. Nach dem Zerfall eines Vielvölkerstaates und der Entstehung neuer Nationalstaaten werden ungelöste Konflikte zwischen ehemaligen Teilrepu-

bliken zudem zwangsläufig zu – wenn auch regional begrenzten – zwischenstaatlichen Konflikten oder Kriegen.

Vor diesem Hintergrund erhielt der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten 1992 in Helsinki als „Instrument zur Konfliktverhütung" von den Teilnehmerstaaten das Mandat „zum frühestmöglichen Zeitpunkt für ‚Frühwarnung' und gegebenenfalls für ‚Frühmaßnahmen' im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potenzial in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln [...]", zu sorgen.[1] Max van der Stoel, der erste Inhaber des neuen Amtes, hob vor allem die innovativen Elemente dieses Mandats hervor: Der HKNM kann erstens als außenstehende Drittpartei in einen drohenden Konflikt eingreifen, und dies bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt. Dieses Eingreifen liegt zweitens im Ermessen des Hohen Kommissars: Es bedarf weder der Zustimmung des Ständigen Rates der OSZE noch derjenigen des betroffenen Staates. Drittens hat der Hohe Kommissar, wenn er in einer bestimmten Situation hinzugezogen wird, weitreichende Befugnisse. Dazu gehört auch das Recht zur Einreise in einen Teilnehmerstaat ohne dessen formale Einwilligung oder die ausdrückliche Unterstützung weiterer Teilnehmerstaaten. Viertens kann er als nichtstaatlicher Akteur, auch wenn er der Organisation und insbesondere dem Amtierenden Vorsitzenden gegenüber rechenschaftspflichtig ist, unabhängig arbeiten. Mit der Einsetzung des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten hatte die Organisation damit ein Frühwarninstrument entwickelt, das gezielt auf den extrem sensiblen Bereich der nationalen Minderheiten ausgerichtet war.[2]

Eine Definition dessen, was genau unter einer „nationalen Minderheit" zu verstehen ist, enthielt das Mandat des HKNM jedoch nicht. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass es – bis heute – keine völkerrechtlich verbindliche Definition der Begriffe „Minderheit" oder „nationale Minderheit" gibt, obwohl es im Rahmen der Bemühungen um Regelungen zum Schutz nationaler Minderheiten zahlreiche Versuche gegeben hat, eine solche zu finden.[3] Gängige

1 KSZE, Helsinki Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, Kapitel II, Hoher Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten, Absatz 2 und 3, unter: http://www.osce.org/de/mc/39532.

2 Vgl. Max van der Stoel, Gedanken zur Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten als Instrument zur Konfliktverhütung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 429-441, hier: S. 430-431.

3 Eine bekannte und weitgehend akzeptierte Definition stammt von Francesco Capotorti, Berichterstatter der Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten der Menschenrechtskommission des VN-Wirtschafts- und Sozialrates. Als „Minderheit" bezeichnet Capotorti eine der übrigen Bevölkerung eines Staates gegenüber zahlenmäßig unterlegene Gruppe, die keine dominante Stellung einnimmt, deren Mitglieder als Staatsangehörige des betreffenden Staates ethnische, religiöse oder sprachliche Besonderheiten haben, die sie von der übrigen Bevölkerung unterscheiden,

Definitionen verbinden „objektive“ Elemente wie z.B. die zahlenmäßige Größe sowie ethnische, religiöse, sprachliche und kulturelle Merkmale mit dem subjektiven Empfinden von Identität bzw. einem subjektiven Zugehörigkeitsgefühl.

Auch ohne verbindliche völkerrechtliche Definition findet der Begriff „nationale Minderheit“ jedoch in den Dokumenten der Vereinten Nationen und des Europarats Verwendung.[4] Das (lediglich politisch, nicht aber rechtlich bindende) Kopenhagener Dokument der OSZE aus dem Jahr 1990 setzt den Begriff „nationale Minderheiten“ ebenfalls voraus (Artikel 30), bevor sie für deren Mitglieder umfangreiche Rechte auflistet.[5] Auch die OSZE selbst bietet also dem HKNM keine Definition für den Gegenstand seiner Tätigkeit an, stellt aber einen ausführlichen normativen Bezugsrahmen zur Verfügung. Max van der Stoel musste somit seine eigene Antwort darauf finden, womit er sich konkret zu beschäftigen hatte. In einer Rede auf einem Seminar zur menschlichen Dimension erklärte van der Stoel, dass „die Existenz einer Minderheit eine Tatsache und keine Frage der Definition“ sei, und fuhr fort: „Ich wage zu behaupten, dass ich eine Minderheit erkenne, wenn ich eine sehe.“[6] Dieser eher „persönlichen“ Definition des Begriffs ließ van der Stoel jedoch sogleich eine Interpretation nach objektiven Kriterien folgen: „Zunächst einmal ist eine Minderheit eine Gruppe mit linguistischen, ethnischen oder kulturellen Besonderheiten, durch die sie sich von der Mehrheit unterscheidet. Zweitens ist eine Minderheit eine Gruppe, die in der Regel nicht nur versucht, ihre Identität zu bewahren, sondern darüber hinaus auch bestrebt ist, dieser Identität stärker Ausdruck zu verleihen.“[7] Wichtig war ihm dabei aber auch der subjektive Aspekt: „[…] die Frage, wer einer Minderheit angehört, kann nur vom subjektiven Empfinden ihrer Mitglieder beantwortet werden.“[8]

---

und die zumindest implizit ein Solidaritätsgefühl zeigen, das auf die Bewahrung ihrer Kultur, Traditionen, Religion oder Sprache gerichtet ist. Vgl. Francesco Capotorti, Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev. I, New York 1979, Absatz 568, zitiert in: United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights, Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation, New York 2010, S. 2, unter: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf. Aus der Fülle der zu dieser Thematik erschienenen Literatur siehe z.B. Gaetano Pentassuglia, Minorities in international law, Straßburg 2002, hier insbesondere S. 55-75.

4 Siehe z.B. die Erklärung der VN-Generalversammlung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, sowie das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats.

5 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1, S. 18-19.

6 „Case Studies on National Minority Issues: Positive Results“, Keynote Address to the CSCE Human Dimension Seminar, 24 May 1993, Warsaw, Poland, in: Wolfgang Zellner/ Falk Lange (Hrsg), Peace and Stability through Human and Minority Rights. Speeches by the OSCE High Commissioner on National Minorities, Baden-Baden 1999, S. 45-48, hier: S. 45 (eigene Übersetzung).

7 Ebenda (eigene Übersetzung).

8 Max van der Stoel, Democracy and Human Rights. On the Work of the High Commissioner on National Minorities of the OSCE, in: Institute for Peace Research and Security

Ebenso umstritten wie beispielsweise das Erfordernis der Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates als konstitutives Element einer Minderheit war und ist die Frage, ob Minderheitenrechte Individual- oder Kollektivrechte sein sollen. Geht es nicht nur um Schutz, sondern um konkrete Rechte, sprechen sowohl die VN als auch der Europarat und die OSZE stets von Rechten und Freiheiten von „Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören" bzw. von „Angehörigen nationaler Minderheiten", nicht aber von Minderheiten als Gruppen.[9] Auch hier gelangte Max van der Stoel zu einer eigenen Interpretation: „Die VN-Generalversammlung[,] [… der] Europarat und die OSZE sprechen von ‚Personen, die nationalen Minderheiten angehören'. Diese Terminologie wirft weitere Fragen auf, die von grundsätzlicher Bedeutung sind: erstens, was eine nationale Minderheit ist, und zweitens, wer der Träger von Minderheitenrechten ist. Ist es die Minderheit als Ganzes oder sind es die ‚Personen, die ihr angehören', d.h. die einzelnen Mitglieder? […] Und schließlich: Gibt es einen Unterschied zwischen Minderheitenrechten und Menschenrechten im Allgemeinen?"[10] Während auf die erste Frage bereits weiter oben eingegangen wurde, lautet seine Antwort auf die letztgenannten Fragen: „[…] das Konzept der Minderheitenrechte beruht auf dem Konzept individueller Menschenrechte; aber nur die gemeinsame Ausübung bestimmter Rechte in den Bereichen Sprache, Kultur und Religion ermöglicht es den Personen, die einer Minderheit angehören, ihre Identität zu wahren."[11]

Nach dem Zerfall der Vielvölkerstaaten zu Beginn der 1990er Jahre setzte sich die Minderheitenproblematik in zahlreichen Fällen auf der Ebene der neuen Nationalstaaten fort. Auch heute sind viele der Konflikte aus jener Zeit noch ungelöst. Die Auseinandersetzungen um Transnistrien, Abchasien und Südossetien sowie um Berg-Karabach gelten noch heute als „eingefrorene Konflikte" bzw. Langzeitkonflikte, die, wie spätestens seit dem georgisch-russischen Krieg klar ist, nichts an Sprengkraft eingebüßt haben. Die großen russischen Minderheiten in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sorgten ebenso wie die Existenz großer nationaler Minderheiten in Zentralasien weiterhin für Spannungen. Die auch heute noch gegebene Aktualität dieser Konflikte führt die anhaltende Relevanz des Amtes des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten drastisch vor Augen. Der „Erfolgsstory" dieses einzigartigen Amtes ist der Themenschwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs 2012 ge-

---

Policy at the University of Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSCE Yearbook 1997, Baden-Baden 1998, S. 105-113, hier: S. 107 (eigene Übersetzung). Dieser Aspekt wird auch im Kopenhagener Dokument der OSZE hervorgehoben: „Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist Angelegenheit der persönlichen Entscheidung eines Menschen [...]", Dokument des Kopenhagener Treffens, a.a.O. (Anm. 5), S. 18, Artikel 32.

9 Siehe z.B. die Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Artikel 27), das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (Artikel 1), sowie das Kopenhagener Dokument der OSZE (Artikel 31).

10 Van der Stoel, a.a.O. (Anmerkung 8), S. 106 (eigene Übersetzung).

11 Ebenda, S. 107 (eigene Übersetzung).

widmet. Er wird vom derzeitigen Amtsinhaber Knut Vollebæk eröffnet. Im Anschluss daran beschreibt Olivier Brenninkmeijer die Entstehungsgeschichte des Mandats des HKNM, wobei er detailliert auf das Für und Wider, die zahlreichen Bedenken und Widerstände gegenüber dem Amt von Seiten einiger der Teilnehmerstaaten eingeht. Natalie Sabanadze beschreibt die Weiterentwicklung der Institution im Laufe der vergangenen 20 Jahre, wobei sie einen Schwerpunkt auf die methodische Herangehensweise des HKNM legt, und fragt nach den Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktprävention unter den heutigen politischen Bedingungen. Hans-Joachim Heintze setzt sich mit einer einzigartigen „Erfindung" des HKNM auseinander, den „allgemeinen Empfehlungen" zu wichtigen Fragen im Umgang mit nationalen Minderheiten, die sich nicht nur an die Transformationsländer, sondern an alle Teilnehmerstaaten richten. Die praktische Arbeit des HKNM in Vergangenheit und Gegenwart wird anhand einzelner Fallstudien zur albanischen Minderheit in Mazedonien (Marcin Czapliński), zu den baltischen Staaten (Jennifer Croft), zur Situation der russischen Minderheit in der Ukraine und den interethnischen Beziehungen auf der ukrainischen Halbinsel Krim (Klemens Büscher), zur Konfliktprävention in Zentralasien (Dmitry Nurumov) und zur Projektarbeit in Georgien (Manon de Courten) veranschaulicht.

Außerhalb des Themenschwerpunkts werfen Rytis Paulauskas und Walter Kemp im Anschluss an das Geleitwort des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des Vizeministerpräsidenten und Außen- und Handelsministers der Republik Irland Eamon Gilmore, zunächst einen Blick zurück auf den litauischen OSZE-Vorsitz des Jahres 2011. Rolf Mützenich und Matthias Karádi erörtern das auf Karl W. Deutsch zurückgehende Konzept der Sicherheitsgemeinschaft im Allgemeinen, um dann der seit Astana 2010 intensiv diskutierten Frage nachzugehen, ob und inwieweit die OSZE auf dem Weg zu einer solchen Sicherheitsgemeinschaft ist. In diesem Zusammenhang stellt Wolfgang Zellner in seinem Beitrag die *Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community* (IDEAS) vor und Elisa Perry präsentiert die Ergebnisse der *Euro-Atlantic Security Initiative* (EASI), die von 2009 bis 2012 vom *Carnegie Endowment for International Peace* durchgeführt wurde.

Im Mittelpunkt des Abschnitts über die innenpolitischen Entwicklungen in ausgewählten OSZE-Teilnehmerstaaten stehen in diesem Jahr Russland (Elena Kropatcheva), Kirgisistan (Azamat Temirkulov), Usbekistan (Alisher Ilkhamov), Ungarn (Pál Dunay) und Bosnien und Herzegowina (Tobias Flessenkemper). Rosemarie Will befasst sich mit dem Umgang der deutschen Behörden mit der Mordserie des rechtsextremen Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU).

Im Abschnitt über die Aufgaben und Tätigkeiten der OSZE berichtet Sven Singhofen von den aktuellen Entwicklungen im Nordkaukasus, insbesondere in Tschetschenien; Alice Ackermann gibt einen Überblick über den neuesten Stand der Arbeit der OSZE im Bereich Konfliktprävention.

Im Abschnitt über die drei Dimensionen der Sicherheit und dimensionenübergreifende Herausforderungen gibt Loïc Simonet einen ausführlichen Bericht über den Stand der Implementierung des „Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit". Juliane Markard-Narten und Jens Narten unterziehen im dritten Teil des Bandes das Projektmanagementkonzept der OSZE bzw. ihrer Mission im Kosovo einer kritischen Evaluierung. OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier beschreibt die verstärkte Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, bevor Graeme P. Herd abschließend die vielfältigen Auswirkungen des „Arabischen Frühlings" auf die OSZE und die internationale Lage analysiert.

Der Dank der Herausgeber und der Redaktion gilt den Autorinnen und Autoren, die mit ihren engagierten und von umfangreichem Fach- und Insiderwissen geprägten Beiträgen das OSZE-Jahrbuch erst möglich machen und ihm seinen besonderen Charakter verleihen. Wie bereits 2011 ist auch in diesem Jahr die enge Zusammenarbeit der Redaktion mit der entsprechenden Institution der OSZE bei der Gestaltung des Themenschwerpunkts besonders hervorzuheben. Wir danken den gegenwärtigen und ehemaligen Mitarbeitern des Büros des HKNM für die aus erster Hand gelieferten tiefen Einsichten in die Arbeit des HKNM und Natalie Sabanadze nicht nur für ihren Beitrag, sondern auch für die stets angenehme Kooperation und die gelungene Koordination.

Die Vorgehensweise des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, dessen Arbeit in höchstem Maße personalisiert und von den Wertvorstellungen, den Überzeugungen und dem Engagement aller bisherigen Amtsinhaber – Max van der Stoel, Rolf Ekéus und Knut Vollebæk – geprägt ist, kann in wenigen, aber prägnanten Begriffen zusammengefasst werden: Unabhängigkeit (*independence*), Zusammenarbeit (*co-operation*), Unparteilichkeit (*impartiality*), Vertraulichkeit (*confidentiality*), Beharrlichkeit (*persistence*), Vertrauen (*trust*) und Glaubwürdigkeit (*credibility*).[12] Sie machen das Erfolgsrezept des HKNM aus: „stille Diplomatie". Kriege erregen Aufmerksamkeit, die Verhütung eines Krieges, die friedliche Lösung eines Konflikts, macht hingegen keine Schlagzeilen. „Auch internationale Akteure brauchen Erfolge und Sichtbarkeit. Konfliktprävention, insbesondere deren langfristige Variante, verschafft ihnen jedoch nichts davon […] In vieler Hinsicht widerspricht Konfliktprävention daher der Logik heutiger Politik", schreibt Natalie Sabanadze.[13] In Anbetracht dieser ernüchternden Erkenntnis kann das Engagement des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

12 Vgl. Walter A. Kemp (Hrsg.), Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities, Den Haag/London/Boston 2001, S. 34-46.

13 Natalie Sabanadze, Zwanzig Jahre Konfliktverhütung: Gedanken zur Arbeit des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, im vorliegenden Band, S. 261-272, hier: S. 271

I.

Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit

Walter Kemp/Rytis Paulauskas

Pass dich an oder stirb: *„Smart Power“*, adaptive Führung, der litauische Vorsitz und die Evolution der OSZE

Als Charles Darwin über die Evolution schrieb, sagte er nicht, dass die stärksten Arten überleben, sondern vielmehr diejenigen, die sich ihrer Umwelt anpassen können. Diese Logik gilt auch für multilaterale Organisationen. Wollen sie ihre Bedeutung beibehalten, müssen sie sich anpassen. Anderenfalls sterben sie aus. Das, was ihnen an Größe und Stärke fehlt, können sie mit Köpfchen wieder wettmachen – oder mit *„Smart Power“* („intelligenter Macht“), wie Joseph Nye es nennt.
Der vorliegende Beitrag untersucht, wie Litauen, ein Land mit 3,2 Millionen Einwohnern und begrenzten Ressourcen, dank des Konzepts der „adaptiven Führung“ in die Lage versetzt wurde, 2011 den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu führen, und wie diese Erfahrung Litauens *Smart Power* gestärkt hat. Er zeigt auch, wie diese Erfahrung zur Evolution der OSZE beigetragen hat, und argumentiert, dass die OSZE eine „adaptive Führung“ demonstrieren und ihre eigene *Smart Power* stärken muss, um ihre Bedeutung, ihren Einfluss und ihre Sichtbarkeit zu erhöhen. Der Beitrag fragt außerdem danach, welche Rolle *Public Diplomacy* in diesen Prozessen gespielt hat.

Adaptive Führung

„Adaptive Führung“ ist ein Konzept, dass Menschen und Organisationen dazu motivieren soll, sich an Veränderungen anzupassen, um so erfolgreicher zu werden. Das Konzept wurde von drei Professoren der Harvard Kennedy School entwickelt: Ronald Heifetz, Marty Linsky und Alexander Grashow. Es ist von der Theorie der Evolutionsbiologie inspiriert, nach der eine erfolgreiche Anpassung drei Merkmale aufweist: 1. Sie bewahrt die für das Überleben der Art notwendige DNA. 2. Sie entfernt die DNA, die den Bedürfnissen der Art nicht mehr dienlich ist (oder baut sie um bzw. ordnet sie neu). 3. Sie schafft DNA-Strukturen, die der Art die Fähigkeit verleihen, auf neue Art und in einer schwierigeren Umwelt zu gedeihen.[1]
Wie kann diese Theorie auf die OSZE und auf Litauens OSZE-Vorsitz im Jahr 2011 angewendet werden?

1 Vgl. Ronald Heifetz/Alexander Grashow/Marty Linsky, The Practice of Adaptive Leadership: Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World, Boston, MA, 2009, S. 14.

Die OSZE ist seit ihrer Entstehung Mitte der 1970er Jahre um Anpassung bemüht. Der grundlegende DNA-Code entstammt den zehn Prinzipien (Dekalog) der Helsinki-Schlussakte von 1975. Er ist seither der Kern des Organismus. Aber der Körper entwickelt sich weiter.

Kritiker vertraten 1991 die Ansicht, dass die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), wie die OSZE damals noch hieß, ihren Zweck erfüllt habe und abgeschafft werden sollte. Wenn es denn der Zweck der KSZE gewesen wäre, zum Abbau der Spannungen zwischen Ost und West beizutragen und Sicherheit durch Zusammenarbeit zu schaffen, dann waren das Ende des Kalten Krieges und die Wiedervereinigung Deutschlands sicher ein Zeichen dafür, dass dieses Ziel erreicht worden war.

Zu Beginn der 1990er Jahre stand Europa jedoch vor Herausforderungen wie z.B. ethnischen Spannungen, innerstaatlichen Konflikten und postkommunistischer Transformation, für die keine der bestehenden internationalen Organisationen gerüstet war. Folglich wurde die KSZE umgebildet und gestärkt. Es wurden Institutionen für Konfliktprävention, Minderheitenfragen, Wahlen und Demokratisierung sowie für Medienfreiheit geschaffen. Vor-Ort-Missionen und Sonderbeauftragte wurden entsandt, die zum Abbau von Spannungen und zur Lösung von Konflikten beitragen und Staaten dabei helfen sollten, die Herausforderungen des Wandels zu bewältigen. Es wurden ständige Gremien eingerichtet, um den Dialog zu fördern, die Transparenz zu erhöhen und die Erfüllung von Verpflichtungen zu überprüfen. Die Folge dieser Evolution war die Umwandlung der Konferenzkultur der KSZE in die operative und institutionalisierte Organisation, die 1995 zur OSZE wurde. Kurz: die Wandlung der KSZE zur OSZE zu Beginn der 1990er Jahre ist ein gutes Beispiel für die Evolution einer multilateralen Spezies, die sich am Ende in einer äußerst schwierigen Umwelt behauptet.

Zehn Jahre später stand die OSZE erneut vor einer Herausforderung, die eine adaptive Führung erforderte. Für viele Staaten, die sich im Prozess der postkommunistischen Transformation befanden, erwiesen sich EU und NATO als attraktiver als die OSZE. EU und NATO verfügten über *„Hard“* und *„Soft Power“*, etwas, was die OSZE nicht vorweisen konnte. Die Erweiterung von EU und NATO hatte jedoch zur Folge, dass Europas Trennlinien nicht aufgehoben, sondern lediglich weiter nach Osten verschoben wurden. Revolutionen in einer Reihe von OSZE-Staaten (Georgien, Kirgisistan, Ukraine) führten wiederum zu dem Vorwurf, die Organisation würde von einigen Staaten dazu instrumentalisiert, Regimewechsel zu unterstützen. Zudem kühlten die Beziehungen zwischen Moskau und Washington infolge der NATO-Erweiterung, der Pläne, in Polen und in der Tschechischen Republik Raketenabwehrsysteme zu errichten, und des Krieges in Georgien im August 2008 ab. Einige Staaten beschwerten sich außerdem darüber, dass in der menschlichen Dimension der OSZE mit zweierlei Maß gemessen würde: Die meisten Mitgliedsländer der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) beanstandeten die Unausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen der OSZE und rea-

gierten mit Unmut auf die Kritik an ihrer Menschenrechtsbilanz,[2] während – ihrem Empfinden nach – fast kein Wort über die Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit den Feldzügen im Irak und Afghanistan, wie z.B. die Behandlung von Gefangenen in Abu Ghraib und Guantánamo, verloren wurde. Der von der OSZE eingesetzte Weisenrat schrieb dazu in seinem Bericht vom Juni 2005: „Auch wenn die Fähigkeit der OSZE, sich flexibel an das sich verändernde Sicherheitsumfeld anzupassen, generell begrüßt wird, so werden ihre Bedeutung, ihre Wirksamkeit und ihre strategische Ausrichtung doch in Frage gestellt."[3] Andere drückten es direkter aus: Die OSZE befinde sich in einem „unverminderten Niedergang".[4]

Unter dem Vorsitz Griechenlands im Jahr 2009 wurden – insbesondere im Rahmen des „Korfu-Prozesses" – einige Anstrengungen unternommen, die Wirksamkeit der OSZE zu stärken und die Idee einer Sicherheitsgemeinschaft, die vom Krieg in Georgien schwer erschüttert worden war, wiederzubeleben. Im Sinne einer adaptiven Führung handelte es sich dabei um den Versuch, die DNA der Organisation genetisch so zu verändern, dass diese weiterhin gedeihen kann. Gleichzeitig waren zahlreiche Teilnehmerstaaten sorgfältig darauf bedacht, diejenigen Stränge der DNA zu bewahren, die sie für das Überleben der Spezies als wesentlich erachteten: ihre Prinzipien und Verpflichtungen. Wie der ehemalige Generalsekretär Marc Perrin des Brichambaut es einmal formulierte, besteht „eine nie endende Aufgabe" der OSZE darin, „die Rolle der Hüterin der gemeinsamen Werte im gesamten euro-atlantischen und im euro-asiatischen Raum zu spielen".[5]

Der Versuch die OSZE wiederzubeleben trat mit dem Gipfeltreffen von Astana im Dezember 2010 – dem ersten OSZE-Gipfel seit elf Jahren – in eine neue Phase ein. Die Gedenkerklärung von Astana ist ein gutes Beispiel dafür, dass den Staats- und Regierungschefs durchaus bewusst war, dass sie eine adaptive Führung demonstrieren mussten, wenn die OSZE sich weiterentwi-

---

2 Siehe Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15. September 2004 (inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen), unter: http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/70f610ccd5b876ccc3256f100043db72!OpenDocument; siehe ebenso: Statement by CIS Member Countries on the State of Affairs in the OSCE, Moskau,, 3. Juli 2004, unter: http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2004/07/74223.shtml.

3 Common Purpose – Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, hier: S. 396 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

4 Pál Dunay, The OSCE in Unabated Decline, Real Instituto Elcano, ARI 1/2007, 12. Januar 2007.

5 Marc Perrin de Brichambaut, Secretary General, Organization for Security and Co-operation in Europe, Thirty Years of Effective Helsinki Commitments, in: Austrian Center for International Studies in cooperation with the Organization for Security and Co-operation in Europe, Frances Mautner Markhof (Hrsg.), Proceedings of the Conference to commemorate the 30th Anniversary of the Helsinki Final Act „Democracy and Security in the 21st Century and the Evolving Role of Regional Organizations", Wien, 21.-22. April 2005, S. 3, unter: http://www.osce.org/secretariat/17371?download=true.

ckeln und gedeihen sollte. In der Erklärung bekannten sie sich erneut zur Vision einer „freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok [...] deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind“.[6] Damit bewahrten sie die DNA, die für das Überleben der Organisation als wesentlich erachtet wurde, d.h. ihre zentralen Werte. So bekräftigten sie z.B. erneut „kategorisch und unwiderruflich, dass die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und nicht ausschließlich eine innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“.[7] Gleichzeitig wurde der deutliche Versuch unternommen, die Organisation an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen, indem z.B. grenzüberschreitende Bedrohungen aktiver in Angriff genommen werden sollten.
Während die Erklärung von Astana eine klare gemeinsame Zukunftsvision vorgab, zeigte jedoch die Unfähigkeit, sich auf einen entsprechenden Aktionsplan zu einigen, dass es keine genauen Vorstellungen davon gab, wie man dorthin gelangen sollte. So wurde Litauen, das 2011 den OSZE-Vorsitz übernehmen sollte, damit beauftragt, eine Anschlussinitiative in die Wege zu leiten, um den Prozess voranzutreiben.

Wichtige Schritte

Dem litauische Vorsitz-Team war bewusst, dass es alles, was auf dem Gipfel von Astana vereinbart (oder nicht vereinbart) worden war, weiterverfolgen musste. Eine europäische Sicherheitsgemeinschaft konnte jedoch wahrlich nicht in einem Jahr erschaffen werden. Daher bestand die Herausforderung darin, bis zum Ministerratstreffen im Dezember 2011 in Vilnius erkennbare Fortschritte zu erzielen und Impulse zu geben, auf denen zukünftige Vorsitze aufbauen konnten.
In diesem Bewusstsein entschied sich der designierte Vorsitz für realistische und wichtige Schritte in Bereichen, in denen Litauen etwas würde bewirken können. Angesichts begrenzter Ressourcen und in Anbetracht der objektiven Gegebenheiten machte er damit in gewissem Sinne aus der Not eine Tugend. Gleichzeitig ließ er sich auch von der Idee der „adaptiven Führung“ inspirieren.
Litauen setzte sich fünf vorrangige Ziele:

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, Absatz 1, unter: http://www.osce.org/de/cio/74988.
7 Ebenda, Absatz 6.

- greifbare Fortschritte bei der Bearbeitung der Langzeitkonflikte,
- deutliche Verbesserungen bei der Erfüllung von Verpflichtungen im Bereich Medienfreiheit,
- Profilierung der OSZE im Hinblick auf grenzüberschreitende Bedrohungen, einschließlich solcher, die von afghanischem Territorium ausgehen,
- die Bestimmung der Rolle der OSZE im Energiesicherheitsdialog und
- die Förderung der Erziehung zur Toleranz im gesamten OSZE-Gebiet, um Hassverbrechen und Diskriminierung Einhalt zu gebieten.

Die Umsetzung dieser fünf Ziele wurde bereits an anderer Stelle bewertet.[8] Um jedoch einen der wichtigsten Schritte zu veranschaulichen, soll im Folgenden näher darauf eingegangen werden, was bei der Konfliktbeilegung in Moldau erreicht wurde.

Moldau: der goldene Millimeter

Beinahe sechs Jahre lang hatten sich die Verhandlungen über die Beilegung des Transnistrien-Konflikts in einer Sackgasse befunden. Zu den vorrangigen Zielen des litauischen Vorsitzes gehörte es daher, sie nicht nur informell, sondern auch im offiziellen 5+2-Format, dem Moldau, Transnistrien, Russland, die Ukraine und die OSZE plus die EU und die Vereinigten Staaten angehören, wiederaufzunehmen. Der litauische Vorsitz wählte diesen konkreten Langzeitkonflikt (statt z.B. Abchasien oder Berg-Karabach) deshalb aus, weil Vilnius das Gefühl hatte, seine geostrategische Position als EU-Mitgliedstaat, US-Verbündeter und Nachbar Russlands dazu nutzen zu können, eine Annäherung zwischen den mächtigen Verhandlungsführern im Beilegungsprozess zu erreichen. Außerdem hatte das deutsch-russische „Meseberg-Memorandum“ vom 5. Juni 2010 signalisiert, dass Transnistrien möglicherweise ein Testfall für die EU-Russland-Partnerschaft und vielleicht sogar die Grundlage dafür sein könnte, „die Einrichtung eines Europäisch-Russischen Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (ER PSC) auf Ministerebene [...] zu prüfen“.[9]
Außenminister Audronius Ažubalis machte daher in seiner Eröffnungsrede vor dem Ständigen Rat der OSZE in Wien klar, dass Litauen auf eine Wiederaufnahme der offiziellen 5+2-Verhandlungen drängen werde. Während seines Besuchs in Moskau vom 8. bis 10. Februar 2011 ließ er den Worten

8 Vgl. OSCE Lithuania 2011, Meaningful Steps, Report on progress made during Lithuania’s Chairmanship of the OSCE, 2011, MC.GAL/13/11/Rev.1, 22. Dezember 2011, unter: http://www.osce.org/mc/86008.

9 Memorandum (Treffen zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und Präsident Dmitri Medwedew am 4. und 5. Juni 2010 in Meseberg), unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-06-07-meseberg-memorandum-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Taten folgen und traf mit offiziellen Vertretern und zivilgesellschaftlichen Aktivisten von beiden Ufern des Dnjestr zusammen.
Er reiste auch nicht bloß einmal in das Land, um sich danach ins nächste Krisengebiet zu begeben. Er blieb vielmehr am Ball. Zusammen mit seinem Sonderbeauftragten für Langzeitkonflikte, Giedrius Čekuolis, und dem Leiter der OSZE-Mission in Moldau, Philip Remler, blieb er mit den anderen Vermittlern, der Ukraine und der Russischen Föderation, in regelmäßigem Kontakt. Er brachte das Thema bei seinen Besuchen in Washington, Moskau, Kiew und Brüssel zur Sprache und kontaktierte in entscheidenden Phasen des Prozesses telefonisch seine Amtskollegen, darunter die Außenminister Deutschlands, Russlands und der Ukraine. Er brachte das Thema bei jeder sich bietenden Gelegenheit zur Sprache: in seiner Unterrichtung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, bei den Treffen der EU sowie in Briefings vor der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Ebenso versucht er sicherzustellen, dass alle wichtigen Akteure in ihren Gesprächen mit den beteiligten Parteien stets dieselben Botschaften wiederholten.
Um in der Sprache der Theorie der „adaptiven Führung“ zu bleiben, erlaubte es die Kombination aus hoher Diplomatie, *Bottom-up*-Maßnahmen zur Vertrauensbildung (VBM) und dem Engagement vor Ort, insbesondere durch die OSZE-Mission in Moldau, dem litauischen Vorsitz, gleichzeitig „im Publikum“ und „auf der Bühne“ zu sein.
Dahinter steckte der Gedanke, weiter mit der Angelegenheit befasst zu bleiben, die Beteiligten dazu zu bewegen, sich auf eine an sich relativ leicht regelbare Situation zu konzentrieren und einen Prozess in Gang zu setzen, der eine Eigendynamik entwickelt, die etwas verändern kann. Fortschritte wären so nicht unbedingt auf dramatische Durchbrüche angewiesen, sondern könnten sich in einer Reihe kleiner, kumulativer Schritte in die richtige Richtung manifestieren – oder wie Botschafter Čekuolis es ausdrückte: „Fortschritte würden in Millimetern bemessen und jeder Millimeter ist so wertvoll wie Gold.“[10]
Informelle Treffen im 5+2-Format fanden vom 14. bis 15. Februar und vom 4. bis 5. April in Wien sowie am 21. Juni in Moskau statt. Gleichzeitig hielt der Vorsitz den Druck aufrecht, indem er sich der Unterstützung der Europäischen Union und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE versicherte. Außerdem reisten am 11. Juli 2011 Botschafter und Vertreter von 19 OSZE-Delegationen nach Moldau, um die Aufmerksamkeit für den Prozess konstant zu halten und ihn gleichzeitig voranzutreiben. Der Leiter der Delegation, Litauens Botschafter Renatas Norkus, betonte dabei erneut, dass es dringend erforderlich sei, die offiziellen Verhandlungen im 5+2-Format so früh wie möglich und ohne Vorbedingungen wieder aufzunehmen. Er unterstrich, dass vertrauensbildende Maßnahmen im Wirtschaftsbereich ebenso notwendig

10 Intervention of Ambassador Giedrius Čekuolis at the „V to V dialogue“ seminar „CBMs As A Way Forward Towards Integration Between The Two Banks Of Nistru River“, Wien, 3. April 2011.

seien wie der Abbau künstlicher Handelshindernisse, Investitionen, freier Personenverkehr und die Wiederherstellung der Eisenbahn- und Telekommunikationsverbindungen zwischen beiden Ufern des Flusses Dnjestr.
Der Vorsitz hob immer wieder hervor, dass ausbleibende Fortschritte im Beilegungsprozess nicht als Vorwand dafür herhalten dürften, vertrauensbildende Maßnahmen zu blockieren. Im Gegenteil: Vertrauensbildende Maßnahmen könnten gerade den guten Willen und die praktische Zusammenarbeit hervorbringen, die für die Herausbildung des für den Beilegungsprozess notwendigen Vertrauens und der ebenso erforderlichen Dynamik unentbehrlich sind.
Vom 8. bis 9. September wurde in Bad Reichenhall, Deutschland, ein Seminar zum Thema „Vertrauensbildende Maßnahmen“ veranstaltet. Es wurden Regelungen für die Arbeit der Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen verabschiedet. Wichtiger noch war vielleicht ein Treffen zwischen dem moldauischen Ministerpräsidenten Vlad Filat und dem transnistrischen Führer Igor Smirnow, das auf Vermittlung der OSZE und der deutschen Regierung zustande kam. Außenminister Ažubalis und die deutsche Staatssekretärin Emily Haber nahmen ebenfalls an dem Treffen teil.
Dieses Treffen ebnete den Weg zu einem Treffen am 22. September in Moskau, bei dem die Teilnehmer der Ständigen Konferenz zu politischen Fragen im Rahmen des Verhandlungsprozesses über eine Regelung für Transnistrien (so die offizielle Bezeichnung für das 5+2-Format) sich darauf einigten, die offiziellen Verhandlungen im 5+2-Format – erstmals seit über fünf Jahren – wieder aufzunehmen. Das erste Treffen fand am 30. November und 1. Dezember in Vilnius statt. Dieser Fortschritt war deutlich mehr als nur ein „goldener Millimeter“. Unter dem irischen OSZE-Vorsitz im Jahr 2012 und einem neuen Regime in Tiraspol fanden seitdem regelmäßige Treffen statt und auch bei der Implementierung vertrauensbildender Maßnahmen waren weitere Fortschritte zu verzeichnen. Die Herausforderung besteht nun darin, den Prozess in Gang zu halten und die endgültige Beilegung eines Konflikts zu erreichen, der sich nunmehr über 20 Jahre hinzieht. Dies wiederum erfordert eine adaptive Führung, nicht zuletzt seitens des ukrainischen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2013.

Der Umgang mit unvorhergesehenen Ereignissen: die arabischen Aufstände

So viel ein Vorsitz auch im Vorhinein zu planen versucht, er muss auch mit dem Unvorhergesehen rechnen. Um stets eine Reaktion zu gewährleisten, muss ein Vorsitz – wie jede erfolgreiche Führung in Krisenzeiten – in der Lage sein, potenzielle Bedrohungen zu antizipieren und zu erkennen. Auch wenn man die Zukunft nicht vorhersagen kann, so kann man doch zumindest gut vorbereitet sein.

Die arabischen Aufstände sind ein gutes Beispiel dafür, wie Regierungen überrascht und Krisen mit Hilfe einer adaptiven Führung bewältigt werden können. Kaum jemand hat die dramatischen Aufstände in Nordafrika zu Beginn des Jahres 2011 vorhergesehen. Als einige wenige Länder nur einen Monat zuvor auf dem Gipfeltreffen in Astana empfahlen, auch den mediterranen (und nicht nur den euro-atlantischen und eurasischen) Charakter der OSZE hervorzuheben, wurde dies sogar als irrelevant abgetan. Im Januar 2011, nur wenige Tage nach der Übernahme des OSZE-Vorsitzes, musste Litauen dann plötzlich mit einer Strategie dafür aufwarten, wie die OSZE-Staaten auf die Krise im südlichen Mittelmeerraum reagieren sollten.

Die OSZE erarbeitete schnellstmöglich mehrere institutionelle Vorschläge für die Regierungen Ägyptens und Tunesiens. Beide Ländern gehören zu den Kooperationspartnern der OSZE. Um mögliche Bereiche für eine Zusammenarbeit zu erkunden, reiste der Amtierende Vorsitzende vom 15. bis 17. April nach Tunesien. Die stellvertretende litauische Außenministerin Asta Skaisgirytė-Liauškienė besuchte zusammen mit Experten des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) vom 31. Mai bis 3. Juni Ägypten. Abgeordnete der Parlamentarischen Versammlung der OSZE beobachteten die Wahlen zur Verfassunggebenden Versammlung in Tunesien im Oktober. Unter dem irischen Vorsitz der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum wurde der Mittelmeerdialog der OSZE intensiviert, was sich z.B. an dem erhöhten Interesse und dem erweiterten Themenspektrum auf der Mittelmeerkonferenz der OSZE niederschlug, die am 10. und 11. Oktober 2011 in Budva, Montenegro, stattfand.

Dennoch war es in einer Situation, in der so viele Faktoren der Kontrolle des Vorsitzes (und selbst der OSZE insgesamt) entzogen waren, schwierig festzulegen, wie man politisch vorgehen sollte. Erstens war es oftmals nicht leicht herauszufinden, wer im Namen der neuen Regime sprach: der Botschafter in Wien oder jemand Neues in der Hauptstadt? Das wiederum machte es schwer, die Bedürfnisse des betroffenen Landes zu ermitteln, und zu beurteilen, ob es überhaupt die Hilfe der OSZE wollte. Zweitens war es schwierig, mit den Regierungen der Kooperationspartner im Mittelmeerraum ins Gespräch zu kommen, da sie sich im Fluss befanden und sich um andere Dinge kümmern mussten als mit Vertretern europäischer Sicherheitsorganisationen zu sprechen. Drittens gab es eine Fülle wohlmeinender Akteure, die zur Hilfe eilten, jedoch keinen Mechanismus zur Koordination ihrer Aktivitäten. Ein gutes Beispiel für adaptive Führung war der Versuch von Außenminister Ažubalis, sich gemeinsam mit VN-Generalsekretär Ban Ki-moon darum zu bemühen, die entsprechenden Organisationen an einen Tisch zu bringen, um deren Komplementarität zu fördern. Wie so oft wollte jedoch keine Organisation von einer anderen „koordiniert“ werden, sodass kein Mechanismus für die interinstitutionelle Kooperation eingerichtet wurde. Die Chance war vertan.

Auch in Zukunft wird es unvermeidlich unvorhergesehene Ereignisse geben, auf die die Amtierenden Vorsitze und die OSZE insgesamt reagieren müssen. Es wäre daher klug, die Analysekapazitäten des Sekretariats auszubauen, um potenzielle Krisen antizipieren und sich darauf vorzubereiten zu können. Das muss keine große Abteilung sein, aber es sollten doch zumindest ein oder zwei Mitarbeiter dafür verantwortlich sein, Informationen von Beobachtern vor Ort und aus offen zugänglichen Quellen zusammenzuführen, sich mit *Think Tanks* in Verbindung zu setzen und Daten von zwischen- und nichtstaatlichen Organisationen zu sammeln. Das Sekretariat würde dem Vorsitz einen großen Dienst erweisen, wenn es sein Leistungsspektrum um zeitnahe Analysen und strategische Prognosen erweitern könnte. Ein solcher Schritt würde außerdem die Frühwarnkapazitäten der Organisation stärken.

Einschränkungen der adaptiven Führung in der OSZE

Länder, die in der OSZE einen adaptiven Führungsstil praktizieren wollen, sehen sich mehreren Beschränkungen gegenüber.

In der OSZE trifft – wie in anderen Organisationskulturen auch – der Versuch, sich derjenigen Teile der DNA zu entledigen, die nicht länger benötigt werden, auf heftigen Widerstand. Was der eine Staat für redundant hält, ist meistens das Lieblingsprojekt eines anderen (und umgekehrt). In einer Organisation, die auf dem Konsensprinzip beruht, ist es schwer, Dinge zu töten – man muss sie einfach sterben lassen.

Eine weitere Beschränkung für die Ausübung adaptiver Führung in der OSZE besteht darin, dass das Land, das den Vorsitz innehat, nur über einen begrenzten Handlungsspielraum verfügt. Der Vorsitz hat nur wenige Initiativbefugnisse und kann auch nicht von sich aus tätig werden. Die wahre Macht liegt beim Ständigen Rat, insbesondere bei den Vertretern der Europäischen Union, der Vereinigten Staaten und der Russischen Föderation. Da Beschlüsse in der OSZE im Konsens gefasst werden, kann außerdem jedes Land – wenn es entschlossen und lautstark genug auftritt – eine Initiative torpedieren. Nye schreibt dazu: „Eines der Dilemmata multilateraler Diplomatie besteht darin, wie sie jeden einbeziehen soll und trotzdem handlungsfähig bleiben kann“.[11] Entscheidend ist dabei, zu definieren, was alle Beteiligten als „Gedeihen“ betrachten würden, und sie dann dazu zu bringen, dieses Ziel zu verwirklichen.

Der Amtierende Vorsitz muss aber nicht nur mit den Teilnehmerstaaten zusammenarbeiten. Der Generalsekretär und die Direktoren und Leiter der OSZE-Institutionen und -Feldoperationen genießen ein hohes Maß an Autonomie. Diese dezentrale Form der Führung kann man insofern als Schwäche betrachten, als dem Zielpublikum vielleicht nicht ganz klar wird, wer eigent-

11 Joseph S. Nye, Jr., The Future of Power, New York 2011, S. 217.

lich für die OSZE spricht. Manchmal gibt es zu viele Köche. Umgekehrt verhindert die relative Unabhängigkeit der OSZE-Institutionen und -Durchführungsorgane (solange sie rechenschaftspflichtig sind) die politische Einmischung in operative Maßnahmen.
Man muss die Dinge nüchtern betrachten. In jeder Organisation unterliegt die Führung Beschränkungen. Die OSZE ermöglicht es dem Vorsitzland zumindest, die Agenda mit festzulegen und bestimmte Prioritäten zu setzen. Da die Durchführungsorgane der OSZE im Vergleich beispielweise zu denjenigen der VN und der EU relativ schwach sind, kann der Vorsitz innovativ wirken und Ideen vorantreiben, solange er alle Teilnehmerstaaten dazu bringen kann mitzumachen. Die Tatsache, dass immer noch Staaten den OSZE-Vorsitz ausüben wollen, ist ein gutes Zeichen – sie weckt eine gewisse Erwartung, dass es jedes Jahr neue Impulse geben wird und neue Wege beschritten werden, da der Vorsitz selbst ein Interesse daran hat, Erfolge vorweisen zu können. Ein erfolgreicher OSZE-Vorsitz kann in der Tat die *„Soft Power"* eines Staates verstärken und zur Entwicklung der *„Smart Power"* eines Staates beitragen.

„Soft Power"

Nach Joseph Nye beruht die *„Soft Power"* eines Landes vor allem auf drei grundsätzlichen Ressourcen: seiner Kultur (die es für andere attraktiv macht), seinen politischen Werten (wenn sie konsequent angewendet werden) und seiner Außenpolitik (wenn andere sie als legitim betrachten und ihr moralische Autorität attestieren).[12] Dies kann ein Land attraktiv machen und dafür sorgen, dass es unabhängig von seiner militärischen Stärke respektiert wird. Wenn es als freundlich, kompetent und charismatisch wahrgenommen wird, kann es seine *Soft-Power*-Ressourcen so einsetzen, dass es Verhaltensweisen und Politik damit beeinflussen kann.
Natürlich hängt *Soft Power* nicht nur von dem Akteur ab, der sie nutzt. Sie liegt auch im Auge des Betrachters; eine Botschaft wird oftmals anders empfangen als sie ausgesendet wurde. Unterschiedliche kulturelle Blickwinkel und historische Erfahrungen können Informationen so filtern, dass ein und dieselbe Idee völlig unterschiedlich wahrgenommen wird.
Den Vorsitz in der OSZE zu führen hilft (insbesondere kleineren) Staaten dabei, *Soft Power* zu demonstrieren. Als Vorsitz ist das betreffende Land ein Jahr lang der Erste unter 57 Gleichen. Das erhöht seinen Bekanntheitsgrad, gibt dem Außenminister die seltene Gelegenheit, mächtigeren Amtskollegen auf Augenhöhe zu begegnen, und bringt erhebliche Verantwortung und beachtlichen Einfluss mit sich, u.a. auch beim Krisenmanagement. Den Vorsitz in der OSZE zu führen ermöglicht es dem betreffenden Staat zudem, seine

12 Ebenda, S. 92.

Netzwerke zu erweitern; gleichzeitig ist es eine einmalige Lernerfahrung für die Diplomaten des Landes. All dies ist insbesondere für kleinere EU-Länder attraktiv, die aufgrund der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU weniger auffallen, oder für Staaten, die ihr europäisches und internationales Profil stärken wollen, wie z.B. Kasachstan, das 2010 den OSZE-Vorsitz innehatte. Kasachstan nutzte seinen OSZE-Vorsitz – äußerst wirksam – dazu, sein Image zu verbessern, eine Führungsrolle in Eurasien zu übernehmen (nicht zuletzt dadurch, dass es Gastgeber des ersten OSZE-Gipfeltreffens seit 1999 war) und auf Themen aufmerksam zu machen, die ihm besonders wichtig sind, darunter Afghanistan, nukleare Nichtweiterverbreitung und der Dialog der Zivilisationen. Den Vorsitz der OSZE geführt zu haben kommt Staaten auch bei der Übernahme von Führungspositionen in anderen multilateralen Foren zugute. So bereitete der OSZE-Vorsitz Slowenien und Litauen auf die EU-Präsidentschaft (2008 bzw. 2013) vor und Kasachstan nutzte seinen OSZE-Vorsitz als Sprungbrett für einen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Als OSZE-Vorsitz konnte Litauen seine *Soft Power* gut nutzen. Durch seine Mitgliedschaft in EU und NATO konnte es auf seine Verbündeten eine positive Anziehungskraft ausüben. Gleichzeitig erfreute es sich aufgrund zwanzigjähriger exzellenter Beziehungen zu den Vereinigten Staaten und einer großen Diaspora in Amerika enger Verbindungen mit Washington. Die Beziehungen zu Moskau waren zwar nicht ganz so eng, Litauen hatte jedoch in der Vergangenheit gezeigt, dass es (z.B. in Bezug auf Kaliningrad) pragmatisch an die Dinge herangeht und erfolgreich mit seinem Nachbarn kommunizieren kann, nicht zuletzt deshalb, weil die meisten litauischen Diplomaten Russisch sprechen. Kurz: Litauen war in der Lage, gut mit allen drei einflussreichen Mächten in der OSZE (der EU, den USA und Russland) zusammenzuarbeiten, und pflegte mit allen dreien einen unvoreingenommenen Umgang. Litauen war ein Land, mit dem alle Teilnehmerstaaten zusammenarbeiten konnten, was ihm eine beachtliche *Soft Power* verlieh. Es nutzte diese Macht, um die Verhandlungen in Moldau voranzutreiben und auf dem Ministerratstreffen in Vilnius in mehreren wichtigen Beschlüssen zu einem Konsens zu gelangen.

Festzuhalten ist allerdings auch, dass *Soft Power* bestimmte Erwartungshaltungen mit sich bringt. Wenn *Soft Power* teilweise auf beständige poltische Werte und eine freundliche Außenpolitik zurückzuführen ist, muss ein Staat diese Qualitäten als OSZE-Vorsitz auch zeigen. Zwar gibt es keine formalen Kriterien für die Übernahme des Vorsitzes, die Vorsitzländer müssen jedoch Rechenschaft vor den übrigen Teilnehmerstaaten ablegen, vor allem bezüglich ihrer Menschenrechtsbilanz. So wurde Kasachstan beispielsweise im Falle des inhaftierten Menschenrechtsaktivisten Jewgeni Schowtis einer eingehenden Überprüfung unterzogen. Österreichs OSZE-Vorsitz im Jahr 2000 wurde von der Beteiligung der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) unter ihrem Vorsitzenden Jörg Haider an der Regierungskoalition überschattet. Li-

tauen wurde wegen Vorfällen von Intoleranz kritisiert und der Prozess gegen die ehemalige ukrainische Ministerpräsidentin Julia Timoschenko sowie deren Behandlung setzen schon jetzt den OSZE-Vorsitz der Ukraine im Jahr 2013 unter Druck.
Da Kultur ein wesentlicher Bestandteil von *Soft Power* ist, nutzte der litauische Vorsitz jede sich bietende Gelegenheit, ein positives Bild seines Landes zu vermitteln. So wurden Litauens Kultur, Geschichte und Sport ebenso herausgestellt wie die Verbindung zwischen litauischen Werten und den Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE. Es gab u.a. klassische Konzerte (in der Hofburg und im Mozarthaus), einen gemeinsamen litauisch-russischen Filmabend, Fotoausstellungen, ein Jazz-Konzert und sogar ein Basketballturnier (das die litauische Mannschaft gewann).
Doch *Soft Power* hat auch ihre Grenzen.

Belarus: die Grenzen der Soft Power

Auf dem Gipfeltreffen von Astana sagte der belarussische Präsident Alexander Lukaschenko noch am 2. Dezember: „Ich wünsche unserem engen Partner und Nachbarn Litauen viel Erfolg und substanzielle Ergebnisse während seines OSZE-Vorsitzes 2011. Ich versichere Ihnen, dass wir nicht nur als Nachbarn, sondern als OSZE-Mitgliedstaat alles dafür tun werden, dass Ihr Vorsitz erfolgreich wird.“[13] Am 19. Dezember 2010 jedoch, unmittelbar nach der Präsidentschaftswahl, verhafteten die belarussischen Behörden die wichtigsten politischen Rivalen Präsident Lukaschenkos, verstärkten die Verfolgung und Schikanierung der Opposition und der Zivilgesellschaft und schränkten die Medien- und die Versammlungsfreiheit ein. Diese Maßnahmen wurden von der OSZE heftig kritisiert. Als Reaktion darauf verweigerte Belarus der Verlängerung des Mandats des OSZE-Büros in Minsk über den 31. Dezember 2010 hinaus sein Zustimmung.
Noch vor der Übernahme des Vorsitzes sprach Außenminister Ažubalis sich gegen die Schließung aus und drängte die belarussischen Behörden, ihre Entscheidung noch einmal zu überdenken – allerdings vergebens. Unmittelbar nach dem Antritt des Vorsitzes rief er seinen belarussischen Amtskollegen an und lud seinen Stellvertreter nach Vilnius ein, um mögliche Bereiche der Zusammenarbeit zu sondieren. Im Verlaufe dieser und darauf folgender Konsultationen auf unterschiedlichen Ebenen in Wien und Vilnius wurde deutlich, dass die Kompromissbereitschaft gering war.
Der Vorsitz versuchte die Kommunikationskanäle mit Minsk offen zu halten und gleichzeitig die belarussischen zivilgesellschaftlichen Gruppen zu schützen und zu unterstützen. Er unterstützte auch die Beobachtung der Prozesse

13 Statement by the President of the Republic of Belarus Aleksandr Lukashenko at the Plenary Meeting of The OSCE Summit, Astana, 2 December 2010, SUM.DEL/64/10, 2. Dezember 2010, S. 2.

gegen die am 19. Dezember Verhafteten durch das BDIMR. Die Wirkung der Prozessbeobachtung war jedoch begrenzt. Der Bericht des BDIMR wurde im November 2011 veröffentlicht, die Befunde wurden von den belarussischen Behörden jedoch nicht akzeptiert. Ebenso verweigerte Minsk, nachdem 14 OSZE-Teilnehmerstaaten den Moskauer Mechanismus ausgelöst hatten,[14] dem Berichterstatter, Professor Emmanuel Decaux, das Einreisevisum. Er traf daher mit Vertretern der belarussischen Zivilgesellschaft in Paris, Genf, Wien, Vilnius und Warschau zusammen. Die belarussischen Behörden argumentierten daraufhin, sein (vernichtender) Bericht[15] sei unglaubwürdig, da er nie in Belarus gewesen sei.

Der Fall Belarus verdeutlich die Grenzen von *Soft Power*. Die OSZE war gegenüber der starren Haltung von Belarus machtlos. Die Aktivierung des Moskauer Mechanismus gegenüber einem Land, das die Zusammenarbeit verweigert, hat lediglich gezeigt, wie stumpf dieses Instrument ist. Dem kann man allerdings entgegenhalten, dass die Weigerung von Belarus, mit den anderen Teilnehmerstaaten zusammenzuarbeiten, lediglich gezeigt habe, wie kaltschnäuzig und unzuverlässig das Regime in Minsk ist, womit es seine Isolation innerhalb des größten Teils der internationalen Gemeinschaft nur noch weiter vertieft habe. Außerdem lieferte sie ein weiteres Argument für die Verhängung von Sanktionen gegen die belarussische Führung.

Die ukrainische Regierung zahlt ebenfalls einen hohen Preis für die Behandlung der ehemaligen Ministerpräsidentin Julia Timoschenko während ihres Gefängnisaufenthalts. Die Ukraine hat – als Mitorganisator der Fußballeuropameisterschaft 2012 und OSZE-Vorsitzland 2013 – erheblich mehr *Soft Power* als Belarus. Sie ist daher aber auch anfälliger für Kritik. So warnte Litauens Präsidentin Dalia Grybauskaitė, nachdem sie während einer Reise nach Kiew am 11. Mai 2012 als erstes ausländisches Staatsoberhaupt Timoschenko im Krankenhaus aufgesucht hatte: „Europas Vertrauen in die Ukraine nimmt ab." Die Botschaft lautete: Wer das Vertrauen anderer Länder verliert, verliert seine *Soft Power*.

In dieser Hinsicht können die OSZE und kleine Länder wie Litauen, die den Respekt der europäischen und internationalen Gemeinschaft genießen, tatsächlich einen gewissen Einfluss ausüben, indem sie ihre eigene *Soft Power*

---

14 Der Mechanismus, der auf dem Moskauer Treffen der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE im Jahr 1991 von allen damals 38 OSZE-Staaten einvernehmlich vereinbart und auf dem KSZE-Ratstreffen von Rom ergänzt worden war, sieht die Entsendung einer unabhängigen, unparteiischen Erkundungsmission vor, wenn ein Teilnehmerstaat mit der Unterstützung von mindestens neun weiteren Teilnehmerstaaten „der Meinung ist, dass in einem anderen Teilnehmerstaat eine besonders schwerwiegende Gefahr für die Verwirklichung der Bestimmungen der menschlichen Dimension der [OSZE] aufgetreten ist". Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.4, Absatz 12; online unter: http://www.osce.org/de/odihr/elections/14310.

15 Siehe Prof. Emmanuel Decaux, OSCE Rapporteur's Report on Belarus, 28 May 2011, ODIHR.GAL/39/11/Corr. 1, 16. Juni 2011.

einsetzen und anderen Staaten, die über *Soft Power* verfügen, klar machen, dass es ihrer Vertrauenswürdigkeit erheblich schaden kann, wenn sie ihre Politik nicht ändern. In der Regel ist die Wirkung dann am größten, wenn die Botschaft möglichst dezent vermittelt und an das Eigeninteresse des betreffenden Staates appelliert wird. Gelingt dies nicht, mag eine etwas robustere *Public Diplomacy* nötig sein.

Der Aufbau von „Smart Power"

Wenn *Soft Power* nicht ausreicht, wie steht es dann mit *„Hard Power"*? Das Land, das den Vorsitz in der OSZE führt, kann keine Zwangsmaßnahmen androhen. Auch kann die OSZE keine *Hard Power* ausüben, indem sie z.B. *Peacekeeper* entsendet. Kann ein Staat jedoch die Peitsche, d.h. *„Hard Power"* in Form von Zwangsmaßnahmen, mit dem Zuckerbrot, d.h. der Überzeugungskraft von *„Soft Power"*, kombinieren, ist das Ergebnis das, was Nye als *„Smart Power"* beschreibt.[16]
Kleine Länder wie Litauen können *„Smart Power"* dadurch erlangen, dass sie ihre *Soft Power* mit der *Hard Power* kombinieren, die sie aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der NATO und in der EU haben. Sie können ebenso ihre Fähigkeit demonstrieren, Ergebnisse zu erzielen, innovative Ideen voranzutreiben oder in Krisenzeiten die Führung zu übernehmen. Man könnte also sagen, dass Litauen während seines OSZE-Vorsitzes im Jahr 2011 genau diese Eigenschaften an den Tag gelegt hat. Es wird diese *Smart Power* während seiner EU-Präsidentschaft und durch seine Bewerbung um die Aufnahme als nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen weiterentwickeln.
Kann dieser Begriff aber auch auf internationale Organisationen Anwendung finden? Die NATO versucht gerade, sich eine Nische in Form einer „intelligenten Verteidigung" (*„Smart Defence"*) zu schaffen.[17] Die (teilweise aus der Finanzkrise herrührende) Idee dabei ist, dass die Bündnispartner jeweils denjenigen Fähigkeiten Vorrang einräumen sollen, die die NATO am dringendsten benötigt, sich auf das spezialisieren sollen, was sie am besten können, und nach multinationalen Lösungen für gemeinsame Probleme suchen sollen. Ein konkretes Beispiel für eine solche Bündelung und Prioritätensetzung ist die Luftraumüberwachungsmission der NATO in den baltischen Staaten.

16 Nye, a.a.O. (Anm. 11), S. xiii.
17 Vgl. Gipfelerklärung zu Verteidigungsfähigkeiten: Auf dem Weg zu NATO-Streitkräften 2020, Absätze 7-9, unter: http://www.nato.diplo.de/contentblob/3530796/Daten/2431951/ChicagoGipfelVerteiddtDLD.pdf, sowie Gipfelerklärung von Chicago, Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs am 20 Mai 2012 in Chicago, Absatz 56, unter: http://www.nato.diplo.de/contentblob/3545084/Daten/2431954/ ChicagoCommuniquedtDLD.pdf.

Wie steht es in dieser Hinsicht mit der OSZE? Die OSZE verfügt über einige *Hard-Power*-Komponenten, wie z.B. die Polizeiarbeit und die Feldoperationen. Ihre Konfliktverhütungs- und Frühwarninstrumente, ihre Vermittlungskapazitäten und ihre vertrauensbildenden Maßnahmen sind gute Beispiele dafür, wie die OSZE sich selbst als *„Smart-Power"*-Organisation profilieren kann.

Die OSZE besetzt darüber hinaus eine Nische als „normativer Vermittler" (*„normative intermediary"*[18]). Durch ihren kooperativen Ansatz kann sie an das Eigeninteresse der Staaten appellieren, ihre OSZE-Verpflichtungen zu erfüllen. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM). Um ethnische Spannungen bereits in einem frühen Stadium abzubauen, arbeitet er äußerst diskret mit Regierungen zusammen, indem er ihnen erläutert, wie internationale Minderheitennormen eine friedliche Integration fördern können. Weitere Beispiele sind die Vermittlertätigkeit der OSZE im Falle des Ohrider Rahmenabkommens vom August 2001, das der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien Frieden brachte, oder auch der Grenzüberwachungseinsatz in Georgien zwischen Dezember 1999 und Dezember 2004, der dazu beitrug, entlang eines von Spannungen geprägten Teils der georgischen Grenze mehr Transparenz zu schaffen.

Auf ähnliche Weise kann die OSZE auch in Zentralasien *Smart Power* ausüben. Da die Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) in Afghanistan verkleinert wird, kann die OSZE dazu beitragen, ein mögliches Überschwappen des Konflikts auf den Norden einzudämmen. So könnte sie z.B. ihre Kapazitäten zur Unterstützung der Grenzüberwachung in Tadschikistan erhöhen, dabei helfen, die Spannungen zwischen Tadschikistan und Usbekistan zu reduzieren, auf die Verminderung der Gefährdungen im Ferghana-Tal hinarbeiten und die regionale Kooperation z.B. im Zusammenhang mit der Wasserbewirtschaftung fördern. Zentralasien ist eine Region, in der die OSZE vieles bewirken kann.

Die Projektion von *Smart Power* und *Soft Power* hängt von einem erfolgreichen Marketing ab, und hier wiederum ist *Public Diplomacy* entscheidend.

Public Diplomacy: zur Projektion von adaptiver Führung und Soft Power

Was *Public Diplomacy* anbelangt, muss das Land, das den OSZE-Vorsitz innehat, einen umsichtigen Balanceakt vollführen. Einerseits muss der Vorsitz – in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat – versuchen, den Bekanntheitsgrad der OSZE zu erhöhen. In der Zusammenarbeit mit den Teilnehmerstaaten muss er zudem die Politik der OSZE erläutern. Andererseits muss der Amtie-

18 Der Begriff *„normative intermediary"* geht zurück auf Steven R. Ratner, Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?, in: New York University Journal of International Law and Politics 3/2000, S. 591-698, hier: S. 668; siehe. ebenso Walter A. Kemp (Hrsg.), Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities, Den Haag 2001, S. 25.

rende Vorsitzende auch sein heimisches Publikum, einschließlich der Parlamentsabgeordneten und der Medien, zufriedenstellen. Was er als Außenminister gerne sagen würde, stimmt jedoch vielleicht nicht mit dem überein, was er als Amtierender Vorsitzender im Namen aller Teilnehmerstaaten sagen sollte.

Dir Arbeitsgruppe für die Vorbereitungen auf den litauischen Vorsitz musste Themen finden, die sowohl für die OSZE Vorrang hatten als auch für Litauen von besonderer Bedeutung waren. Gleichzeitig musste Litauen seine Politik gegenüber Nachbarn wie Belarus, Polen und Russland so abwägen, dass bilaterale Fragen nicht die Erfüllung der Aufgabe als OSZE-Vorsitz, einen Konsens herzustellen, gefährdeten. Das Vorsitz-Team musste außerdem dem litauischen Parlament und der Öffentlichkeit erklären, worin der Mehrwert der OSZE bestand. Die politischen Akteure in Litauen unterstützten die NATO und die EU, mit der OSZE waren sie hingegen weniger vertraut und unterstützten diese auch nicht besonders. Die litauischen Medien standen der OSZE größtenteils gleichgültig, wenn nicht sogar skeptisch gegenüber. Eine der ersten Herausforderungen für den adaptiven Führungsstil des Vorsitzes bestand daher darin, im eigenen Land Unterstützung für den OSZE-Vorsitz zu mobilisieren.

Ganz im Geiste der „adaptiven Führung" war Außenminister Ažubalis entschlossen „politisch zu handeln".[19] Der Beginn des litauischen Vorsitzes fiel mit dem 20. Jahrestag der sogenannten „Januarereignisse" von 1991 zusammen. Damals griffen sowjetische Truppen den Fernsehturm in Vilnius an, nachdem Litauen einige Monate zuvor seine Unabhängigkeit von der UdSSR erklärt hatte. Ažubalis hatte die „Januarereignisse" selbst hautnah miterlebt und war Augenzeuge des Widerstands der litauischen Bevölkerung an jenem Tag geworden. In seiner Rede „Wir glauben an die Freiheit" (*„In Freedom We Believe"*), die er am 13. Januar 2011 vor dem Ständigen Rat der OSZE hielt, führte er diesen Widerstand als Beispiel und Vorbild dafür an, wie Menschen ihre Freiheiten verteidigen können. Er hob hervor, wie wichtig es sei, an demokratischen Werten festzuhalten, die Prinzipien von Helsinki zu erfüllen und Menschenrechtsverteidiger ebenso zu schützen wie die Rede- und die Versammlungsfreiheit. Auf diese Themen kam er während des ganzen Jahres immer wieder zurück, vor allem dann, wenn er sich für die Zivilgesellschaften in Belarus, Russland und der Ukraine einsetzte. Dafür einzutreten und an Litauens Geschichte zu erinnern war ein kalkuliertes Risiko: Er würde damit zwar die Unterstützung der Zivilgesellschaft und der litauischen Öffentlichkeit gewinnen können; gleichzeitig hätte der Vorsitz dadurch aber auch an Akzeptanz beim politischen Establishment einiger Nachbarländer einbüßen können. Die Tatsache, dass der Vorsitz diese Strategie ganz bewusst verfolgte, zeigt seine Entschlossenheit, politisch zu handeln.

19 Heifetz/Grashow/Linsky, a.a.O. (Anm. 1), S. 133.

Gleichzeitig musste der Vorsitz auch im Namen aller OSZE-Teilnehmerstaaten politisch handeln. Er bemühte sich daher darum, bei der Weiterverfolgung der Vision einer euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft, auf die man sich auf dem Gipfel von Astana verständigt hatte, eine führende Rolle zu übernehmen. Auf dem Ministerratstreffen von Vilnius im Dezember 2011 setzte er außerdem alles daran, Unterstützung für die Bewerbung der Mongolei um Mitgliedschaft in der OSZE und für die Übernahme des OSZE-Vorsitzes in den Jahren 2014 und 2015 durch die Schweiz bzw. Serbien zu gewinnen.

Um Unterstützung für seine Ziele – die Sichtbarkeit der OSZE zu gewährleisten und die Einhaltung der OSZE-Werte zu fördern – zu erhalten, unternahmen der Amtierende Vorsitzende und sein Team 21 Reisen und nahmen an rund 40 mit der OSZE verbundenen Veranstaltungen, Konferenzen und Runden Tischen teil. Noch mehr politisches Gewicht erhielt der Vorsitz durch Litauens Präsidentin Grybauskaitė. Sie nahm am Gipfeltreffen in Astana teil, sprach vor dem Ständigen Rat in Wien, reiste in den Südkaukasus und nach Moldau und spielte eine wichtige Rolle beim Ministerratstreffen in Vilnius.

Um seine Botschaft zu verbreiten, nutzte Litauen in der Zeit seines OSZE-Vorsitzes intensiv die Medien. Im Laufe des Jahres gab das Vorsitzteam 243 Presseerklärungen ab, von denen allein 34 Menschenrechtsfragen und 38 dem Thema Konfliktlösung gewidmet waren. Im selben Zeitraum waren Dutzende von Artikeln in den verschiedenen regionalen Nachrichtenportalen der OSZE-Teilnehmerstaaten, 25 Gastkommentare und zahlreiche Live-Interviews an die Öffentlichkeit der OSZE-Gemeinschaft gerichtet. Auf dem Ministerratstreffen in Vilnius am 6. und 7. Dezember 2011 waren 175 Medienvertreter anwesend, die rund 160 Artikel in der litauischen und internationalen Presse veröffentlichten. Im Verlaufe des zweitägigen Treffens verbuchte die OSZE-Website 12.000 Besucher, die insgesamt 40.000 Seiten ansahen – 60 Prozent mehr als die übliche Zahl der Zugriffe pro Tag.

Quantität ist jedoch nicht gleichbedeutend mit Qualität und wie viele Informationen produziert werden korreliert nicht zwangsläufig positiv damit, wie diese ankommen. Vielmehr „führt ein Überfluss an Informationen zu einem Mangel an Aufmerksamkeit“,[20] wie Nye richtig bemerkt. Um dieses Problem zu vermeiden, sollten eine strategische Kommunikation bestimmte Themen erklären und regelmäßige Mitteilungen den Kontext politischer Entscheidungen (*idealiter* im Zusammenhang mit diesen Themen) erläutern.

Auch sollte man wichtige politische Entscheidungsträger und Multiplikatoren im Rahmen einer langfristig angelegten Zusammenarbeit mit seinen Zielen und Strategien vertraut machen. Aus diesem Grunde bezog Litauen *Think Tanks*, wie z.B. das *International Peace Institute*, Wissenschaftler und NGOs beispielsweise in den *„V-to-V“*-Dialog[21] mit ein und begrüßte ebenso die Ar-

20 Nye, a.a.O. (Anm. 11), S. 103.

21 „V-to-V“ steht für „Vancouver to Vladivostok via Vienna and Vilnius“.

beit der Euro-Atlantischen Sicherheitsinitiative (EASI). Dieser Prozess wurde 2012 durch die Initiative zur Entwicklung einer euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft (IDEAS), die von *Think Tanks* in Deutschland, Frankreich, Polen und Russland ins Leben gerufen wurde, sowie die erstmals vom OSZE-Sekretariat veranstalteten *Security Days*, weiter vertieft. All diese Maßnahmen öffneten den intergouvernementalen Prozess für externe Meinungen und brachten neue Ideen dazu hervor, wie die OSZE mit neuem Leben gefüllt werden könnte. Sie sind damit auch ein gutes Beispiel dafür, wie *Public Diplomacy* zu adaptiver Führung und *Soft Power* beitragen kann.

Krise oder Chance?

Es wird viel darüber geredet, dass die OSZE in der Krise stecke. Wenn das stimmt, sollten wir es mit Hillary Clinton halten: „Verschwende niemals eine gute Krise." Mithilfe der adaptiven Führung kann die Krise zur Chance werden. Schließlich zählt Anpassungsfähigkeit seit 1975 zu den Stärken der OSZE.

Mehrere Faktoren sprechen für die OSZE. Die Finanzkrise kann die Teilnehmerstaaten zwingen, Prioritäten zu setzen: weniger zu tun, das Wenige dafür aber besser. Dies würde es der OSZE ermöglichen, ihren Mehrwert zu erkennen, ihre *„Smart Power"*. Je klarer ihr Profil ist, desto attraktiver wird sie als *„Soft Power"* und als *„Smart Power"* sein und umso leichter wird es auch für andere – politische Entscheidungsträger, Finanzministerien, die Medien und die Öffentlichkeit – sein, den Mehrwert der OSZE zu begreifen.

Die Tatsache, dass die nächsten drei Vorsitzländer bereits feststehen – die Ukraine für 2013, die Schweiz für 2014 und Serbien für 2015 –, bedeutet eine gewisse Vorhersagbarkeit, die mehr Kontinuität und Vorausplanung ermöglicht. Der Helsinki-+40-Prozess sollte als Chance genutzt werden, einen Dreijahresplan (für 2013-2015) zu skizzieren, um die Agenda „von Astana nach Belgrad – über Dublin, Kiew und Bern" voranzutreiben.

Eine weitre Chance ergibt sich daraus, dass derzeit aus Initiativen wie z.B. EASI und IDEAS zahlreiche neue Ideen zur Rolle der OSZE hervorgehen. Auch dies kann dazu beitragen, Bewegung in den Prozess der adaptiven Führung zu bringen. Allerding sollte die OSZE es vermeiden, zum Woody Allen der europäischen Sicherheitsorganisationen zu werden – nur mit sich selbst beschäftigt und so introspektiv, dass es schon fast neurotisch ist. Stattdessen sollte sie sich auf das konzentrieren, was sie gut kann – und es einfach tun.

Am einfachsten ist das dort, wo strategische Interessen konvergieren. Zentralasien ist hierfür ein gutes Beispiel. Der kasachische Vorsitz im Jahr 2010, das verstärkte Interesse der Mongolei an der OSZE, der bevorstehende Abzug der ISAF-Truppen aus Afghanistan und die zunehmende strategische Bedeutung Zentralasiens – all dies erhöht die Glaubwürdigkeit der OSZE als

eurasische Organisation. Grenzüberschreitende Bedrohungen sind ein weiteres Thema, in dem die Interessen der Teilnehmerstaaten konvergieren. Wenn es der OSZE gelingt, in diesem Bereich einen Mehrwert nachzuweisen, kann sie eine wichtige Rolle bei der Reduzierung von Risiken spielen, die z.B. von transnationaler organisierter Kriminalität ausgehen. Wenn die OSZE darüber hinaus Fortschritte bei der Lösung von mindestens einem der Langzeitkonflikte (am wahrscheinlichsten wäre Moldau) vorweisen kann, kann sie das Vertrauen in ihre Vermittlungsfähigkeiten wiederherstellen. Die Teilnehmerstaaten sollten sich auch noch einmal Gedanken über mögliche *Peacekeeping*-Einsätze, wie sie in Berg-Karabach dringend nötig wären, oder über Rüstungskontrolle, die völlig zum Erliegen gekommen ist, machen. Fortschritte in diesen Bereichen würden DNA-Strukturen generieren, die es der OSZE ermöglichen, in einem schwierigen Umfeld zu gedeihen, und sie in die Lage versetzen, den ihr angemessenen Platz in einem sich rasch verändernden multilateralen Kontext zu finden.

Schlussfolgerung

Wir hoffen, dass die im vorliegenden Beitrag angestellten Betrachtungen einige der gedanklichen Prozesse besser erklären können, die sich im litauischen OSZE-Vorsitz im Laufe des Jahres 2011 abgespielt haben. Das kann für zukünftige Vorsitze von besonderer Bedeutung sein, aber auch für alle diejenigen, die Interesse an der Politikgestaltung und Entscheidungsfindung im multilateralen Rahmen haben. Wir hoffen auch, dass die Idee der adaptiven Führung in der OSZE Anwendung finden kann, um sie in die Lage zu versetzen, sich in einer Zeit der Herausforderungen und des Wandels weiterzuentwickeln und zu gedeihen. Eine der Bestrebungen adaptiver Führung sollte es sein, die *„Smart Power"* der OSZE zu erhöhen, um der Organisation ein schärferes Profil zu verleihen, klare Ziele zu setzen und ihr die für ihre Umsetzung notwendigen Instrumente an die Hand zu geben.
Für die OSZE ist es wie für alle regionalen und internationalen Organisationen überlebenswichtig, sich weiterzuentwickeln. Wenn sie dies nicht tun, verlieren sie ihre Bedeutung. Die Alternative zu adaptiver Führung ist Stillstand. „Die Definition von Wahnsinn ist, immer wieder das Gleiche zu tun und andere Ergebnisse zu erwarten", stellte Albert Einstein einst fest – und genau das ist das Gegenteil von *„Smart Power"*.

Rolf Mützenich/Matthias Z. Karádi

Die OSZE als euroatlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft: theoretische Grundlagen, Voraussetzungen und Aussichten

Europäische Sicherheit und die Krise des Multilateralismus

Die Erwartungen an die OSZE, die damals noch KSZE hieß, waren nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes hoch. Sie galt vielen als Nukleus eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems, in dem die Bündnisse des Kalten Krieges aufgehen sollten. Es ist bekanntermaßen anders gekommen. Die meisten – wenn nicht alle – mittel- und osteuropäischen Staaten sahen die Zukunft ihrer Sicherheit in NATO und EU. Dennoch ist die OSZE immer wieder als Modell für eine europäische Sicherheitsgemeinschaft ins Gespräch gebracht worden. Zuletzt wurde auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Astana 2010 die Vision einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft formuliert. Von dieser Vision ist die OSZE allerdings weiter entfernt denn je. Von Michail Gorbatschows „gemeinsamem Haus Europa" steht bis heute allenfalls der (erweiterte) Westflügel. Es ist dabei nur ein schwacher Trost, dass die Krise des Multilateralismus mittlerweile auch NATO und EU ereilt hat. Die Schwächung internationaler Institutionen resultiert nicht nur aus einer Renationalisierung und Renaissance unilateraler Souveränitätspolitik, sondern ist auch eine Binnenkrise, verursacht durch langwierige und intransparente Entscheidungsprozesse verbunden mit Blockaden und Hindernissen.

Im euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsraum herrscht kein Mangel an Sicherheitsinstitutionen. Dennoch weist die europäische Sicherheitsordnung Legitimitäts-, Partizipations- und Effizienzprobleme auf. Dies liegt weder an der OSZE, noch an NATO und EU, sondern am mangelnden politischen Willen der Regierungen. Die europäische Sicherheitsarchitektur wird gegenwärtig von einem Konglomerat aus kollektiver Verteidigung, kooperativer Sicherheit, Sicherheitsgemeinschaften, kollektiver Sicherheit sowie Gleichgewichtspolitik und Mächtekonzerten geprägt. Internationale Institutionen haben dabei eine doppelte Funktion: Zum einen spiegeln sie die Interessen der beteiligten Staaten wider. Die Mitgliedschaft in einer internationalen Institution liegt im (macht-)politischen Interesse eines Staates. Wenn sich diese Interessen ändern, wandelt sich auch der Charakter der internationalen Institution. Die Anpassungen von NATO und OSZE seit 1989 verdeutlichen somit auch die veränderten Präferenzen ihrer Mitglieder – d.h. in erster Linie der großen Staaten. Auf der anderen Seite prägen und beeinflussen internationale Institutionen wiederum das Verhalten von Staaten. In gewisser Weise werden Staaten somit durch internationale Institutionen „sozialisiert". Internationale Organisationen wie NATO und OSZE sind demzufolge durchaus in

der Lage, durch institutionalisierte Lernprozesse die Interessen und Präferenzen der Staaten zu beeinflussen und gegebenenfalls zu verändern. Dabei gilt die Grundannahme der Theorie des demokratischen Friedens, dass die Sozialisationsfunktion von Institutionen umso höher ist, je mehr Mitglieder Demokratien sind. Zudem sind Demokratien eher dazu bereit, Sicherheitsgemeinschaften zu bilden als Nicht-Demokratien. Aus diesem Grunde ist die Nordatlantische Allianz eben nicht nur ein traditionelles Militärbündnis, sondern eine auf demokratischen Identitäten beruhende pluralistische Sicherheitsgemeinschaft des Westens.[1] Demgegenüber handelt es sich bei der OSZE um ein kooperatives Sicherheitssystem, das den Aufbau einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok als Zielvorgabe formuliert hat. Man könnte die OSZE somit auch als eine Sicherheitsgemeinschaft im Werden bezeichnen oder mit den Worten von Emanuel Adler als ein *„security community-building model"*.[2] Die OSZE hat dabei „anstatt darauf zu warten, bis ‚der Andere' seine Identität und Interessen ändert, damit er in die Institution, die eine Sicherheitsgemeinschaft aufbaut, aufgenommen werden kann [...] von Anfang an alle Staaten einbezogen, die den politischen Willen äußern, den Standards und Normen der Sicherheitsgemeinschaft gerecht zu werden – in der Hoffnung, deren Identitäten und Interessen zu ändern".[3]

Auch wenn die ermüdende Fülle von Kommuniqués mit den immer gleichen wohlfeilen Bekenntnissen und Absichtserklärungen zu ebenso wohlfeiler Kritik einlädt, ist die europäische Sicherheitsordnung besser als ihr Ruf. Andere Weltregionen schauen voller Neid auf den Grad der Zusammenarbeit und Verregelung in Europa. Trotz nicht zu leugnender Fortschritte ist die Realität europäischer Sicherheit im OSZE-Raum jedoch nach wie vor nicht nur von Kooperation, sondern auch von Nullsummenspielen, formellen und informellen Mächtekonzerten und Sicherheitsdilemmata geprägt. Dies ändert nichts an der Notwendigkeit der Vision einer Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok.

Karl W. Deutsch und das Konzept der Sicherheitsgemeinschaft – theoretische Grundlagen

Den Begriff der „Sicherheitsgemeinschaft" entwickelte Karl Wolfgang Deutsch 1957 in seinem viel zitierten Standardwerk von 1957 *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light*

1 Vgl. hierzu grundlegend: Thomas Risse-Kappen, Cooperation among Democracies: The European Influence on U.S. Foreign Policy, Princeton 1995.

2 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.

3 Emanuel Adler, Die OSZE als Sicherheitsgemeinschaft, in: OSCE Magazine 1/2011 (deutsche Ausgabe), S. 14-15, hier: S. 15.

of Historical Experience (Princeton 1957). Großer Erfolg war dem Konzept zunächst nicht beschieden, ganz im Gegenteil: Die Atmosphäre des Kalten Krieges zwischen den USA und der UdSSR sorgte zunächst dafür, dass das Konzept so schnell aus der von US-Wissenschaftlern dominierten Debatte verschwand, wie es aufgetaucht war. Die einzigen Formen von „Sicherheitsgemeinschaft", die sich unter diesen Zeitumständen als salonfähig erwiesen, waren Verteidigungspakte wie die NATO, die CENTO und die SEATO.

Nach Deutsch zeichnet sich eine „pluralistische Sicherheitsgemeinschaft" dadurch aus, dass 1. in ihrem Rahmen Gewalt als Mittel zwischenstaatlicher Interessendurchsetzung überwunden ist (gewaltfreie Problemverarbeitung), 2. ihre Teilnehmer in den grundlegenden politischen Werten übereinstimmen (Wertekonsens) und 3. das wechselseitige Verhalten berechenbar ist (Erwartungsverlässlichkeit). Die Folge ist eine Zivilisierung des Umgangs zwischen Staaten. Sicherheitsgemeinschaften sind also enge, institutionalisierte Beziehungen zwischen Staaten, die nicht nur auf wechselseitigen Interessen, sondern auch auf gemeinsamen Werten und wechselseitigen Sympathien beruhen. Ein intensives Geflecht von Interessen, Kommunikation und Organisationen hält ihre Mitglieder zusammen. Sicherheit wird als ein kollektives Gut verstanden.

Neben der „pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft" identifiziert Deutsch die „verschmolzene Sicherheitsgemeinschaft". Der Unterschied zwischen beiden besteht darin, dass pluralistische Sicherheitsgemeinschaften aus mehreren souveränen Staaten bestehen, während verschmolzene Sicherheitsgemeinschaften ein staatliches oder staatsähnliches Gebiet mit einer zentralisierenden Gewalt darstellen. Eine verschmolzene Gemeinschaft ist die Verflechtung mehrerer zuvor unabhängiger Einheiten zu einer eigenständigen größeren Einheit, die nach der Verschmelzung (Amalgamation) über eine gemeinsame Regierung verfügt. Beispiele hierfür sind die USA und das Deutsche Reich von 1870/71. Die pluralistische Sicherheitsgemeinschaft ist das Gegenstück zur verschmolzenen (amalgamierten) Sicherheitsgemeinschaft. Ihr Hauptziel ist die Bewahrung des Friedens unter ihren Einheiten. Die Nationalstaaten behalten in diesem Falle ihre Souveränität und es kommt nicht zur Errichtung einer gemeinsamen Regierung. Darüber hinaus ist die pluralistische Sicherheitsgemeinschaft deutlich leichter herzustellen und zu erhalten. Für die Existenz einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft sind lediglich die drei bereits erwähnten Hauptvoraussetzungen nötig (gewaltfreie Problemverarbeitung, Wertekonsens und Erwartungsverlässlichkeit). Eine „verschmolzene" Sicherheitsgemeinschaft oder *integrative Sicherheit* entsteht dann, wenn die Mitgliedstaaten Souveränität auf die regionale Ebene transferieren. Die EU kann somit als pluralistische Sicherheitsgemeinschaft bezeichnet werden, die sich auf dem Weg zu einer integrativen Sicherheit befindet. Sie ist demnach zwar mehr als eine „pluralistische", aber noch keine „verschmolzene Sicherheitsgemeinschaft".

Da integrative Prozesse einer historischen Transformation von Gesellschaften gleichkommen, lassen sich die genannten Indikatoren – jeweils lediglich mit negativem Vorzeichen – auch für die Analyse von Gegentrends nutzen, denn Sicherheitsgemeinschaften in der amalgamierten oder in der pluralistischen Variante sind immer auch rückfallgefährdet: Die Regressionsanfälligkeit erschließt sich über dieselben Faktoren, die auch den Prozess der Integration kennzeichnen: „Integration ist eine Tatsache, nicht eine Frage der Zeit. Wenn die Menschen auf beiden Seiten keinen Krieg befürchten und auch keinen vorbereiten, spielt es kaum eine Rolle, wie lange sie dafür gebraucht haben, dieses Stadium zu erreichen. Wenn Integration aber erst einmal erreicht ist, könnte die Dauer ihres Bestehens zu ihrer Konsolidierung beitragen."[4]
Schließlich sind bei allen Sicherheitsgemeinschaften grundsätzlich drei Zukunftsszenarien denk- und logisch begründbar: Evolution, Stagnation und Devolution. Deutsch ging davon aus, dass es bestimmte Schwellen gibt, die – wenn sie einmal überschritten sind – das Bestehen einer Sicherheitsgemeinschaft sichern. Dies ist nur möglich, wenn ein starker Gemeinschaftssinn (*sense of community*) entsteht und erhalten bleibt, der wiederum den Institutionen der Sicherheitsgemeinschaft zu ihrer Geltung verhilft. Nur durch den Gemeinschaftssinn kann sichergestellt werden, dass die Gemeinschaft überlebt; durch Gewalt oder einen Hegemon innerhalb der Gemeinschaft kann dies nicht erreicht werden. Die engen Verflechtungen zwischen den Staaten erhöhen die Kosten für die Anwendung von Gewalt, sodass die Staaten letztlich friedliche Konfliktlösungen suchen.
Im Zusammenhang mit der Herausbildung einer regionalen Sicherheitsarchitektur im Rahmen der OSZE stellt sich die Frage, ob Sicherheitsgemeinschaften nur zwischen Demokratien gebildet werden können. Oder anders gefragt: Ist ein demokratisches System für die Bildung einer Sicherheitsgemeinschaft eine hinreichende oder aber eine notwendige Bedingung? Wenn man den Kriterienkatalog von Deutsch anwendet zeigt sich: Für die Herausbildung einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft sind Gewaltverzicht, Wertekonsens und Erwartungsverlässlichkeit ausreichend. Angesichts der Mitgliedschaft der damaligen Militärdiktaturen Griechenland, Spanien und Portugal in der NATO könnte man sogar argumentieren, dass die Teilnahme an einer Sicherheitsgemeinschaft den Prozess der gesellschaftlichen Teilhabe beschleunigen kann. Dennoch: Partizipation, soziale Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit können den Prozess der regionalen Integration befördern. Wie bereits erwähnt, ist die Sozialisationsfunktion von Institutionen umso höher, je mehr Mitglieder Demokratien sind, und Demokratien sind eher dazu bereit, Sicherheitsgemeinschaften zu bilden, als Nicht-Demokratien.

4 Karl W. Deutsch/Sidney A. Burrell/Robert A. Kann/Maurice Lee, Jr./Martin Lichterman/Raymond E. Lindgren/Francis L. Loewenheim/Richard W. Van Wagenen, Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience, Princeton 1957, S. 6 (eigene Übersetzung).

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde in den internationalen Beziehungen auch das Konzept der pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft wieder aufgegriffen und vor dem Hintergrund der neuen weltpolitischen Lage überarbeitet. Insbesondere Emanuel Adler und Michael Barnett und ihrem vielzitierten Sammelwerk *Security Communities* ist es zu verdanken, dass das Deutsch'sche Konzept in den vergangenen Jahren eine Renaissance erlebt hat.[5] Sie greifen Deutschs Ideen auf und bemühen sich um ihre Anpassung an die neue sicherheitspolitische Lage seit dem Ende der Blockkonfrontation. Im Wesentlichen sind es drei Modifikationen bzw. Ergänzungen, die Adler und Barnett vornehmen.

Zum einen definieren sie den Begriff der „Sicherheitsgemeinschaft" rigoroser als Deutsch. Sie verwerfen die Idee einer amalgamierten Sicherheitsgemeinschaft und sprechen stattdessen allgemein von Gemeinschaften souveräner Wesen, die eine verlässliche Aussicht auf friedlichen Wandel genießen. Des Weiteren haben Adler und Barnett das Konzept von Karl W. Deutsch erweitert und präzisiert, indem sie zwischen zwei Typen von (pluralistischen) Sicherheitsgemeinschaften differenzieren: locker (*loosely coupled*) und eng gekoppelten (*tightly coupled*) Sicherheitsgemeinschaften. Eine locker gekoppelte Sicherheitsgemeinschaft umfasst souveräne Staaten, die eine verlässliche Aussicht auf friedlichen Wandel aufrechterhalten und nicht mehr. Eng gekoppelte Sicherheitsgemeinschaften gehen über diese Grundbedingung hinaus und erweisen sich als anspruchsvoller. Zum einen weisen sie einen gewissen Grad an Nachbarschaftshilfe auf. Zum anderen stellen sie ein konkretes Bezugssystem für ihre Mitglieder dar, das sich als ein Mittelding zwischen einem Verbund souveräner Staaten und einer regionalen, zentralisierten Regierung erweist. Adler und Barnett bezeichnen dieses System etwas unpräzise als ein post-souveränes System, ausgestattet mit gemeinsamen supranationalen, transnationalen und nationalen Institutionen sowie einer Art kollektivem Sicherheitskomplex.

Pluralistische Sicherheitsgemeinschaften bestehen demnach aus mehreren souveränen Staaten, die ihre eigenen Regierungen und ihre politischen Systeme behalten. Diese Staaten besitzen jedoch gemeinsame Kernwerte (*core values*), die auf ähnlichen politischen Institutionen, ähnlichen (historischen) Erfahrungen und der Existenz eines gewissen Grades an Gemeinschaftlichkeit und Loyalität basieren. Es besteht somit ein – zumindest embryonales – „Wir-Gefühl". Die Mitgliedstaaten einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft sind so weit miteinander verflochten beziehungsweise integriert, dass sie darauf vertrauen können, dass (noch immer) auftretende Konflikte friedlich gelöst werden. Des Weiteren kann man Sicherheitsgemeinschaften nach ihrem Reifegrad in reife (*mature*), aufsteigende (*ascendent*) und aufkeimende

5 Emanuel Adler/Michael Barnett, A framework for the study of security communities, in: dies. (Hrsg.), Security Communities, a.a.O. (Anm. 2), S. 29-65, hier: S. 30.

(*nascent*) Sicherheitsgemeinschaften unterscheiden. Reife Sicherheitsgemeinschaften stehen nach Adler und Barnett auf der höchstmöglichen Stufe der Entwicklung. Als Beispiele hierfür dienen die USA und – etwas weniger integriert – die EU.

Beide Typen von Sicherheitsgemeinschaften durchlaufen in ihrem Entwicklungsprozess die drei Stufen der Aufkeimung, Aszendierung (bzw. Aufstieg) und Reifung. In aufkeimenden Sicherheitsgemeinschaften prüfen die Staaten, wie sie ihre Aktivitäten koordinieren können, um die gemeinsame Sicherheit zu erhöhen, Transaktionskosten zu senken oder das Potenzial für weitere Interaktion in der Zukunft zu schaffen. Voraussetzung für diese Initiierungsphase ist in der Regel die Wahrnehmung einer gemeinsamen Bedrohung, vor der es sich zu schützen gilt. Die Phase der Aszendierung ist geprägt durch sich zunehmend verdichtende Netzwerke, neue Institutionen und Organisationen, die eine engere militärische Koordinierung und Kooperation widerspiegeln, sowie eine geringere Furcht davor, dass die jeweils anderen Mitglieder eine Bedrohung darstellen könnten. Im Verlauf dieser Phase kommt es daher auch zu vertieftem gegenseitigem Vertrauen und zur Entfaltung einer kollektiven Identität. Die in diesem Prozess entstehenden Institutionen führen wiederum zu einer anwachsenden sozialen Interaktion, zur Verbreitung einer gemeinsamen Identität und komplementärer Interessen. Die Phase der Aszendierung geht schließlich in die dritte Stufe – die Reifung – über. An diesem Punkt teilen die regionalen Akteure eine gemeinsame Identität und etablieren deshalb die verlässliche Aussicht auf einen friedlichen Wandel, wodurch die eigentliche Sicherheitsgemeinschaft entsteht.[6] Die „pluralistische Sicherheitsgemeinschaft“ hingegen ist bescheidener in ihren Ansprüchen. Sie beschränkt sich auf die nötige Vereinbarkeit der wesentlichen Werte, eine gewisse Sensibilität und ein Verantwortungsgefühl gegenüber sozial Schwächeren und Minderheiten sowie die Voraussagbarkeit des Verhaltens eines jeden Akteurs innerhalb der Gemeinschaft. Allerdings betont Deutsch, dass beide Arten von Sicherheitsgemeinschaften immer auch rückfallgefährdet seien.

Der Versuch, den OSZE-Raum anhand des Deutsch’schen Paradigmas zu typologisieren, erweist sich als schwierig. Während die NATO geradezu der Prototyp einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft ist, handelt es sich bei der Europäischen Union um eine Mischform zwischen einer pluralistischen und einer amalgamierten Sicherheitsgemeinschaft. Trotz des dichten Netzes an Institutionen, Transaktionen und Beziehungen ist es bis jetzt nicht zur Verschmelzung gekommen und ob dies in Zukunft der Fall sein wird, bleibt abzuwarten. Bislang sind als direkte Folge der europäischen Banken- und Schuldenkrise eher nationale Kirchturmpolitik und ein Trend zur Renationalisierung zu beobachten. Die Bearbeitung der Krise könnte jedoch durchaus auch zu einem neuen Integrationsschub führen. Die gemeinsame Bankenaufsicht und die angestrebte Harmonisierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind Indizien dafür. Bislang lässt sich die EU in Anlehnung an Adler und

6 Vgl. ebenda, S. 50-57.

Barnett noch am ehesten als eng gekoppelte Sicherheitsgemeinschaft bezeichnen. Inwieweit auch die OSZE Attribute und Voraussetzungen einer Sicherheitsgemeinschaft besitzt, soll im Folgenden erörtert werden.

Die Krise der OSZE und die Schlüsselrolle Russlands

Die Kritik am Zustand der OSZE ist nicht neu – für viele bietet sie ein „Bild des Jammers". Die Beschreibungen reichen von einem „machtlosen Debattierclub" und „zahnlosen Tiger" über eine „Schönwetterorganisation" bis hin zur *gender*-politisch äußerst inkorrekten „Dame ohne Unterleib". Es ist zwar eine Binsenweisheit, aber man kann sie nicht oft genug wiederholen: Eine Institution ist immer nur so stark, wie ihre Mitglieder es zulassen. Die OSZE ist genauso wenig unabhängig wie die EU oder die NATO. Philip Zelikow hat dies am Beispiel der NATO in einem prägnanten Bild zusammengefasst: „Niemand, der am Haus eines Nachbarn vorbeigeht und das Auto eines Besuchers in der Auffahrt stehen sieht, würde sagen: ‚Sieh mal, Schatz, die Bensons haben heute Abend Besuch von einem Chevrolet.' Die NATO ist vielleicht das Fahrzeug [...] sie ist aber nicht der Fahrer."[7]
Seit mehr als zehn Jahren kämpft die OSZE gegen einen Bedeutungsverlust. Für diesen gibt es verschiedene Gründe: die Konkurrenz durch andere Akteure, die Lähmung der Organisation durch eine Ost-West-Spaltung sowie das unscharfe Profil und die geringe Sichtbarkeit nach außen. Es waren nicht zuletzt der überhöhte Erwartungsdruck auf die KSZE in den frühen neunziger Jahren und das von vielen ihrer politischen und akademischen Freunde und Förderer mit einem gewissen Trotz demonstrierte Festhalten an einer Schlüsselrolle der Organisation in der neu entstehenden kontinentalen und transkontinentalen Sicherheitslandschaft, die um die OSZE eine Aura der Enttäuschung entstehen ließen.
Auch im politischen Berlin fristet die OSZE überwiegend ein Schattendasein. Sie kommt in den strategischen Debatten und in den relevanten Papieren der außenpolitischen Denkfabriken *de facto* nicht vor oder wird lediglich unter „ferner liefen" erwähnt. Eine der wenigen Ausnahmen ist hier die von Außenminister Frank-Walter Steinmeier und seinem damaligen Staatsminister Gernot Erler entwickelte Zentralasienstrategie zu Zeiten der Großen Koalition – und auch hier stand vor allem die EU im Mittelpunkt. Das deutsche Engagement für die OSZE ist zwar nicht vollständig erloschen, hat sich aber doch deutlich abgeschwächt. Dies hat nicht nur, aber auch mit den Reform- und Erweiterungsprozessen von EU und NATO zu tun. Zudem hat sich gezeigt, dass die Erwartungen an die OSZE als Kern einer gesamteuropäischen Friedensordnung zu blauäugig waren. Trotz aller OSZE-Rhetorik haben sich deshalb die Prioritäten deutscher Außen- und Sicherheitspolitik in Anerken-

7 Philip Zelikow, The Masque of Institutions, in: Survival 1/1996, S. 6-18, hier: S. 8 (eigene Übersetzung).

nung der sicherheitspolitischen Realitäten auf dem Kontinent seit 1992 in Richtung NATO und seit 1999 in Richtung EU/ESVP verschoben. Auch in Deutschland wird die OSZE immer weniger als die überwölbende Plattform für gesamteuropäische Sicherheit angesehen. Sie wird stattdessen mehr und mehr zu einem wahlweise einsetzbaren Instrument zur Verfolgung begrenzter außenpolitischer Ziele, hauptsächlich in Regionen, in denen weder die EU noch die NATO auftreten kann bzw. will.[8] In internen Strategiepapieren kommt die OSZE praktisch nicht mehr vor oder wird allenfalls kursorisch erwähnt.

Die Defizite der OSZE spiegeln auch die Defizite der euroatlantischen Sicherheitsarchitektur insgesamt wider, die nach wie vor durch sehr unterschiedliche Zonen von Sicherheit gekennzeichnet ist. NATO und EU haben zwar ein hohes Maß an Integration, gegenseitigem Vertrauen und kollektiver Sicherheit geschaffen, jenseits ihrer Grenzen fehlt dieses Vertrauen aber nach wie vor. Die OSZE arbeitet mit einem integrativen Konzept, das sich von den konditionierten Erweiterungsstrategien der EU und der NATO unterscheidet. Dieser integrative Ansatz bedeutet jedoch auch, dass sich die OSZE unweigerlich alle Konflikte, Probleme und Widersprüche einverleibt, die dann innerhalb der Organisation bearbeitet werden müssen. Es gibt im OSZE-Raum und an seinen Rändern eine ganze Reihe von Ländern mit den Eigenschaften fragiler Staatlichkeit, in denen vor allem innerstaatliche Konflikte jederzeit ausbrechen können. Ein Blick auf die Konflikte im OSZE-Raum zeigt, dass der Bedarf an den Leistungen der Organisation weiterhin besteht. Mit einer präziseren Rollenklärung, einer klareren Abgrenzung gegenüber anderen Akteuren und einer Besinnung auf ihre Kernkompetenzen könnte die OSZE dazu beitragen, dass sie als Forum für Sicherheitsfragen für ihre Teilnehmerstaaten wieder attraktiver wird.

Eine eurasische Sicherheitsgemeinschaft ist ein weit in der Zukunft liegendes visionäres Ziel. Die Realitäten der gegenwärtigen europäischen Sicherheitslandschaft sind davon weit entfernt. Mit Ausnahme des Transnistrien-Konflikts, bei dem die Konfliktparteien im November 2011 immerhin das offizielle 5+2-Verhandlungsformat wieder aufgenommen haben, gibt es kaum Fortschritte. Der Berg-Karabach-Konflikt droht durch kriegerische Rhetorik weiter angeheizt zu werden. Auch in Georgien entwickeln sich die verschiedenen Landesteile immer weiter auseinander. In Belarus wird nicht nur die politische Opposition unterdrückt und eingesperrt, sondern grundlegende Freiheitsrechte des Einzelnen – die zu schützen sich alle OSZE-Staaten verpflichtet haben – werden mit Füßen getreten, ähnliches gilt für die Ukraine und die zentralasiatischen Staaten.

Dies führt uns zur Schlüsselrolle Russlands. Die Krise der OSZE ist auch eine Krise der Russlandpolitik des Westens, die dringend kohärenter gestaltet

8 Vgl. Johannes C. Landman, Die Entwicklung der OSZE aus der Sicht der Niederlande, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 87-100, hier: S. 91.

werden muss.[9] Dies ist zugegebenermaßen mit Wladimir Putins dritter Amtszeit nicht einfacher geworden. Die Stichpunkte Raketenabwehr, Libyen und Syrien zeigen die Spannungen und Probleme, die es hier zu bewältigen gilt. Die nach wie vor existierende Spaltung des Kontinents verbunden mit der Konsensregel lähmt die Organisation zusätzlich: Auf dem Gipfel von Astana scheiterte die Verabschiedung eines gemeinsamen Aktionsplans, auf mehreren Ministertreffen zuvor konnte man sich nicht auf gemeinsame Schlusserklärungen einigen, und auch das Budget war häufig Gegenstand von Streitereien. Dieses Zerwürfnis führte auch dazu, dass wichtige Missionen der OSZE nicht verlängert oder deren Mandate verwässert wurden (z.B. Georgien, Belarus, Usbekistan). Zudem versuchte Moskau, die politische Kontrolle über die relativ unabhängigen OSZE-Sonderinstitutionen (Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, BDIMR, Hoher Kommissar für nationale Minderheiten, HKNM, und der Beauftragte für Medienfreiheit) zu verstärken. Die Spaltung blockiert auch die Klärung des rechtlichen Status der Organisation und die Verabschiedung einer OSZE-Charta. In Russland überwiegt die Ansicht, dass die kooperative Strategie der 1990er Jahre versagt hat. Die russischen Sicherheitsinteressen seien z.B. in der Frage der Raketenabwehr und des KSE-Vertrags übergangen und Moskaus Interessensphäre u.a. durch die westliche Unterstützung für die „farbigen Revolutionen“ nicht respektiert worden. Konkret erhebt Russland drei Vorwürfe: 1. werde in der OSZE die menschliche Dimension auf Kosten der politisch-militärischen Dimension überbetont, 2. lege die OSZE das Spannungsfeld zwischen staatlicher Souveränität (territoriale Integrität, Unverletzbarkeit der Grenzen) und grundlegenden Menschenrechten einseitig zugunsten Letzterer aus (z.B. bei der Anerkennung des Kosovo) und 3. interveniere die OSZE quasi nur „östlich von Wien“, obwohl es westlich davon auch relevante Themen gebe (z.B. das Baskenland und Nordirland).

Erschwerend kommt hinzu, dass die ursprüngliche russische Absicht der Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems unter der Ägide bzw. der Vorherrschaft der OSZE von vornherein eine Totgeburt war. Die europäische Sicherheitsstruktur nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist und bleibt ein evolutionärer Prozess, der sich nun mal nicht in Form von Modellen oktroyieren lässt. Nichtsdestoweniger ist die wieder entfachte Diskussion über neue Sicherheitsstrukturen (der Korfu-Prozess und die Ergebnisse der Diskussionen auf dem Gipfeltreffen in Astana) für die OSZE eine große Chance, ihre Rolle als wichtiges Forum gesamteuropäischer Sicherheit und Kooperation auszubauen. Die Entspannung zwischen den USA und Russland sowie die Wiederannäherung zwischen Russland und der NATO nach dem Georgienkrieg haben einen dynamischen Dialogprozess in der

9 So auch Przemysław Grudzinski, Der „Vertrag 2015“: ein Rahmenkonzept für regionale Sicherheit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011, S. 85-95, hier: S. 87-88.

OSZE begünstigt. Auch wenn es noch zu früh ist, um von einer Trendwende zu sprechen, ist ein erneuter Bedeutungszuwachs der OSZE nicht auszuschließen.

Die OSZE auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft? Voraussetzungen und Hindernisse

Liest man die Erklärungen und Abschlusskommuniqués der OSZE und legt die von allen 57 Teilnehmerstaaten anerkannten Prinzipien zugrunde, dann ist die OSZE bereits eine Sicherheitsgemeinschaft. Doch auch hier gilt: Es fehlt nicht an programmatischen Erklärungen, sondern am politischen Willen und der konkreten Anwendung dieser Prinzipien. Zuletzt hat der Georgienkrieg allen drastisch vor Augen geführt, dass im OSZE-Raum kein dauerhafter demokratischer Frieden herrscht.

Emanuel Adler unterscheidet folgende sieben gemeinschaftsbildende Funktionen der OSZE auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft: „(1) Sie fördert politische Konsultationen sowie bilaterale und multilaterale Übereinkommen zwischen ihren Mitgliedern. (2) Sie setzt freiheitliche Normen, die sowohl innerhalb der Staaten als auch in der Gemeinschaft anwendbar sind und dazu dienen, die Leistungsbilanz in den Bereichen Demokratie und Menschenrechte zu beurteilen, und überwacht deren Einhaltung. (3) Sie versucht, gewaltsam ausgetragene Konflikte zu verhüten, bevor sie ausbrechen. (4) Sie trägt dazu bei, die Praxis friedlicher Streitbeilegung im OSZE-Raum weiterzuentwickeln. (5) Sie baut gegenseitiges Vertrauen durch die Förderung von Rüstungskontrollabkommen, militärischer Transparenz und Zusammenarbeit auf. (6) Sie unterstützt die Hilfe für neue unabhängige Staaten sowie den Aufbau demokratischer Institutionen und marktwirtschaftliche Reformen. (7) Sie leistet Beistand beim Wiederaufbau von Institutionen und der Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit nach Konflikten.“[10]

In Astana wurde jedenfalls erstmals in einem Abschlussdokument der OSZE das Ziel einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft erwähnt. Wie diese Vision mit Ideen und Inhalten gefüllt werden kann, ist völlig offen und unter den Teilnehmerstaaten umstritten. Die OSZE kann nicht auf Bestellung und frei Haus für die Lösung aller europäischen Sicherheitsprobleme Antworten liefern. Aber sie kann einen Rahmen bieten, in dem die drängenden Fragen definiert, Konzepte geprüft und praktische Lösungen gesucht werden können. Die heutige OSZE ist durch hohe Flexibilität, Kosteneffizienz und immer noch relativ schlanke Organisationsstrukturen gekennzeichnet. Die Organisation hat sich seit 1990 zu einer Art flexibel einsetzbarem *Ad-hoc*-Ausschuss für die Sicherheitsprobleme und Konflikte, die EU und NATO nicht bearbeiten können bzw. wollen, entwickelt. Sie füllt damit eine entscheidende Lücke im europäischen Sicherheitsgefüge.

10 Adler, a.a.O. (Anm. 2), S. 132 (eigene Übersetzung).

Die OSZE verbindet die euroatlantische und die eurasische Region. Sie ist die einzige europäische Sicherheitsorganisation, in der sowohl die USA als auch Russland vollwertige Mitglieder sind. Die breite Mitgliedschaft, die Konsensregel, das umfassende Sicherheitsverständnis und ihre Erfahrung als Plattform für Dialog und Aktion gleichermaßen verhelfen der OSZE zu einem potenziell gewichtigen Stellenwert im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur. Die OSZE trägt mehr zur Bewältigung von Konflikten bei als oft sichtbar wird. So hat der kasachische Vorsitz dazu beigetragen, dass die Krise in Kirgisistan nicht weiter eskaliert. Über die Erfolge im Baltikum und die effiziente Arbeit des HKNM bei der Konfliktverhütung in Estland, Lettland, Ungarn und auf der Krim wird zwar nicht berichtet, weil nur *„bad news" „good news"* sind – sie sind aber dennoch Realität.
Die überragende Bedeutung der Organisation liegt jedoch im Bereich der Normsetzung, d.h. in der Schaffung von Regelwerken, die das friedliche Zusammenleben ermöglichen sollen. Dabei hat die Geschichte der KSZE gezeigt, dass die Ausbreitung normativer Grundlagen Zeit braucht, bis sie substanzielle Wirkung entfalten. Das Problem liegt zudem – wie bereits erwähnt – weniger in der Normensetzung, als vielmehr in der Normen*durchsetzung*. Hier bleibt die OSZE auf den Konsens und die Mitarbeit ihrer 57 Teilnehmerstaaten angewiesen; als intergouvernementale Einrichtung kann sie die Implementierung ihrer Normen und Ziele nicht erzwingen. Sie ist insofern eine in jeder Hinsicht typische internationale Organisation. Staaten bedienen sich ihrer, um bestimmte Probleme kooperativ zu lösen, missachten sie aber, sobald sie ihre Interessen anders definieren. Insofern verfügt die OSZE – ebenso wie die meisten anderen Organisationen – nur über geliehene Macht. Letztlich werden also die Teilnehmerstaaten selbst die Frage beantworten müssen, ob sie der OSZE eine wichtigere Rolle zukommen lassen wollen. Mit anderen Worten: Es geht weniger um neue Regeln für die OSZE als darum, die bestehenden einzuhalten. Denn nur in ihren Deklarationen ist die OSZE bereits eine Sicherheitsgemeinschaft, in der Realität ist sie davon weit entfernt.

Vision und Realität – eine euroatlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft

Die euroatlantische pluralistische Sicherheitsgemeinschaft ist trotz der Krisen von NATO und EU Realität. Sie gilt es gegen aufkommende Renationalisierungstendenzen zu verteidigen. Der „Westen" wird durch ein enges Geflecht kultureller und ökonomischer Beziehungen zusammengehalten, die im Zeichen der Globalisierung noch enger geknüpft werden. Dabei war der „Westen" nie ein statisches oder gar geografisch beschränktes Gebilde und ist es auch heute nicht – er ist vielmehr ein ideelles Konstrukt, in dem ständig

Kräfteverhältnisse neu definiert, Interessenkonflikte neu austariert und Werte neu überprüft werden.

Die OSZE hingegen ist und war nie die Inkarnation der westlichen Wertegemeinschaft, sondern ein eurasisches Staaten- und Wertekonglomerat. In einigen ihrer Teilnehmerstaaten herrschen mehr oder weniger traditional-patriarchalische Gesellschaften, geprägt von islamischer Religion, islamischer Kultur und islamischen Werten, vor. In den gesellschaftspolitischen Fragen und Wertorientierungen bestehen gravierende Unterschiede, die letztlich der eigentliche Hintergrund zentraler Streitfragen sind, wie jener um die „Demokratie als einzige Regierungsform" (Charta von Paris, 1990). Nicht nur in Zentralasien, sondern auch in Russland, Belarus und der Ukraine gibt es Rückschritte. Die Erweiterung der euroatlantischen Sicherheitsgemeinschaft zur eurasischen Sicherheitsgemeinschaft unter dem Dach der OSZE bleibt Arbeitsauftrag, Aufgabe und Ziel. Bislang ist es lediglich eine Vision.

Gemeinsame Sicherheit gibt es nicht ohne gegenseitiges Vertrauen. Vertrauen muss wachsen. Es wächst am nachhaltigsten durch ganz konkrete, praktische Zusammenarbeit. Auch nach vier Jahrzehnten bleibt die OSZE die einzige Organisation, in der die nordamerikanischen Demokratien, die Staaten der EU und ihre östlichen Nachbarn bis nach Zentralasien miteinander verbunden sind. Die großen Chancen, die hierin liegen, müssen besser genutzt werden. Die OSZE ist in vielem besser als ihr Ruf und hat, historisch gesehen, außerordentlich viel erreicht. Die Arbeit an einer euroatlantisch-eurasischen Sicherheitsgemeinschaft ist ein Prozess, der permanentes Engagement und vor allem Handlungs- und Veränderungswillen der Politik verlangt.

Auch in Europa, wo Sicherheitsgemeinschaften vorhanden (NATO, EU) oder im Entstehen begriffen sind (OSZE), sind Begriffe wie „Gleichgewicht der Kräfte", „Hegemonie", „Bündnisse" und „Mächtekonzert" nicht von der politischen Landkarte verschwunden. Die OSZE bleibt ein wichtiges Kooperationsgremium für diejenigen Staaten, die nicht Teil der Sicherheitsgemeinschaften EU und NATO sind. Sie ist ein kooperatives Sicherheitssystem, das den Aufbau einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok als Zielvorgabe formuliert hat, oder – mit den Worten von Emanuel Adler – ein *„security community-building model"*.[11] Man sollte sich jedoch vor allzu hohen Erwartungen hüten, die der OSZE eine Allzuständigkeit für die gesamteuropäische Sicherheit zuschreiben wollen. Der OSZE kommt die wichtige Aufgabe zu, sich um diejenigen Staaten zu kümmern, die nicht – oder besser noch nicht – Teil der Sicherheitsgemeinschaften des „Westens" sind. Sie ist eine Sicherheitsgemeinschaft im Werden, die erst dann überflüssig würde, wenn alle 57 OSZE-Staaten der EU und/oder der NATO angehören würden.

Festzuhalten bleibt, dass die OSZE bislang trotz einiger Erfolge aus ihrem Schattendasein nicht herausgekommen ist und weiterhin ziemlich unbeachtet

11 Adler, a.a.O. (Anm. 2).

ihr Dasein in der „Nische kooperativer Sicherheit“ fristet. Nischen sind allerdings evolutionsbiologisch auch dafür da, besetzt zu werden, und sichern das Überleben. Insofern wird die OSZE auch künftig eine wichtige Rolle in der europäischen Sicherheitsordnung spielen und hat durchaus das Potenzial dazu, diese Rolle zu erweitern und auszubauen. Voraussetzung hierfür wären allerdings ein Umdenken und eine andere Prioritätensetzung der wichtigsten Teilnehmerstaaten. Das legendäre Bonmot, das Frank Zappa einst über den Jazz prägte, lässt sich somit auch trefflich auf die OSZE anwenden: „Die OSZE ist nicht tot, sie riecht nur komisch.“

Wolfgang Zellner

Das IDEAS-Projekt: ein Beitrag zu einem OSZE-Netzwerk wissenschaftlicher Einrichtungen

Wie IDEAS entstand

Auch zwei Jahre nach dem OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Dezember 2010 klingt die Sprache der „Gedenkerklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft" noch immer klar, mutig und zukunftsweisend. In dem Dokument bekannten sich die Staats- und Regierungschefs der damals 56 Teilnehmerstaaten erneut zu der „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok [...], deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind".[1] In Absatz elf fügten sie weitere wichtige Spezifizierungen hinzu: „Diese Sicherheitsgemeinschaft soll in die Lage versetzt werden, die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts erfolgreich zu bewältigen, und unser bedingungsloses Bekenntnis zu den gemeinsamen OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen in allen drei Dimensionen zur Grundlage haben. Sie soll alle OSZE-Teilnehmerstaaten in der gesamten euroatlantischen und eurasischen Region einen, frei von allem Trennenden, von Konflikten, Einflussbereichen und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau."

Interessanterweise geht die Entdeckung der Vision einer Sicherheitsgemeinschaft durch die OSZE mit einer Renaissance dieser Idee in der akademischen Welt einher. Emanuel Adlers und Michael Barnetts bahnbrechendes Buch *„Security Community"* aus dem Jahr 1998 – eine konstruktivistische Neubestimmung des Grundlagenwerks *„Political Comunity and the North Atlantic Area"* von Karl Deutsch und anderen aus dem Jahr 1957 – und spezifischer noch Adlers Essay über *„The OSCE's security community-building model"* haben einen ganzen Kosmos breiteren konzeptionellen Denkens über euroatlantische und eurasische Sicherheit eröffnet, der politisch immer noch weitgehend ungenutzt ist.[2] Ein weiterer wichtiger Beitrag zu dieser Denkschule ist Charles Kupchans 2010 erschienenes Buch *„How Enemies Become*

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

2 Emanuel Adler/Michael Barnett (Hrsg.), Security Communities, Cambridge 1998; Emanuel Adler, Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model, in: ebenda, S. 119-160; Karl W. Deutsch/Sidney A. Burrell/Robert A. Kann/Maurice Lee, Jr./Martin Lichterman/Raymond E. Lindgren/Francis L. Loewenheim/Richard W. Van Wagenen, Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience, New York 1957.

Friends".[3] Vergleicht man die Art und Weise, in der die politische und die akademische *Community* das Thema Sicherheitsgemeinschaften behandelt haben, fallen vor allem zwei Dinge ins Auge: Erstens beginnt der wissenschaftliche Diskurs ein Jahrzehnt früher als der politische. Und zweitens entstanden beide Diskurse erst zu einem Zeitpunkt, als die politischen Bedingungen für die Schaffung einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft deutlich schlechter waren als zu Beginn der 1990er Jahre. Die Geschichte wird zeigen, was dies für die Chancen bedeutet, diese große Vision eines Tages Wirklichkeit werden zu lassen.

Die Idee einer Sicherheitsgemeinschaft ist eine Vorstellung, die Staaten und Gesellschaften eine Orientierungshilfe bieten *kann,* zu einer Zeit, in der sie fast ihre gesamte Energie für kurzfristiges Krisenmanagement aufwenden. Die Botschaft von Astana ist jedoch bislang in den meisten Hauptstädten noch nicht richtig angekommen. Selbst innerhalb der OSZE wurde sie 2011 nicht ernsthaft diskutiert. Das war der Ausgangspunkt für IDEAS – die Initiative zur Entwicklung einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft (*Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community*), ein gemeinsames Projekt des Zentrums für OSZE-Forschung (*Centre for OSCE Research,* CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), der Stiftung für Strategische Forschung (*Fondation pour la Recherche Stratégique*, FRS) in Paris, des Polnischen Instituts für Internationale Angelegenheiten (*Polski Instytut Spraw Międzynarodowych,* PISM) und des Moskauer Staatlichen Instituts für Internationale Beziehungen des russischen Außenministeriums – Universität (*Moskovski gosudarstvennyj institut meždunarodnych otnošeni MID Rossii,* MGIMO *Universitet*). Unsere Hauptsorge war, dass das ungenutzte Verstreichenlassen einer solch mutigen Vision wie der einer Sicherheitsgemeinschaft nicht nur eine verpasste Chance darstellen, sondern auch die Verlässlichkeit der OSZE als einziger gesamteuropäischer Sicherheitsorganisation untergraben würde.

Dass wir in dieser Situation die Unterstützung der Außenminister Deutschlands, Frankreichs, Polens und der Russischen Föderation erhielten, bedeutete einen großen Schritt nach vorn. Am 6. Dezember 2011 erklärten sie: „Die vier Minister haben vier wissenschaftliche Institute gebeten, 2012 vier Workshops in Berlin, Warschau, Paris und Moskau zu organisieren. Diese Workshops sollen die Diskussion über den künftigen Charakter einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft voranbringen. Die Institute sind aufgefordert, ihren Abschlussbericht und ihre Empfehlungen im Herbst 2012 in Wien allen OSZE-Teilnehmerstaaten vorzustellen."[4]

---

3 Charles A. Kupchan, How Enemies Become Friends. The Sources of Stable Peace, Princeton 2010.

4 Joint Communiqué, Vilnius, 6 Dec 2011, Ministers of Germany, France, Poland and Russia launch a scientific network to pave the way for a Security Community in the OSCE area, MC.DEL/16/11, 6. Dezember 2011 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Warum dieses Format?

Wir haben das IDEAS-Projekt immer als Beitrag zu einem Netzwerk wissenschaftlicher Einrichtungen verstanden, wie es OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier in seiner ersten Rede in seiner neuen Funktion im Ständigen Rat am 4. Juli 2011 vorgeschlagen hatte:

> „Ich denke, wir sollten die Schaffung eines Netzwerks wissenschaftlicher Einrichtungen prüfen, von Kompetenzzentren, die schwerpunktmäßig über Themen forschen, die auf der Agenda der OSZE stehen. Hierfür gibt es exzellente Beispiele, wie etwa das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) an der Universität Hamburg. Jeder Teilnehmerstaat würde einen Ansprechpartner für dieses Netzwerk benennen und damit für geographische Ausgewogenheit sorgen. Das Ziel wäre, die Sichtbarkeit der OSZE in jedem der Teilnehmerstaaten zu erhöhen, Debatten über die euroatlantische und eurasische Sicherheit anzuregen, Ideen und Initiativen hierzu zu entwickeln, die die OSZE aufgreifen kann, und, was besonders wichtig ist, uns dabei zu helfen, wieder in engeren Kontakt zur Zivilgesellschaft zu treten."[5]

Zugleich war aber auch klar, dass wir mit einem kleineren Kreis von Beteiligten beginnen müssten, wenn wir noch im Jahr 2012 eine erste Studie zur Idee einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft fertigstellen wollten. Zum Ausgangsformat gab es zahlreiche Ideen. Ich erinnere mich, dass ich ein etwas breiteres Format mit sechs oder sieben Beteiligten vorgezogen hätte; schließlich ließ ich mich jedoch von Kollegen davon überzeugen, dass es zu schwierig gewesen wäre, in der uns zur Verfügung stehenden Zeit sechs oder sieben Institute unter einen Hut zu bringen. Wir kombinierten daher zwei bereits bestehende Formate – das Weimarer Dreieck, das sich aus Frankreich, Deutschland und Polen zusammensetzt, und das jüngere Dreieck aus Deutschland, Polen und Russland – damit hatten wir die vier IDEAS-Teilnehmer. Es war allerdings von vornherein klar, dass es sich bei dieser Konstellation um eine Interimslösung auf dem Weg zu einem breiteren Netzwerk wissenschaftlicher Einrichtungen handelte.

Die Konzeption der Workshops

Das IDEAS-Projekt begann mit vier Workshops in Berlin (März), Warschau (Mai), Paris (Juni) und Moskau (Juli). Der Bericht der vier Institute sollte sich auf eine möglichst breite Diskussion stützen. Die vier Workshops wurden daher nach zwei Gesichtspunkten ausgerichtet: Zwar befassten sich alle-

5 OSCE, Special PC, OSCE Secretary General Lamberto Zannier, Remarks in response to the „welcome" by Delegations, 4. Juli 2011, S. 5.

samt mit der grundsätzlichen Frage nach den Kernelementen einer Sicherheitsgemeinschaft, darüber hinaus waren sie jedoch jeweils verschiedenen Arbeitsfeldern gewidmet: Rüstungskontrolle in Berlin, subregionale Konflikte in Warschau, transnationale Bedrohungen und Herausforderungen in Paris und allen drei Themen zusammen in Moskau. Die Workshops richteten sich auch an unterschiedliche Zielgruppen. Während an allen Workshops OSZE-Vertreter aus dem Wiener Hauptquartier und Repräsentanten des Gastgeberlandes teilnahmen, richtete sich der Workshop in Berlin zusätzlich vor allem an Teilnehmer aus den USA, nach Warschau waren hauptsächlich Teilnehmer aus Mitteleuropa, nach Paris in erster Linie Teilnehmer aus Westeuropa eingeladen; Moskau schließlich wartete mit einem repräsentativen Panel russischer Teilnehmer auf.

Obwohl die Teilnehmerzahl eines Workshops natürlich begrenzt ist – der Berliner Workshop kann mit etwas mehr als 100 Teilnehmern gerade noch als „Workshop" bezeichnet werden –, war es die erklärte Absicht, die Treffen so offen und inklusiv wie möglich zu gestalten. Daher standen alle Workshops zumindest einem Vertreter aus jedem Teilnehmerstaat offen. Tatsächlich nahmen vor allem an den Workshops in Berlin und Moskau rund zwei Dutzend Botschafter aus Wien teil. Darüber hinaus hatte der irische Amtierende Vorsitzende Botschafter Lars-Erik Lundin zu seinem persönlichen Beauftragten für die IDEAS-Worskhop-Serie ernannt; eine Repräsentantin des OSZE-Generalsekretärs war ebenfalls bei jeder der Veranstaltungen anwesend.

Jeder Workshop wurde von einem hochrangigen Vertreter des Außenministeriums des Gastgeberlandes eröffnet. In Deutschland übernahm dies Außenminister Guido Westerwelle, in Warschau der stellvertretende Außenminister Bogusław Winid, in Paris der stellvertretende Generaldirektor für politische Angelegenheiten und Sicherheitsfragen im französischen Außenministerium Pierre Cochard und in Moskau der stellvertretende Außenminister Alexander Gruschko. Weitere erfahrene Persönlichkeiten bereicherten die Diskussion, darunter der ehemalige russische Außenminister Igor Iwanow (in Moskau), der stellvertretende NATO-Generalsekretär Jamie Shea (in Paris), der ehemalige polnische Außenminister Adam Daniel Rotfeld (in Warschau) und der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages Ruprecht Polenz (in Berlin). Darüber hinaus hatten die Mitglieder des IDEAS-Teams in der jeweiligen Hauptstadt Gelegenheit, Interviews mit hochrangigen Vertretern des Außen- und des Verteidigungsministeriums sowie mit Parlamentsabgeordneten zu führen.

Alles in allem vermittelten die vier Workshops einen guten Überblick über den Stand der Diskussion über eine Sicherheitsgemeinschaft und damit verbundene Fragen. Allerdings blieben die Debatten fast immer in den Grenzen bereits bestehender Diskurse, und es gelang nicht, neue zu eröffnen. Damit wurde deutlich, dass die Ergebnisse der Workshops nicht die einzige Grund-

lage für den Bericht sein konnten, sondern dass zusätzliche Ideen aus den vier Instituten kommen mussten.

Was der IDEAS-Bericht nicht sein sollte

Bevor das IDEAS-Team mit der Arbeit an dem Bericht begann, wurde diskutiert, was der Bericht *nicht werden sollte*. Zunächst einmal – und darauf konnte man sich rasch einigen – sollte der Bericht kein völlig utopisches Schriftstück werden, das sich darin ergeht, wie wundervoll und friedlich das Leben eines schönen Tages in einer voll entwickelten Sicherheitsgemeinschaft wäre. Ebenso wurde ein zu pragmatischer Ansatz, der weitreichende und kühnere Perspektiven gar nicht erst diskutierte, ausgeschlossen. Auch Formulierungen gegenüber, die für statische Konzepte standen, waren wir skeptisch. Die berühmte „europäische Sicherheitsarchitektur" ist hierfür sicher das bekannteste Beispiel. Der häufig verwendete Begriff *„Roadmap"*, der suggeriert, dass sowohl das Ziel als auch der Weg dorthin bereits bestens bekannt seien, ist ein anderes. Auch der Begriff der „Gründung" einer Sicherheitsgemeinschaft als bewusster Willensakt wurde vehement abgelehnt. Wir versuchten stattdessen in Begriffen zu denken, die offene und noch ungewisse Prozesse widerspiegelten. Der Begriff „strategische Ungewissheit" wurde hierfür später zu einem Schlüsselbegriff. Und schließlich standen wir auch noch vor einem Dilemma: In einer Reihe von Gesprächen war deutlich geworden, dass es zwei Gruppen mit entgegengesetzten Erwartungen gab: Die eine verlangte konkrete Vorschläge und Empfehlungen, die der OSZE nutzen sollten. Ein solcher Bericht müsste sich eng an OSZE-Fragen anlehnen. Vertreter der anderen Gruppe hingegen hielten einen Bericht, der sich auf OSZE-Fragen beschränkte, für überflüssig und irrelevant.

Der IDEAS-Bericht – Hauptüberlegungen und Schlüsselfragen

Angesichts der Tatsache, dass es zwei Zielgruppen gab, die beide in irgendeiner Weise bedient werden mussten, beschlossen wir, den Bericht in zwei Teile zu untergliedern: einen allgemeinen, analytischen Abschnitt, der weit über die OSZE hinausgeht und die Organisation lediglich als Teil eines größeren Ganzen behandelt (Kapitel 1-4), und einen zweiten mit konkreten Empfehlungen zu der Frage, was die OSZE zum Aufbau einer Sicherheitsgemeinschaft beitragen kann (Kapitel 5).
Im analytischen Teil behandelten wir vier unterschiedliche, aber eng miteinander zusammenhängende Themenbereiche: die Vision einer Sicherheitsgemeinschaft (oder, nüchterner ausgedrückt, die „Kernelemente" des angestrebten Ziels), Argumente, warum die OSZE-Staaten von einer solchen Sicherheitsgemeinschaft profitieren würden, eine Analyse von Entwicklungen

im OSZE-Raum mit Schwerpunkt auf den letzten zehn Jahren und schließlich einen Dekalog von Leitlinien für eine Strategie auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft.

Die Vision einer Sicherheitsgemeinschaft

Die Formulierung dieses Kurzkapitels war, auch wenn es nicht viel länger als eine Seite ist, keineswegs der einfachste Teil des gesamten Unterfangens. Es besteht aus einer Arbeitsdefinition einer Sicherheitsgemeinschaft sowie einigen zusätzlichen Qualifizierungen. Die Definition lautet:

> „Der vorliegende Bericht beruht auf dem Verständnis, dass eine Sicherheitsgemeinschaft für eine Gemeinschaft von Staaten und Gesellschaften steht, deren Werte, Sozialordnungen und Identitäten in einem Maße konvergieren, dass Krieg zwischen ihnen undenkbar wird. Eine Sicherheitsgemeinschaft bedeutet stabilen und dauerhaften Frieden zwischen Staaten und innerhalb von Gesellschaften, ohne Zonen unterschiedlicher Sicherheit, unabhängig davon, ob einzelne Staaten Bündnissen angehören oder nicht."[6]

Diese Definition enthält bereits den Gedanken der „Konvergenz", einen der Schlüsselbegriffe des Berichts. Es gibt nur wenige zusätzliche Spezifizierungen, diese sind jedoch essenziell. Eine wichtige Erkenntnis ist, dass es „ganz unterschiedliche – sogar gegensätzliche" Vorstellungen davon gibt, welches die wichtigsten Elemente einer Sicherheitsgemeinschaft sind – ob es dabei nun um Werte oder sogenannte „harte Sicherheitsfragen" geht. Wir erachteten es als notwendig, dass all diese Elemente und Wahrnehmungen in den Prozess zum Aufbau einer Sicherheitsgemeinschaft Eingang finden. Der Prozesscharakter – langfristig und ergebnisoffen – ist eine zweite wichtige Bedingung. Es schließt die Möglichkeit aus, dass eine Sicherheitsgemeinschaft durch einen einmaligen Gründungsakt geschaffen wird. Eine dritte Voraussetzung ist, dass eine „Sicherheitsgemeinschaft kein Bündnis ist, das sich gegen irgendeinen außenstehenden Staat oder irgendein Bündnis richtet".[7] Das ist wichtig, denn ein Teil der wissenschaftlichen Literatur setzt den Begriff der Sicherheitsgemeinschaft mit Militärbündnissen wie beispielsweise der NATO gleich. Und schließlich war es entscheidend zu betonen, dass „der Prozess zum Aufbau einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft über die OSZE hinausgeht"[8] oder wie es in der Zusammenfassung noch pointierter heißt: „Der Aufbau einer Sicherheitsgemeinschaft im OSZE-

6 Wolfgang Zellner (co-ordinator)/Yves Boyer/Frank Evers/Isabelle Facon/Camille Grand/Ulrich Kühn/Lukasz Kulesa/Andrei Zagorski, Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community. From Vision to Reality, Hamburg/Paris/Moskau/Warschau 2012, abgedruckt in diesem Band, S. 451-475, hier: S. 455-456.
7 Ebenda, S. 456.
8 Ebenda.

Gebiet kann nicht allein der OSZE überlassen werden."[9] Solche Voraussetzungen mögen simpel erscheinen. Als Ausgangsvoraussetzungen sind sie jedoch entscheidend für die gesamte weitere Argumentation.

Argumente für eine Sicherheitsgemeinschaft

Dieser Abschnitt – der kürzeste im ganzen Bericht – gehörte eindeutig zu den schwierigsten Kapiteln und erforderte umfangreiche Diskussionen. Das lag nicht etwa daran, dass es keine guten Argumente für eine Sicherheitsgemeinschaft gäbe; die Schwierigkeit bestand vielmehr darin, diese Argumente so zu formulieren, dass sie für alle OSZE-Staaten gelten. Die Bandbreite der OSZE-Staaten ist nicht nur geographisch, sondern auch hinsichtlich ihrer Denkweisen so groß, dass es schwierig ist, ihre unterschiedlichen Interessen und Identitäten im Rahmen eines einzigen Konzepts zusammenzubringen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die „gemeinsame europäische Identität" (*„shared identity of europeanness"*),[10] ein Ausdruck, den wir erst nach langen Diskussionen in den Text aufgenommen haben. Es bleibt jedoch die Frage, wie weit er z.B. die kasachische, tadschikische oder gar die kanadische Identität abdecken kann. Dasselbe gilt auch für eher reale Interessen: Verschiedene Staaten in unterschiedlichen Regionen des OSZE-Gebiets haben unterschiedliche strategische Optionen, die an Nachbarregionen der OSZE gebunden sind. Das Verhältnis zwischen diesen Optionen und dem Ziel einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft ist komplex. Diese Art strategischer Ungewissheit macht es unmöglich vorherzusehen, wie sich eine Sicherheitsgemeinschaft entwickeln könnte. Diese Frage kann nur in Form von graduellen und bedingten Prozessen wachsender Konvergenz behandelt werden.

Analyse von Entwicklungen im OSZE-Raum

Zwei Hauptgefahren lauerten in diesem entscheidenden Kapitel des Berichts: ein zu rosiges Bild von der Lage zu zeichnen und – was unter Intellektuellen eher *en vogue* ist – eine zu pessimistische Sicht der Dinge. Eine ausgewogene Lageanalyse wird schon allein durch die Natur der Erinnerung erschwert: Aktuelle Ereignisse sind im Gedächtnis wesentlich präsenter als frühere Entwicklungen, die das Gesamtbild möglicherweise viel stärker geprägt haben. Daher bot es sich an, das Kapitel „Entwicklungen im OSZE-Raum" mit einigen sehr grundlegenden Aussagen zu beginnen, die nicht jeden Tag gemacht werden: „Die größte Errungenschaft der beiden letzten Jahrzehnte ist, dass ein großer Krieg in Europa zwischen Staaten und Bündnissen – die allgegenwärtige Bedrohung in der Zeit der Ost-West-Konfrontation – undenkbar

9 Ebenda, S. 453.
10 Ebenda, S. 456.

geworden ist."[11] Wir vertraten darüber hinaus die Ansicht, dass „innerhalb des OSZE-Raums keine antagonistischen oder schwerwiegenden ideologische Trennlinien mehr bestehen".[12] Mit anderen Worten: Wie mögen alle möglichen Auseinandersetzungen und Konflikte haben, sie alle sind jedoch – zumindest im Prinzip – lösbar.

Von dieser Ausgangsüberlegung kamen wir logischerweise auf drei Felder, auf denen sich im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte Konvergenzen zwischen den OSZE-Staaten herausgebildet haben: Erstens konstatierten wir einen „bemerkenswerten Prozess normativer Konvergenz"[13] trotz einer Reihe von Problemen bei der Implementierung. Diese Aussage wurde kritisiert, da die Implementierung von Verpflichtungen der Schlüsselaspekt der normativen Dimension ist. Ohne die Relevanz der tatsächlichen Umsetzung von Normen zu unterschätzen, möchte ich doch einen anderen Aspekt des normativen Regimes der OSZE hervorheben, der unser Argument stützt. Hier geht es um die Tatsache, dass der normative *Acquis* der OSZE der einzig maßgebliche ist; kein anderes normatives Projekt kann ihm das Wasser reichen – sei es der Kommunismus, die Scharia, „asiatische Werte" oder was auch immer. Solange alle Staaten sich zu diesen Werten bekennen, können diese eine gewisse normative Hegemonie selbst dann aufrechterhalten, wenn die Umsetzung dieser Normen ungleichmäßig ist (und in gewissen Bereichen gar nicht stattfindet). Der zweite bemerkenswerte Konvergenzbereich – „Konvergenz [...] die aus der Mitgliedschaft einer wachsenden Zahl von Staaten in oder ihrer Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen resultiert"[14] – ist von entscheidender Bedeutung, da seine logische Konsequenz lautet, dass jeder Schritt in Richtung einer Sicherheitsgemeinschaft ein Prozess von Interaktion und Kooperation zwischen vielen Organisationen und keine Angelegenheit allein der OSZE ist. Und schließlich stellten wir einen Trend zur Konvergenz bei der Kooperation zu transnationalen Bedrohungen fest – eine häufige Beobachtung im Zuge der Routinearbeit der OSZE.

Die andere Seite der Medaille betrifft die wachsende Zahl wohlbekannter Divergenzen, die insbesondere im Laufe des letzten Jahrzehnts entstanden sind; sie reichen von ungelösten subregionalen Konflikten und der Stagnation bei der Rüstungskontrolle über Defizite bei der Achtung der Menschenrechte und der Einhaltung anderer Verpflichtungen der menschlichen Dimension bis hin zu der Tendenz zu einer neuen institutionellen Kluft zwischen Integrationsnetzwerken in West und Ost. Besonders besorgniserregend ist, dass diese Streitigkeiten nicht auf Einzelfragen begrenzt sind, sondern zu einer Wiederbelebung des Sicherheitsdilemmas und des Nullsummenspiel-Denkens geführt haben. Daher ist die „gegenwärtige Lage im OSZE-Raum mehrdeutig. Fortschritte auf dem Weg zu größerer Konvergenz gehen einher mit Diver-

11 Ebenda, S. 457.
12 Ebenda.
13 Ebenda, S. 458.
14 Ebenda.

genzen, die gemeinsames Handeln verhindern. Die Hauptdivergenz ist politischer Natur und betrifft einen Mangel an einheitlichen Politikansätzen gegenüber vielen Fragen in unterschiedlichen Bereichen."[15] Der erste Schritt auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft muss daher die Rückkehr zu einer praktischen kooperativen Sicherheitspolitik sein.

Leitlinien für eine Strategie hin zu einer Sicherheitsgemeinschaft

Es ist zwar nicht möglich, eine detaillierte Strategie dafür zu entwerfen, wie eine Sicherheitsgemeinschaft geschaffen werden kann – das Ziel ist zu fern und die Unsicherheiten auf dem Weg dorthin sind zu groß –, man kann jedoch einige Prinzipien formulieren, die bei dem Versuch, sich diesem Ziel zu nähern, von Nutzen sein können. Das erste, das wir aufgeführt haben, ist, dass der Glaube an (wirtschaftliche) Interdependenz nicht ausreicht. Es müssen vielmehr politische Maßnahmen ergriffen werden, um politische Ziele zu erreichen. Das klingt einfach – und ist es auch –, wird aber häufig aufgrund eines übersteigerten Glaubens an die förderliche Auswirkung der Interdependenz ignoriert.

Zwei weitere Prinzipien beziehen sich auf die Notwendigkeit, langfristig Übereinstimmungen zu erhöhen und Divergenzen abzubauen, sowie auf die Tatsache, dass die Aufrechterhaltung dieses Prozesses wichtiger ist als schnelle Lösungen. Dies heißt auch, dass „die Aufgabe nicht darin besteht, den *Status quo* zu bewahren, sondern vielmehr darin, einen Prozess ständigen Wandels am Laufen zu halten".[16] Das zielt auf die Status-quo-Fixierung eines großen Teils der gegenwärtigen Politik, die auf den ersten Blick einfacher zu sein scheint – ist der Status quo doch etwas Bekanntes –, sie erschwert es jedoch, sich der Zukunft, deren Elemente noch weitgehend unbekannt sind, zuzuwenden.

Zwei weitere Prinzipien betreffen wiederum die Notwendigkeit, so viele Themen wie möglich zu bearbeiten und sich *nicht* auf die sogenannten bahnbrechenden Fragen (*„game changer"*) zu beschränken – Schlüsselfragen, von denen man annimmt, dass sie die gesamte Konfliktkonstellation verändern. Das „*Game-changer*-Syndrom" steht für den Wunsch, die Komplexität einer Situation zu reduzieren, indem man sich auf ein oder zwei Themen konzentriert. Manchmal bringt das Erfolge. Es birgt jedoch auch die Gefahr, dass das zentrale Anliegen zum Störfaktor wird, wenn es nicht gelöst wird.

Ein weiterer Schlüssel zum Erfolg besteht darin, den richtigen Mix aus Elementen der alten Agenda aus dem Kalten Krieg und neuen Aufgaben, die sich aus aktuellen Bedrohungen und Herausforderungen ergeben, zu finden. Einige Beobachter sind der Ansicht, dass der Grund für den mäßigen Erfolg des „Neustarts" in den russisch-amerikanischen Beziehungen die Tatsache war,

15 Ebenda, S. 461.
16 Ebenda, S. 462 (Hervorhebung im Original).

dass er sich hauptsächlich auf Elemente der alten Agenda konzentriert hat. Andererseits sind noch viele „Altlasten“ ungelöst, sodass man sich auch weiterhin mit ihnen befassen muss.
Schließlich schlugen wir zwei Prinzipien vor, die mit Denkweisen zu tun haben und mit der Notwendigkeit, diese Fragen aus verschiedenen Perspektiven zu betrachten. Eines lautet, dass Probleme „entsicherheitlicht“ und sogar entpolitisiert werden müssen. Ein weiteres besteht im aktiven Engagement nicht nur der Staaten, sondern auch gesellschaftlicher Gruppen wie z.B. Religionsgemeinschaften, Wissenschafts- und Wirtschaftsverbände.
Politische Leitlinien dieser Art sind notwendigerweise allgemeiner Natur. Man wird jedoch möglicherweise feststellen, dass Erfolg oder Scheitern konkreter Prozesse häufig davon abhängt, ob diese (oder andere) Prinzipien angewendet wurden oder nicht.

Was kann die OSZE zum Aufbau einer Sicherheitsgemeinschaft beitragen?

Ich werde hier nicht die Empfehlungen des IDEAS-Projekts an die OSZE im Einzelnen beschreiben. Die meisten von uns vorgeschlagenen Elemente wurden von Zeit zu Zeit in der OSZE-Gemeinschaft diskutiert – häufig ohne dass Einvernehmen erzielt wurde. Maßgeblich ist also nicht unbedingt, dass sie neu sind, sondern dass man einen Konsens über ihre Umsetzung erreicht. Rückkehr zu wirksamer Rüstungskontrolle, Lösung der Langzeitkonflikte, Unterstützung von Stabilität in Zentralasien und Afghanistan sowie die Bekämpfung transnationaler Bedrohungen sind bekannte Herausforderungen. Versöhnung zwischen Staaten und Gesellschaften zu fördern, war in den vergangenen beiden Jahrzehnten ein Element vieler OSZE-Aktivitäten, es könnte jedoch noch konzentrierter erfolgen.
Innovativere Vorschläge beziehen sich auf die menschliche Dimension, nämlich die Verbesserung der Wirksamkeit der Veranstaltungen der OSZE zur menschlichen Dimension und die Aufnahme eines Dialogs mit muslimischen Gemeinschaften. Letzterer wurde innerhalb des IDEAS-Teams äußerst kontrovers diskutiert und die Meinungen darüber, ob die OSZE in diesem Bereich eine nützliche Rolle spielen könnte, gingen auseinander. Und natürlich erklärten wir unsere Bereitschaft, uns an der Schaffung eines OSZE-Netzwerks wissenschaftlicher Einrichtungen zu beteiligen.

Die Aufnahme des IDEAS-Berichts in Wien, Astana und Brüssel

Auf Einladung von Botschafter Eoin O’Leary, dem Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden in Wien, nahmen die vier Institute die Gelegenheit wahr, den IDEAS-Bericht auf einem informellen Botschaftertreffen am 23. Oktober 2012 in der Wiener Hofburg vorzustellen.

Der Bericht wurde allgemein sehr positiv aufgenommen. Ein Botschafter nannte ihn eine „zukunftsweisende und pragmatische solide Arbeit“ und begrüßte vor allem den Abschnitt über die Schaffung eines wissenschaftlichen Netzwerks. Ein weiterer sprach sich ebenfalls dafür aus, die Erweiterung des Netzwerks zu unterstützen. Ein dritter Botschafter verwies darauf, dass der Bericht die Bedeutung von *Track-II*-Initiativen zeige und nach Folgemaßnahmen unter Einbeziehung weiterer *Think Tanks* verlange. Er äußerte aber auch Zweifel an der Aufnahme eines Dialogs mit Muslimen. Wieder ein anderer dankte den vier Instituten für den eindrucksvollen Bericht. Es ab jedoch auch Kritik. Ein Botschafter stellte in Frage, ob wir wirklich eine normative Konvergenz erreicht haben. Auf Zurückhaltung stieß auch die Berufung auf eine gemeinsame europäische Identität, man solle sich lieber zur Vielfalt von Identitäten bekennen. Derselbe Redner, der dieses Argument vorbrachte, meinte auch eine Tendenz zum Nachteil der menschlichen Dimension zu erkennen. Und schließlich erklärte ein Teilnehmer, NGOs seien die grundsätzlichen Anliegen der OSZE nicht bekannt. Insgesamt ergriffen 16 Botschafter das Wort. Am selben Tag präsentierte Ulrich Kühn, wissenschaftlicher Mitarbeiter am CORE, den IDEAS-Bericht auf der gemeinsam vom Außenministerium der Republik Kasachstan, dem OSZE-Zentrum in Astana und dem Kasachischen Institut für strategische Studien beim Präsidenten der Republik Kasachstan (KasISS) in Almaty veranstalteten Konferenz *„The OSCE Astana Declaration: Towards a Security Community“*.

Am 18. Dezember stellten die Institute ihren Bericht schließlich vor dem Euro-Atlantischen-Partnerschaftsrat (EAPR) im NATO-Hauptquartier in Brüssel vor. Zwar war die Aufnahme insgesamt genauso positiv wie in Wien und die Notwendigkeit, verstärkt mit *Think Tanks* zusammenzuarbeiten, wurde ebenfalls unterstrichen; es wurden aber auch viele Fragen zum Bericht und zu seiner Entstehung gestellt: Welche Rolle könnten die NATO und der EAPR in derartigen Debatten spielen? Wie wurde der Bericht von der OSZE aufgenommen? Welches gemeinsame Verständnis von Zivilgesellschaft und NGOs haben die Autoren? Welche persönlichen Erfahrungen haben die Verfasser gemacht und welche Lehren haben sie gezogen? In welchen Punkten waren sie sich nicht einig? In einer offenen Atmosphäre versuchten Lukasz Kulesa (PISM), Wolfgang Zellner (CORE) und Andrei Zagorski (MGIMO), der per Videokonferenz aus Moskau zugeschaltet war, alle Fragen zu beantworten.

Vertreter der vier Institute planen für Anfang 2013 ein Treffen, auf dem darüber diskutiert werden soll, in welcher Form und mit welchen Themen IDEAS fortgesetzt werden kann. Es herrscht bereits Einigkeit darüber, dass die Zahl der beteiligten Institute erheblich erweitert werden soll.

Elisa Perry

Die *Euro-Atlantic Security Initiative* (EASI)

Die *Euro-Atlantic Security Initiative* (EASI), die 2009 von der Carnegie-Stiftung für internationalen Frieden ins Leben gerufen worden war, beendete ihre Arbeit Anfang 2012. Die Initiative war als eine unabhängige, hochrangig besetzte Kommission angelegt, deren Aufgabe darin bestand, das „intellektuelle Fundament" für eine verstärkte europäische Sicherheitsordnung zu schaffen. Wie bereits zuvor in dieser Publikationsreihe beschrieben,[1] führten der frühere Staatssekretär im Auswärtigen Amt Wolfgang Ischinger, der ehemalige russische Außenministers Igor Iwanow und der ehemalige US-Senator Sam Nunn gemeinsam den Vorsitz in der Kommission, die von Robert Legvold, Marshall D. Shulman Professor Emeritus der Politikwissenschaftlichen Fakultät der Columbia-Universität, geleitet wurde. Der 26 Mitglieder umfassenden Kommission gehörten prominente Teilnehmer aus Nordamerika, Europa und Russland an. In den vergangenen zwei Jahren untersuchte EASI die Schwächen der bestehenden euro-atlantischen Sicherheitsvereinbarungen und beleuchtete die Herausforderungen, vor denen diese sowohl aufgrund ungelöster Problemen der Vergangenheit als auch infolge einer Reihe neuer Bedrohungen stehen. Nach der Beendigung ihrer Arbeit legte die Kommission einen Abschlussbericht mit Empfehlungen für neue Ansätze und institutionelle Anpassungen vor, die die Region in eine echte euro-atlantische Sicherheitsgemeinschaft überführen sollen.

Die inhaltlichen Empfehlungen der Kommission sind drei Dimensionen zugeordnet: militärischer Sicherheit, menschlicher Sicherheit und wirtschaftlicher Sicherheit. In jeder dieser Dimensionen identifizierte die Kommission konkrete Bereiche, in denen eine Verbesserung der euro-atlantischen Beziehungen erforderlich ist. In der Dimension der militärischen Sicherheit kommt die EASI-Kommission zu dem Schluss, dass ein politischer Dialog notwendig ist, um die Stabilität zu erhöhen und Spannungen im Bereich harter Sicherheit zu reduzieren, und schlägt ein Abkommen über Raketenabwehr vor. Im Bereich der menschlichen Sicherheit fordern die Kommissionsmitglieder eine Strategie, mit der historische Aussöhnungsprozesse verbessert und Lösungen für Langzeitkonflikte in die Wege geleitet werden können. In Bezug auf wirtschaftliche Sicherheit schlägt die Kommission zwei Themenbereiche vor, in denen eine euro-atlantische Zusammenarbeit die Sicherheit der Re-

1 Rachel S. Salzman, Die Euro-Atlantic Security Initiative (EASI), in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011, S. 97-104.

gion insgesamt beeinflussen und zu ihr beitragen wird: Erdgas und die Arktis.[2]

Zusätzlich zu den thematischen Empfehlungen des Abschlussberichts ergaben sich aus der Arbeit von EASI einige wichtige, wesentliche Wahrheiten über die euro-atlantische Sicherheit. Die erste war die Erkenntnis, dass auch zwanzig Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges zwischen den regionalen Akteuren – insbesondere zwischen Russland und dem Westen – noch immer Misstrauen herrscht und dass es überwunden werden muss. Die zweite Wahrheit bestand darin, dass die Fähigkeit hochrangiger ehemaliger politischer Entscheidungsträger, Diplomaten, Generäle und Wirtschaftsführer aus der gesamten Region, sich an einen Tisch zu setzen und Einvernehmen über entscheidende Fragen zu erzielen, zeigt, welches gemeinschaftliche Potenzial in der Region vorhanden ist. Die dritte Wahrheit war die Tatsache, dass es zwar kein Patentrezept für die Verbesserung der euro-atlantischen Beziehungen gibt, dass aber die Konzentration auf praktische Probleme und die aktive Zusammenarbeit die solideste Grundlage dafür bilden, das größere Ziel einer inklusiven Sicherheitsgemeinschaft zu erreichen.

Diese Themen, die während der gesamten Arbeit der Kommission miteinander verflochten waren, müssen nun die Grundlage für verstärkte Anstrengungen zum Aufbau einer euro-atlantischen Sicherheitsgemeinschaft werden.

Die Arbeit der EASI im zweiten Jahr ihres Bestehens

Um die Arbeit der Initiative in ihrem ersten Jahr – die in dem oben erwähnten Beitrag im OSZE-Jahrbuch 2010 dokumentiert wurde – zu untermauern und die Aufmerksamkeit auf die wichtigsten Bedrohungen für eine euro-atlantische Sicherheitsgemeinschaft zu lenken, beauftragte EASI im zweiten Jahr ihres Bestehens fünf Arbeitsgruppen damit, sich eingehender mit konkreten Themen, die einen Bezug zur Region haben, zu befassen.

Die Arbeitsgruppe Raketenabwehr war bereits auf dem Treffen der Kommission im Oktober 2010 gegründet worden. Auf der EASI-Tagung im Februar 2011 in München wurden vier weitere Arbeitsgruppen eingesetzt. Zwei von ihnen waren von ähnlicher Größe und Struktur wie die Arbeitsgruppe Raketenabwehr: die Arbeitsgruppe Versöhnung und Langzeitkonflikte und die Arbeitsgruppe Energiefragen. Daneben wurden zwei kleinere Gruppen zu deren Unterstützung gebildet: die Arbeitsgruppe Türkei und die Arbeitsgruppe Nichtstrategische Nuklearwaffen. Die Kommissionsmitglieder entschieden sich für diese Themen, weil sie glaubten, dass Fortschritte in diesen Fragen maßgeblich zu einer echten und dauerhaften euro-atlantischen Sicherheitsgemeinschaft beitragen würden. Die Arbeitsgruppen setzten sich – wenn im

2 Vgl. Euro-Atlantic Security Initiative, Toward a Euro-Atlantic Security Community, Final Report, Washington, D.C./Moskau 2012, unter: http:/carnegieendowment.org/2012/02/03/toward-euro-atlantic-security-community/9d3j.

Folgenden nicht anders angegeben – sowohl aus Mitgliedern der EASI-Kommission als auch aus externen Experten zusammen.
Die Arbeitsgruppe Raketenabwehr wurde aus ehemaligen leitenden Regierungsbeamten, Wissenschaftlern und Technikexperten aus Nordamerika, Europa und Russland gebildet. Ergänzend zu drei Arbeitsgruppensitzungen im Frühjahr 2011 trafen sich die Teilnehmer mit Raketenabwehrexperten relevanter Regierungen und multinationaler Organisationen. Im Verlaufe ihrer Arbeit einigte sich die Arbeitsgruppe auf ein Konzept für die Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr und die ihm zugrunde liegenden Prinzipien und entwickelte eine zukünftige Struktur, die ihre Praktikabilität demonstrierte. Das Abschlusspapier der Arbeitsgruppe, in dem auch diese detaillierte Struktur enthalten ist, stellt einen sorgsam hergestellten Konsens zwischen allen Mitgliedern der Gruppe dar. So schlägt das Abschlusspapier beispielsweise vor, ein Team zusammenzustellen, das sich mit den Herausforderungen der Kooperation befasst, einen Echtzeit-Datenaustausch zwischen der NATO und Russland einzurichten, gemeinsame (operative) Kooperationszentren ins Leben zu rufen sowie Planübungen am grünen Tisch, Diskussionen und strategische Simulationen (*„Wargaming"*) durchzuführen, um die Möglichkeiten der Raketenabwehr zu verbessern und die Kooperation zwischen den relevanten Akteuren zu intensivieren.[3]
Die Arbeitsgruppe Versöhnung und Langzeitkonflikte trat im Frühjahr und Sommer 2011 mehrfach in verschiedenen bedeutenden Orten, darunter Wien, Riga und Moskau, zusammen. Im Laufe ihrer Beratungen und bei Treffen mit Regierungsvertretern stellte die Arbeitsgruppe fest, dass die Fortdauer mehrerer ernster Konflikte und tief verwurzelter historischer Streitigkeiten die gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Entwicklung der Region behindert und unsichere Bedingungen schafft, die zu einer Ausweitung der Konflikte und zur weiteren Schwächung der Gesellschaften führen könnten. Traditionelle diplomatische Anstrengungen zur Lösung der Konflikte haben sich als ineffektiv erwiesen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Arbeitsgruppe Versöhnung und Langzeitkonflikte, eine ehrgeizige neue Initiative zu starten, die die Zivilgesellschaft mobilisieren und das Gefühl einer Schicksalsgemeinschaft für die Region wecken soll. Zu den weiteren Empfehlungen gehört die Entwicklung neuer Werkzeuge und Verfahren, die die Aussöhnung in der gesamten Region sowie zwischen einzelnen Staaten und Völkern, deren langandauernde Feindschaft und Misstrauen jeden Fortschritt in Richtung Frieden verhindern, fördern. Die Initiative könnte die institutionellen Stärken und Möglichkeiten der OSZE, die die einzige Organisation ist, der alle Länder der Region angehören und deren Mandat sich unmittelbar auf Aussöhnung und Langzeitkonflikte bezieht, in vollem Umfang nutzen. Dies würde

3 Vgl. Euro-Atlantic Security Initiative, Missile Defense: Toward a New Paradigm, Paper of the EASI Working Group on Missile Defense, Washington, D.C./Moskau 2012, unter: http:/carnegieendowment.org/2012/02/03/missile-defense-toward-new-paradigm/cvz.

unter Ausnutzung neuer und unterschiedlicher Mittel der Kommunikation, einschließlich sozialer Medien, erfolgen.[4]

Die Arbeitsgruppe Energiefragen führte im Frühjahr und Sommer 2011 drei Treffen durch. Die Gruppe, der sowohl ehemalige politische Entscheidungsträger als auch Industriefachleute und Wissenschaftler angehörten, konzentrierte sich bei ihrer Arbeit auf die wichtigen Themen Erdgas und Arktis. Im Mittelpunkt der Arbeitsgruppendiskussionen über Erdgas standen die wirtschaftlichen Spannungen in den europäisch-russischen Erdgasbeziehungen, die ein wesentliches potenzielles Hindernis beim Aufbau einer wirklichen euro-atlantischen Gemeinschaft bleiben, auch wenn sie sich in den letzten Jahren etwas abgeschwächt haben. Die Arbeitsgruppe traf auch mit wichtigen offiziellen Vertretern und Experten des öffentlichen und des privaten Sektors zusammen. Zu den abschließenden Empfehlungen der Arbeitsgruppe zum Thema Erdgas gehören die Forderung nach Zusammenarbeit zur Verbesserung der Energieeffizienz und die Einrichtung eines regionalen Zentrums für Energieinnovationen. Die Arbeitsgruppe Energiefragen gab außerdem mehrere Empfehlungen für eine Zusammenarbeit zum Thema Arktis ab, das eines der besten Beispiele für die Überschneidung von Energie- und Umweltfragen sowie sicherheitsrelevanten Themen ist. Mitglieder der Arbeitsgruppe hoben hervor, dass die Regulierung der Arktis durch bestimmte Formen der Zusammenarbeit in der Region, auch zwischen den Anrainerstaaten der Arktis, ein möglicher Baustein für eine euro-atlantische Sicherheitsgemeinschaft sein könnte.[5]

Zwei kleinere Arbeitsgruppen unterstützten die Kommission ebenfalls: die Arbeitsgruppe Türkei und die Arbeitsgruppe Nichtstrategische Nuklearwaffen. Auch wenn die Empfehlungen dieser Arbeitsgruppen einen wesentlich engeren Fokus haben als diejenigen der drei oben erwähnten größeren Arbeitsgruppen, trugen beide jedoch gezielt zur Arbeit der Kommission bei.

Die Arbeitsgruppe Türkei trat 2011 dreimal zusammen. Die Ziele dieser Gruppe bestanden darin, die türkische Dimension der euro-atlantischen Sicherheit zu bestimmen und die mit der Türkei verbundenen Herausforderungen für die und Möglichkeiten bei der Errichtung einer euro-atlantischen Sicherheitsgemeinschaft zu diskutieren. Die Arbeitsgruppe empfiehlt in ihren Schlussfolgerungen, den Dialog zwischen der Türkei und der EU zu vertiefen, um die Koordination und die Zusammenarbeit im Bereich gemeinsamer Sicherheitsinteressen zu verbessern, den größtmöglichen Nutzen aus der bewährten Rolle der Türkei bei der Beilegung von Konflikten zu ziehen und die

4 Vgl. Euro-Atlantic Security Initiative, Historical Reconciliation and Protracted Conflicts, Paper of the EASI Working Group on Reconciliation and Protracted Conflicts, Washington, D.C./Moskau 2012, unter: http://carnegieendowment.org/2012/02/03/historical-reconciliation-and-protracted-conflicts/9cwb.

5 Vgl. Euro Atlantic Security Initiative, Energy as a Building Block in Creating a Euro-Atlantic Security Community, Paper of the EASI Working Group on Energy, Washington, D.C./Moskau 2012, unter: http://carnegieendowment.org/2012/02/03/energy-as-building-block-in-creating-euro-atlantic-security-community/9cvy.

Mitwirkung der Türkei bei der Sicherung und Stabilisierung der erweiterten euro-atlantischen Region zu verstärken.[6]
Die Arbeitsgruppe Nichtstrategische Nuklearwaffen traf sich zweimal im Frühjahr 2011. Diese Arbeitsgruppe bestand aus elf angesehenen Experten, die nicht der Kommission angehörten, sondern extern angeworben worden waren. Im Verlaufe der beiden Treffen entwarf die Arbeitsgruppe ein Papier, das politischen Entscheidungsträgern Hilfestellung dabei leisten soll, sich mit dem Problem der nichtstrategischen Nuklearwaffen auseinanderzusetzen und alternative Herangehensweisen an seine verschiedenen Dimensionen zu erörtern. Die Empfehlungen sind darauf ausgerichtet, die strategische Zusammenarbeit auszuweiten, die Bedeutung nichtstrategischer Nuklearwaffen zu reduzieren und die Transparenz bezüglich ihrer Anzahl und ihrer räumlichen Stationierung zu verbessern. Das Papier wurde Regierungsvertretern in Europa, den Vereinigten Staaten und Russland vorgelegt. Dabei wurde es jedoch nicht als Papier der EASI-Kommission präsentiert, sondern als Papier einer Gruppe, die unter der Schirmherrschaft von EASI zusammengetreten war.[7]

Die Ergebnisse der EASI-Arbeitsgruppenpapiere

Als sich die Kommission im Herbst 2011 in Kiew traf, wurden die Arbeitsgruppenpapiere den Kommissionsmitgliedern präsentiert und von diesen geprüft und erörtert. Die Kommission diskutierte die mögliche Übernahme jeder einzelnen Empfehlung der Arbeitsgruppen in den EASI-Abschlussbericht und beriet, wie die abschließenden Empfehlungen am besten strukturiert werden könnten, um die größtmögliche Wirkung zu erzielen. Sie entschied sich schließlich dazu, bestimmte Teile eines jeden Papiers in den EASI-Abschlussbericht aufzunehmen. Die Vorlage des Schlussberichts wurde auf dem fünften und letzten EASI-Treffen im Dezember 2011 in Moskau fertiggestellt und erneut geprüft.
In Moskau verbrachte die Kommission erhebliche Zeit damit, abschließend über den Bericht zu beraten und ihn endgültig zu beschließen, wobei auch ihre Erklärung in der 2010 formulierten EASI-Zukunftsvorstellung Berücksichtigung fand: „[...] misslingt eine solche Transformation, werden sich die euro-atlantischen Staaten und ihre Organisationen mit suboptimalen und allzu oft völlig unzureichenden Antworten auf die Sicherheitsherausforderungen

6 Vgl. Euro-Atlantic Security Initiative, Addressing the Turkish Dimension in Creating a Euro-Atlantic Security Community, Paper of the EASI Working Group on Turkey, Washington,D.C./Moskau 2012, unter: http://carnegieendowment.org/2012/02/03/addressing-turkish-dimension-in-creating-euro-atlantic-security-community/9cwi.

7 Vgl. Euro-Atlantic Security Initiative, Addressing Nonstrategic Nuclear Forces, Paper of the Working Group on Nonstrategic Nuclear Weapons, Washington, D.C./Moskau 2012, unter: http://carnegieendowment.org/2012/02/03/addressing-nonstrategic-nuclear-forces/%209cw1.

des 21. Jahrhunderts zufrieden geben [...]“[8] Am Ende ihres Treffens wurde ein abschließender Entwurf fertiggestellt, der die Kommissionsarbeit der letzten zwei Jahre zusammenfassend darstellte und die EASI-Empfehlungen für den Aufbau einer starken euro-atlantischen Sicherheitsgemeinschaft hervorhob. Die Kommission beschloss außerdem, neben dem Abschlussbericht der EASI auch die fünf Arbeitsgruppenpapiere zu veröffentlichen und auf der Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2012 zu verteilen.

Misstrauen

Bestimmte wichtige Aspekte einer euro-atlantischen Sicherheitsgemeinschaft kamen während der gesamten Zeit des Bestehens der Initiative immer wieder auf. So wurde z.B. das Thema Misstrauen auf den Treffen der Kommission und während ihrer Schlussberatungen kontinuierlich angesprochen. Der Schlussbericht der Kommission versucht daher, Wege aufzuzeigen, mit denen der Mangel an Vertrauen zwischen Staaten, deren Konflikte angeblich zwanzig Jahre zuvor mit dem Ende des Kalten Krieges beigelegt worden waren, behoben werden kann.
Die Arbeit von EASI zum Thema Raketenabwehr hat zum Beispiel gezeigt, wie wichtig es ist, Vertrauen zwischen den Vereinigten Staaten und Russland aufzubauen. So hält die Kommission fest: „Eine echte gemeinschaftliche Herangehensweise an das Thema Raketenabwehr ist nicht nur von Bedeutung, um eine Bedrohung abwehren zu können, sondern auch, um Zweifel abzubauen, die Fortschritte in Richtung eines Raumes gemeinsamer Sicherheit blockieren.“[9] Darüber hinaus soll das System jedem Akteur offen stehen, der gewillt ist, sich dem Regime der nuklearen Nichtweiterverbreitung anzuschließen und auf die Entwicklung von Kurz- und Mittelstreckenraketen zu verzichten.[10]
Auch das Papier der Arbeitsgruppe Versöhnung und Langzeitkonflikte zeigt mögliche Wege dazu auf, das Misstrauen zu überwinden. Zu ihren konkreten Empfehlungen gehört z.B. die Förderung einer widerstandsfähigen Zivilgesellschaft, um zwischengesellschaftliche Verbindungen herzustellen, den Dialog zwischen und innerhalb von Gesellschaften zu intensivieren und Gegensätze durch vertrauensbildende Maßnahmen zu verringern. Die Arbeitsgruppe Versöhnung und Langzeitkonflikte forderte größeres Vertrauen in bereits existierende Institutionen wie z.B. die OSZE, um diese Anstrengungen zu unterstützen. Kommissionsmitglied Adam Daniel Rotfeld schrieb dazu: „[EASI] schlägt auch vor, dem Beispiel Nelson Mandelas zu folgen

8 Euro-Atlantic Security Initiative, Why Euro-Atlantic Unity Matters to World Order, Washington, D.C., 2010, unter: http://carnegieendowment.org/2010/11/09/why-euro-atlantic-unity-matters-to-world-order/5gn (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
9 Ebenda.
10 Vgl. Sam Nunn/Igor Ivanov/Wolfgang Ischinger, All together Now: Missile Defense, in: The New York Times, 21. Juli 2010, unter: http//www.nytimes.com/2010/07/22/opinion/22iht-edischinger.html.

und eine Gruppe erfahrener Staatsmänner einzurichten, die den OSZE-Prozess zur Beilegung der Langzeitkonflikte zwischen Chişinău und Tiraspol in Moldau und zwischen Armenien und Aserbaidschan in Berg-Karabach neu belebt."[11] Diese inhaltlich konkreten Empfehlungen zeigen, wie wichtig es ist, kooperative und transparente Maßnahmen zu ergreifen, um das Vertrauen zwischen allen regionalen Akteuren zu verbessern.

Kooperation

Die Diskussion der Kommission über das Raketenabwehrpapier hat auch gezeigt, wie nutzbringend es ist, wenn offizielle Regierungsvertreter in einer heterogenen Gruppe zusammenarbeiten, dabei ihre nationale Zugehörigkeit außen vor lassen und bei einem schwierigen Thema einen gemeinsamen Nenner finden. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass es in einer Zeit größerer Einschnitte in den Verteidigungsbudgets geradezu unerschwinglich wäre, zu versuchen, Raketenabwehrsysteme separat zu errichten, was die Lastenverteilung durch Kooperation umso erforderlicher mache. Die Ko-Vorsitzenden der EASI schrieben im Juli 2010 in einem Gastkommentar zum Thema Raketenabwehr in der *New York Times*: „Würden Nordamerika, Europa und Russland die Verteidigung der gesamten euro-atlantischen Region gegen mögliche Angriffe mit ballistischen Raketen zu einer gemeinsamen Priorität machen, würden sie – abgesehen von der Bewältigung eines konkreten Problems – mit einem einzigen Schlag einen Großteil der Bedrohungsanalyse, die Russland und NATO einander gegenüberstellt, Lügen strafen und beweisen, dass die dreiseitige Kooperation in einem wichtigen Bereich der Sicherheit möglich ist."[12]
Wie wichtig es ist, das einzelne hochrangige Persönlichkeiten zusammenarbeiten, um einen Weg zur Überwindung von Hindernissen für eine euro-atlantische Kooperation vorzuschlagen, wurde in der Diskussion der Kommission über das Papier der Arbeitsgruppe Türkei besonders deutlich. Das Papier skizziert sowohl die neue Rolle der Türkei auf der diplomatischen Bühne als auch ihre gespannten Beziehungen zur Europäischen Union. Die Kommission – der Teilnehmer sowohl aus der Türkei als auch aus Ländern der Europäischen Union angehörten – kam zu dem Schluss, dass beide Seiten einander brauchen und zusammen daran arbeiten sollten, das bestehende Misstrauen und die Feindseligkeit abzubauen, um die Vorteile einer größeren außenpolitischen Koordination, insbesondere im arabischen Nahen Osten und im mit Problemen belasteten Kaukasus, zu sichern.[13]

11 Adam Daniel Rotfeld, NATO 2020: In Search of a Security Community, in: Polish Quarterly of International Affairs 1/2012.
12 Nunn/Ivanov/Ischinger, a.a.O. (Anm. 10).
13 Vgl. Euro-Atlantic Security Initiative, Addressing the Turkish Dimension in Creating a Euro-Atlantic Security Community, a.a.O. (Anm. 6).

In ihrem Gastkommentar in der *New York Times* vom 31. Januar 2012 hoben die Ko-Vorsitzenden der EASI die Bedeutung des Prozesses hervor, in dem sie feststellten, dass „die ‚Euro-Atlantic Security Initiative' angetreten war, die praktischen Schritte zu identifizieren, die notwendig sind, um die Zukunft der Region zu sichern".[14] Das letztendliche Ziel einer vollständig entwickelten euro-atlantischen Sicherheitsgemeinschaft ist daher nicht die vorrangige oder einzige Messgröße des Erfolgs. Der Fortschritt auf dem Weg zu einer solchen Gemeinschaft ist ein erstes und gleichermaßen wichtiges Ziel.

So herrschte beispielsweise zwischen den Teilnehmern der Arbeitsgruppe Energiefragen Einigkeit darüber, dass es notwendig ist, die wirtschaftlichen Beziehungen, die im Hinblick auf Erdgas zwischen der Europäischen Union und Russland bestehen, zu entpolitisieren, indem die Auswirkungen der miteinander unvereinbaren Konzepte beider Seiten für einen kontinentalen Erdgasmarkt abgemildert werden. Angesichts dieser Überlegungen schlug die Kommission mehrere Mechanismen für Fortschritte in Richtung dieses Ziels vor, darunter ein euro-atlantisches Zentrum für Energieinnovationen und Energieeffizienz in Anlehnung an ein ähnliches, wenn auch geografisch begrenzter ausgerichtetes Zentrum, das vom Fortschrittsbericht über den Energiedialog Russland-EU 2000-2010 empfohlen wurde.[15]

Die Diskussionen der Kommission über historische Aussöhnung und Langzeitkonflikte zeigte ebenfalls den Nutzen einer fortschreitenden Zusammenarbeit. Die Kommissionsmitglieder erkannten an, dass erfolgreiche Bemühungen um Aussöhnung sich historisch gesehen in der Region insgesamt und zwischen bzw. in einzelnen Staaten voneinander unterscheiden. Das Papier der Arbeitsgruppe Versöhnung und Langzeitkonflikte hielt fest, dass jeder der Langzeitkonflikte im postsowjetischen Raum „vor allem das grundsätzliche Versäumnis der euro-atlantischen Länder widerspiegelt, anhaltende Zentrifugalkräfte und die Sicherheitsbedürfnisse von Staaten und substaatlichen Gruppen in der Zeit nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion angemessen anzusprechen".[16] Fortschritte in irgendeinem der Konflikte um Berg-Karabach, Südossetien, Abchasien oder Transnistrien zu erreichen, würde ein einigendes euro-atlantisches Narrativ stärken, das die gemeinsame Zukunft der Region betont.[17]

14 Wolfgang Ischinger/Igor Ivanov/Sam Nunn, Euro-Atlantic Goals, in: The New York Times, 31. Januar 2012, unter: http://www.nytimes.com/2012/02/01/opinion/euro-atlantic-goals.html.

15 Vgl. Euro-Atlantic Security Initiative, Energy as a Building Block in Creating a Euro-Atlantic Security Community, a.a.O. (Anm. 5).

16 Euro-Atlantic Security Initiative, Historical Reconciliation and Protracted Conflicts, Paper of the EASI Working Group on Reconciliation and Protracted Conflicts, a.a.O. (Anm. 4), S. 7.

17 Vgl. ebenda, S. 7-8.

Der Abschlussbericht der EASI wurde Ende Januar fertiggestellt. Kopien des Berichts wurden an einen eng begrenzten Kreis höherer Beamter in relevanten nationalen Regierungen und multinationalen Organisationen verteilt. Die Kommissionsmitglieder gaben sich besondere Mühe, Kopien des Berichts persönlich an ihre eigenen nationalen politischen Führungen zu verteilen, die seit dem Start des Projekts stets über die Aktivitäten von EASI auf dem Laufenden gehalten worden waren.

Auf der 48. Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2012 wurde der Abschlussbericht schließlich der Öffentlichkeit vorgestellt. Unter den Teilnehmern und Rednern der Münchener Sicherheitskonferenz befanden sich zahlreiche ehemalige und noch im Amt befindliche Funktionsträger aus allen euro-atlantischen Ländern und multinationalen Organisationen. Das an die Konferenzteilnehmer und Regierungsvertreter im Vorfeld der Münchener Sicherheitskonferenz ausgegebene EASI-Paket enthielt auch die veröffentlichten Fassungen der fünf Arbeitsgruppenpapiere.

Die Vorstellung des Berichts fand hauptsächlich während der Samstagssitzung der Münchener Sicherheitskonferenz (4. Februar 2012) statt, in der die Sicherheit der Region im Mittelpunkt stand. Die Sitzung begann am Samstagmorgen mit einer Einführung durch den EASI-Ko-Vorsitzenden und Leiter der Konferenz Wolfgang Ischinger, der anschließend die EASI Ko-Vorsitzenden Sam Nunn und Igor Iwanow vorstellte. In seinen Ausführungen erörterte Nunn, warum es wichtig ist, neue Wege zu einer inklusiveren und effektiveren euro-atlantischen Gemeinschaft zu gehen, wobei er insbesondere die Notwendigkeit einer aktiven Zusammenarbeit der regionalen Akteure in Fragen wie Raketenabwehr und Verlängerung der Vorwarn- und Reaktionszeit hervorhob.[18] Iwanow berichtete vom EASI-Prozess und davon, wie dieser eine heterogene Gruppe von Teilnehmern, die allesamt über große Erfahrung in dem Themenbereich verfügen, zusammenbrachte – eine Meisterleistung, die anderen, ähnlichen Initiativen nicht gelungen war.[19]

Den Vorträgen der Ko-Vorsitzenden folgten Erklärungen höchster US-amerikanischer, russischer und europäischer Regierungsvertreter zum Thema „Aufbau einer euro-atlantischen Sicherheitsgemeinschaft“. Die Reaktion der Regierungen während der Konferenz auf die Arbeit der Kommission war positiv, wie sich in den Kommentaren hochrangiger Regierungsvertreter zum Inhalt des Abschlussberichts zeigte. Die amerikanische Außenministerin Hillary Clinton stellte fest: „Die Euroatlantische Sicherheitsinitiative [... birgt

18 Vgl. Samuel A. Nunn, Speech at the 48th Munich Security Conference, München, 4. Februar 2012.

19 Vgl. Igor Ivanov, Speech at the 48th Munich Security Conference, München, 4. Februar 2012.

...] großes Potenzial für uns alle [...] wenn wir ihre Worte beherzigen."[20] Der deutsche Außenminister Guido Westerwelle bemerkte: „Die Vorschläge der Euro-Atlantic Security Initiative weisen den richtigen Weg."[21]
Zusätzlich zur Akzeptanz der inhaltlichen Empfehlungen der Kommission zeigten stärker ins Detail gehende Kommentare der Konferenzteilnehmer, dass auch wichtige Lehren, die aus der Arbeit der Initiative gezogen wurden, Anerkennung fanden. In Bezug auf das bestehende Misstrauen bemerkte Westerwelle, dass die Teilnahme an multilateralen Foren der einzige Weg sei, Vertrauen wachsen zu lassen.[22] NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen kommentierte die Bedeutung der von den Kommissionsmitgliedern erreichten Zusammenarbeit mit folgenden Worten: „Ich begrüße vor allem die Tatsache, dass der Bericht das Resultat gemeinsamer Bemühungen ehemaliger politischer und militärischer Führungspersönlichkeiten aus Russland, Europa und den Vereinigten Staaten ist. Der Umstand, dass Sie es geschafft haben, einen Konsens in solch schwierigen Fragen zu erreichen, ist eine Inspiration für uns alle. Es zeigt, wie viel wir zusammen erreichen können, wenn wir uns zur Zusammenarbeit verpflichten."[23] Konkreter auf den Prozess als solchen bezogen stellte der russische Außenminister Sergei Lawrow fest, dass „der Teufel im Detail steckt", aber „[ich] habe den Bericht gelesen und denke, dass es sehr begrüßenswert ist, dass Menschen darüber diskutieren, wie ein gemeinsamer Raum erreicht werden kann."[24]

Fazit

Seit der Veröffentlichung des Berichts sind die Bemühungen, die Arbeit der Kommission fortzusetzen und eine euro-atlantische Sicherheitsgemeinschaft aufzubauen, über bloße Worte hinausgegangen. So veranstaltete beispielsweise der Russische Rat für internationale Angelegenheiten (*Russian International Affairs Council*, RIAC), dessen Präsident EASI-Ko-Vorsitzender Igor Iwanow ist, am 23. März 2012 eine Konferenz, die dem Konzept gewidmet war. Bezüglich konkreter Sicherheitsthemen hatte EASI auch Einfluss auf Regierungsvertreter, wie öffentliche Stellungnahmen zeigten, die in

20 Rede von US-Außenministerin Hillary Rodham Clinton bei der 48. Münchner Sicherheitskonferenz, München, 4. Februar 2012, unter: http://blogs.usembassy.gov/amerikadienst/2012/02/07/munchner-sicherheitskonferenz.
21 Rede Außenminister Guido Westerwelles zur Münchner Sicherheitskonferenz: „Building a Euro-Atlantic Security Community", 4. Februar 2012, deutsche Fassung unter: http://www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/03/M_C3_BCnchner-Sicherheitskonferenz2012.html.
22 Vgl. ebenda.
23 Remarks by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Munich Security Conference plenary session on „Building Euro-Atlantic Security", 4. Februar 2012, unter: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_84197.htm.
24 Sergei V. Lavrov, Speech at the 48th Munich Security Conference, München, 4. Februar 2012.

Washington, Moskau und Brüssel z.B. zur Raketenabwehr abgegeben wurden.[25]

Die Carnegie-Stiftung plant, die Arbeit der EASI-Kommission aktiv fortzusetzen, indem sie die Bemühungen anderer Organisationen unterstützt und interessierte Parteien – NGOs, die Wirtschaft, multinationale Organisationen und andere – dazu einlädt, zu den konkreten Zielen, die im EASI-Abschlussbericht und in den Papieren der Arbeitsgruppen genannt werden, ebenso zu arbeiten wie daran, neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu identifizieren. Solche Aktivitäten bedürfen langfristiger, nachhaltiger Anstrengung, an denen eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist. Das Bemühen wird gestützt durch die Entwicklung eines neuen intellektuellen Rahmens – eines neuen Atlantizismus. In der Praxis wird dies den Aufbau eines Netzwerks aus engagierten Partnern, darunter die OSZE, erfordern, die bereit sind, Ressourcen für eine Beziehung aufzuwenden, die auf koordinierter Forschung, abgestimmtem Handeln und koordinierter Zusammenarbeit beruht. Dies wurde im April 2012 mit ersten Konferenzen in Brüssel, Wien und Warschau zur Kontaktaufnahme mit europäischen und russischen *Think Tanks* in die Wege geleitet. Diese Bemühungen sollen kontinuierlich fortgesetzt werden, als nächstes in Washington, D.C.

Politische Entscheidungsträger haben die Arbeit der EASI begrüßt, da viele von ihnen, die intensiv mit Außenpolitik befasst sind, die Bedeutung erkannt haben, sich am Aufbau einer gemeinsamen, ungeteilten euro-atlantischen Sicherheitsgemeinschaft zu beteiligen. Es gibt allerdings auch Herausforderungen. Von den Entscheidungsträgern gehen nicht unbedingt immer konstruktive Bemühungen aus. Es ist schwierig, das Interesse der Presse zu wecken und aufrechtzuerhalten. Eine breites öffentliches Publikum für diese Bemühungen zu finden, hat sich als eine große Herausforderung herausgestellt. Es gibt natürlich viele Themen – z.B. den Arabischen Frühling, die Euro-Krise oder nationale innenpolitische Interessen –, die die Aufmerksamkeit während der letzten zwei Jahre von diesen Bemühungen abgelenkt haben, und dies wird auch in Zukunft so sein. Die Vision der EASI in die Praxis umzusetzen erfordert daher die nimmermüde Entschlossenheit und die Wiederbelebung der Aufmerksamkeit zahlreicher engagierter Beteiligter, um die euro-atlantische Sicherheitsgemeinschaft zu verwirklichen.

25 Zu weiteren öffentlichen Kommentare von offizieller Seite zur euro-atlantischen Sicherheitskooperation und zur Raketenabwehr siehe: President of Russia Dmitry Medvedev, Speech at a conference organised by the Russian Council for International Affairs, Euro-Atlantic Security Community: Myth or Reality?, unter: http://eng.kremlin.ru/news/3582; Ellen Tauscher, Special Envoy for Missile Defense and Strategic Stability, Press Conference on Missile Defense, Moskau, 3. Mai 2012, unter: http://photos.state.gov/libraries/russia/231771/PDFs/missile_defense_briefing_in_moscow-may-3-2012.pdf.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten:
innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Elena Kropatcheva

Die Wahlen in Russland 2011-2012: Wird der *„Wind of Change“* weiter wehen?

Einführung

Den Russen wurde lange nachgesagt, sie seien politisch passiv, desinteressiert oder unbeteiligt. Vor allem westliche Beobachter haben sich über diese Passivität gewundert. Viele Beobachter im Ausland und in Russland selbst wurden von den Protesten überrascht, die im Dezember 2011 als Reaktion auf die Wahlfälschungen bei den russischen Parlamentswahlen begannen und die in den Massenmedien als „neue Dekabristen-Bewegung“, „Russischer Winter/Frühling“, die „Rebellion der Nerzmäntel“ oder auch als die „Weiße Revolution“ bezeichnet oder mit anderen einfallsreichen Attributen versehen wurden. Es waren die größten Proteste seit den 1990er Jahren.
Die Ereignisse warfen viele Fragen auf: Wer sind die Leute, die hier zu protestieren begonnen haben? Was sind die Gründe für die Proteste und warum fingen sie zu genau diesem Zeitpunkt an? Wie stabil ist Wladimir Putins System insgesamt? Werden die Proteste möglicherweise zu einer gewissen Liberalisierung des Systems führen? Selbst heute, zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags im August 2012, ist es schwierig, diese Fragen klar und eindeutig zu beantworten. Einige von ihnen müssen von Soziologen noch gründlicher untersucht werden.[1]
Im vorliegenden Beitrag möchte ich zunächst einen Überblick über die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen (Wahlkampf, Ergebnisse und Auswirkungen) geben, die am 4. Dezember 2011 bzw. am 4. März 2012 in Russland stattgefunden haben. Anschließend konzentriere ich mich auf die Protestbewegung und werde versuchen, einige Antworten auf die obengenannten Fragen zu geben. Zum Schluss stelle ich die innenpolitischen Entwicklungen in Russland nach den Wahlen dar, um Anzeichen dafür zu finden, ob der *„Wind of Change“* weiterhin weht. In dem gesamten Artikel wird Meinungen aus Russland zu den Entwicklungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Parlamentswahlen vom 4. Dezember 2011

Dieser Abschnitt beschreibt die Parlamentswahlen vom 4. Dezember 2011: den Wahlkampf, den Verlauf der eigentlichen Wahl sowie die Wahlergebnis-

1 Siehe Olga Kryštanovskajas Beitrag zu der Radiosendung Iščem vychod…: Skol’ko proživet vlast’? [Auf der Suche nach einem Ausweg: Wie lange wird die Regierung an der Macht bleiben?] des Senders Echo Moskvy, 25. Juli 2012, unter: http://www.echo.msk.ru/programs/exit/912297-echo.

se. Die Verstöße in der Wahlkampfphase, während der Wahlen und bei der Stimmenauszählung unterschieden sich in Form und Ausmaß nicht sonderlich von denen früherer Wahlen. Doch der Umstand, dass es aufgrund dieser Verstöße zu Massenprotesten kam, die in den großen Städten begannen, deutet darauf hin, dass sich diese Wahlen von den anderen unterschieden.

Wie in den Jahren zuvor wurde auch der Wahlkampf vor den Parlamentswahlen 2011 von Skandalen erschüttert. Sämtliche Parteien begingen Verstöße gegen das Wahlrecht, doch der Spitzenreiter war dabei die dem Präsidenten nahestehende Regierungspartei Einiges Russland (*Jedinaja Rossija*, EdRo).[2] In vielen Regionen warben die Gouverneure offen oder indirekt für Einiges Russland. Sie versprachen eine Modernisierung der Infrastruktur und höhere Sozialleistungen im Gegenzug für Wählerstimmen. Kundgebungen für Vertreter politischer Parteien – vor allem diejenigen von Einiges Russland – fanden in Schulen, bei Konzerten und anderen öffentlichen Veranstaltungen statt, die ursprünglich gar nichts mit der Wahl zu tun hatten.[3]

Zu den größten Parteien, die ihre Kandidaten zur Wahl stellten, gehörten die Kommunistische Partei der Russischen Föderation (*Kommunistitscheskaja Partija Rossiskoi Federazii*, KPRF), die Liberal-Demokratische Partei Russlands (*Liberalno-Demokratitscheskaja Partija Rossii*, LDPR) und Gerechtes Russland (*Sprawedliwaja Rossija*, SR). Sie alle verfügen über eine Stammwählerschaft. Von Anfang an war klar, dass die liberale Partei *Jabloko*, die sich zur „außersystemischen Opposition" zählt, keine Chance hatte, eine entscheidende Zahl an Stimmen zu erhalten. Fairerweise muss jedoch gesagt werden, dass ihr Parteivorsitzender Grigori Jawlinski aus verschiedenen Gründen lange politisch unsichtbar gewesen war. Es wäre naiv gewesen, auf eine große Unterstützung durch die liberale Wählerschaft zu hoffen. So kam es, dass Wähler, die sich mit keiner der Parteien oder keinem der Kandidaten stark genug identifizieren konnten oder bezweifelten, dass ihre bevorzugte Partei genügend Stimmen erhalten würde, nur aus Protest gegen Einiges Russland stimmten, indem sie irgendeine andere Partei wählten, nicht aber eine bestimmte Partei aus Überzeugung.

Die Wahlslogans der Parteien unterschieden sich im Allgemeinen nicht nennenswert voneinander. Weder Einiges Russland noch die Oppositionsparteien hatten eine echte Alternative anzubieten, wie es mit dem Land weitergehen sollte. Alle Parteien beschränkten sich auf billigen Populismus: So versprach beispielsweise die KPRF die Verstaatlichung von Ressourcen, die LDPR kündigte an, Großmachtpolitik zu betreiben, die Regierungspartei Einiges Russland zählte ihre Verdienste auf und konzentrierte sich auf die Beibehaltung von Stabilität und Status quo (statt Modernisierung),[4] und die SR ver-

2 Siehe z.B. die Fernsehsendung Nedelja s Mariannoi Maksimovskoi vom 19. November 2011, unter: http://www.nedelya.ren-tv.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1291:-qq--191111-&catid=4:nedelya-s-mariannoy-maksimovskoy&Itemid= 9.

3 Videoreportagen und Analysen sind insbesondere zu sehen in: ebenda.

4 „Modernisierung" lautete der von Dmitri Medwedew geprägte Slogan, mit dem die spezifischen Ziele seiner Präsidentschaft (2008-2012) hervorgehoben werden sollten.

sprach, sich um die Rentner zu kümmern.[5] Einiges Russland griff auf Methoden aus der Sowjetpropaganda zurück, wie zum Beispiel Bilder von Fabrikarbeitern und Bauern, von Bäckern und von Putin und Medwedew, wie sie selbst die Ernte einbringen. Kurz gesagt: Es wäre schwergefallen, anhand der im Wahlkampf eingesetzten Plakate, Versprechungen und Werbespots Unterschiede zwischen den Parteien auszumachen.

Während bei den russischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen von 2007 und 2008 keine Wahlbeobachtung durch das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) stattfand, da es bezüglich der Rolle und Anzahl der Beobachter zwischen der OSZE bzw. dem BDIMR und Russland Meinungsverschiedenheiten gegeben hatte, wurden die Wahlen dieses Mal von der OSZE bzw. dem BDIMR beobachtet. Insgesamt 325 Beobachter des BDIMR, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE (PV) und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE) waren daran beteiligt.[6] Der Wahlkampf, die Stimmabgabe und die Stimmenauszählung wurden vom BDMIR folgendermaßen beschrieben:

> „Die Vorbereitungen [...] waren technisch gut organisiert [...] die Wahlen selbst waren jedoch geprägt von der Konvergenz zwischen Staat und Regierungspartei [Die Plakate des Staatlichen Moskauer Wahlkomitees waren fast identisch mit denjenigen der Partei Einiges Russland; E.K.]. Der Wettbewerb war zudem zugunsten der Regierungspartei verzerrt. Dies zeigte sich an der mangelnden Unabhängigkeit der Wahlverwaltung, der Parteilichkeit der meisten Medien und der unzulässigen Einflussnahme staatlicher Behörden auf verschiedenen Ebenen. [...] Trotz der ungleichen Voraussetzungen machten die Wähler von ihrem Recht Gebrauch, ihre Entscheidung zum Ausdruck zu bringen. [...] Mit der Stimmenauszählung verschlechterte sich die Qualität des Wahlprozesses erheblich, da es zu zahlreichen Verfahrensfehlern und Vorfällen offenkundiger Manipulation kam. Dazu gehörten auch ernst zu nehmende Indizien, die auf das Auffüllen von Wahlurnen hinweisen. Die Protokolle der Stimmenauszählungen wurden in mehr als einem Drittel aller Wahllokale nicht öffentlich ausgehängt.“[7]

Ich erlaube mir dieses lange Zitat, da es den Verlauf der Wahlen und der Stimmenauszählung treffend zusammenfasst.

---

5 Videoreportagen über die Wahlkampfpropaganda zeigt die Fernsehsendung Nedelja s Mariannoi Maksimovskoi vom 17. November 2011, unter: http://www.nedelya.ren-tv.com/index.php? Itemid=9&id=4&layout=blog&option=com_content&view=category&limitstart=20.

6 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Russian Federation, Elections to the State Duma, 4 December 2011, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 12. Januar 2012, S. 3.

7 Ebenda, S. 1 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, dass Einiges Russland mit 49 Prozent den höchsten Stimmenanteil erhielt. Es folgten die KPRF mit 19 Prozent, die SR mit 13 Prozent und die LDPR mit zwölf Prozent. Diese Parteien schafften es in die Duma. Die liberal-demokratische *Jabloko* erhielt nur rund drei Prozent der Stimmen.[8] Die Schätzungen unabhängiger Experten auf der Grundlage von Wahltagsbefragungen wichen jedoch erheblich von den offiziellen Ergebnissen ab: Einiges Russland hätte beispielsweise ohne Manipulationen lediglich 24 bis 30 Prozent der Stimmen erhalten und *Jabloko* wäre mit fünf bis zwölf Prozent wahrscheinlich in die Duma eingezogen.[9] Obwohl Einiges Russland in fairen Wahlen also immer noch den höchsten Anteil der Stimmen erhalten hätte, ist die Unterstützung für die Partei in Wirklichkeit jedoch viel geringer als es die offiziellen Zahlen behaupten.

Auch wenn es niemanden überrascht hat, dass das Ergebnis von Einiges Russland mit Hilfe von Manipulationen verbessert wurde und die Partei – mit oder ohne Manipulationen – die meisten Stimmen erhielt und somit die Wahlen gewann, wiesen diese Wahlen einige Besonderheiten auf. Erstens sagten mehrere Meinungsumfragen vor der Wahl voraus, dass Einiges Russland wesentlich weniger Stimmen erhalten würde als in den Jahren zuvor.[10] Die Partei erlitt auch tatsächlich einen Stimmenverlust von 15 Prozent im Vergleich zu den Dumawahlen von 2007. Damit verlor sie ihre Zweidrittel- und damit die Verfassungsmehrheit im Parlament. Von den 450 Sitzen gewann Einiges Russland 238, die anderen Parteien 212. Dieses Ergebnis war symptomatisch. Es zeigte die Ermüdung und die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Regierungsarbeit einer Partei der „Diebe und Gauner" – ein Slogan, den Alexei Nawalny, einer der führenden Oppositionspolitiker, im Rahmen seiner Antikorruptionskampagne geprägt und populär gemacht hatte. Das Ergebnis zeigte außerdem, dass Teile der Bevölkerung der Meinung waren, dass die Politik der Regierungspartei eher zur Stagnation als zur Stabilisierung führe. Sie wünschten sich eine Weiterentwicklung und Modernisierung des Landes.

Eine weitere Besonderheit der Dumawahlen bestand darin, dass etliche Verstöße von unabhängigen russischen Beobachtern oder aktiven Mitgliedern der örtlichen Wahlkommissionen dokumentiert wurden. Sie nutzen ihre Mobiltelefone oder andere Geräte, um die Verstöße zu filmen und aufzuzeichnen.

---

8 Zu den Wahlergebnissen siehe die Website der Zentralen Wahlkommission unter: http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom.

9 Vgl. Natalia Bubnova, in: Duma Elections: Expert Analysis by Dmitri Trenin, Maria Lipman, Alexey Malashenko, Natalia Bubnova, Nikolay Petrov. Compilation of commentaries, 13. Dezember 2011, unter: http://carnegie.ru/publications/?fa=46205.

10 Siehe z.B. Natalja Raibman, Sociologi otdajut „Edinoi Rossii" nemnogim bol'še 50 % golosov [Soziologen sagen für Einiges Russland weniger als 50 % der Stimmen voraus], in: Vedomosti, 28. November 2011, unter: http://www.vedomosti.ru/politics/news/1434720/levadacentr_otdaet_edinoj_rossii_53_golosov_na_vyborah_v#ixzz1f19zk8Oj. Siehe auch das Diagramm des prognostizierten Stimmenverlusts von Einiges Russland, Comparison of estimates for EdRo during the parliamentary election campaigns in 2007 and 2011, Levada Center, Vybory v Gosdumu [Die Wahlen zur Staatsduma], 25. November 2011, unter: http://www.levada.ru/25-11-2011/vybory-v-gosdumu.

Daraufhin fanden sich entsprechende Videos und Berichte in Windeseile in den sozialen Netzwerken (u.a. *vkontakte*, *Facebook*, *Twitter* und *LiveJournal*) sowie auf *YouTube* und in unabhängigen Medien (wie z.B. *Echo Moskvy*, *Radio Swoboda*, *Golos* und dem Fernsehkanal *Doschd*) wieder. Das unterschied die Wahlen von früheren Wahlen, die von ähnlichen Verstößen beeinträchtigt worden waren.[11] Die Zahl der Internet-Nutzer in Russland ist gestiegen.[12] Rund 60 Prozent der Demonstranten erfuhren von den Versammlungen der Opposition über das Internet, während rund 35 Prozent von ihren Freunden informiert wurden.[13] Es wurde daher versucht, die weitere Verbreitung dieser Informationen dadurch zu verhindern, dass zahlreiche Websites zeitweilig blockiert oder von Hackern angegriffen wurden.[14]

Die ersten Proteste gegen den Wahlbetrug, die in den Tagen nach der Wahl in Moskau und Sankt Petersburg stattfanden, wurden von der Polizei brutal niedergeschlagen. Aber schon am 12. Dezember waren die Menschenmengen auf den Straßen in vielen großen Städten von ein paar Dutzenden auf Tausende angewachsen (auch wenn die größten Demonstrationen nach wie vor in Moskau und Sankt Petersburg stattfanden). Es wäre kaum möglich gewesen, sie gewaltsam aufzulösen und sich gleichzeitig weiterhin einen demokratischen Anschein zu geben. Die häufigsten Parolen der Demonstranten waren „Es reicht uns!“ und „Unsere Stimmen wurden gestohlen!“ Sie forderten die Entlassung des Leiters der Zentralen Wahlkommission und ehrliche und faire Neuwahlen und es wurden Lieder des berühmten russischen Rockmusikers Viktor Zoi – z.B. *„Peremen – my schdjom peremen“* („Veränderungen – wir warten auf Veränderungen“) – gespielt. Selbst die Veranstalter der Kundgebungen hatten nicht mit einem so hohen Zulauf gerechnet.

Was Betrug und Fälschungen angeht, unterschieden sich die Wahlen also nicht von früheren Dumawahlen. Trotz der Manipulationen erhielt Einiges Russland jedoch nur 49 Prozent der Stimmen. Ohne sie wäre der Stimmenanteil der Regierungspartei noch geringer ausgefallen. Ihre Position wurde erheblich geschwächt. Sowohl die rasante Verbreitung der Informationen über den Wahlbetrug im Internet als auch die darauf folgenden Proteste haben gezeigt, dass die Zivilgesellschaft aufgewacht ist. Sie offenbarten auch die Schwachstellen des gegenwärtigen politischen Systems: Sowohl Präsident

---

11 Ausführlicher zur Entwicklung der „Wahlen auf russische Art“ siehe Stephen White, Elections Russian-Style, in: Europe-Asia Studies 4/2011, S. 531-556; Edwin Bacon, Electoral manipulation and the development of Russia’s political system, in: East European Politics 2/2012, S. 105-118. Siehe auch Max Bader, Trends and patterns in electoral malpractice in post-Soviet Eurasia, in: Journal of Eurasian Studies 3/2012, S. 49-57.

12 Die Zahl der Internet-Nutzer in Russland wird 2013 bei 90 Millionen liegen, ITAR-TASS, 5. Januar 2012, unter: http://www.itar-tass.com/en/c154/311154.html.

13 Vgl. Levada Center, Čto-to pochožee na obščestvo. V čem social’noe značenie mitingov i kto te ljudi, kotorie v nich učastvujut – Interv’ju s B. Dubinym [Etwas Gesellschaftsähnliches. Welche soziale Bedeutung haben die Proteste, und wer nimmt an ihnen teil? – Interview mit B. Dubin], 3. Februar 2012, unter: http://www.levada.ru/print/03-02-2012/chto-pokhozhee-na-obshchestvo-v-chem-sotsialnoe-znachenie-mitingov-i-kto-te-lyudi-kotorye.

14 Ausführlicher hierzu Aleksandr Kynev, Kontrollverlust, Manipulation, Protest. Die Dumawahlen 2011 in Russland, in: Osteuropa 1/2012, S. 25-40.

Dmitri Medwedew als auch Ministerpräsident Wladimir Putin und ihre Mitarbeiter waren anfangs ratlos und wussten nicht, wie sie auf diese überraschende Entwicklung reagieren sollten.

Die Präsidentschaftswahlen vom 4. März 2012

Als Folge der Parlamentswahl musste Wladimir Putin seine Kampagne für die Präsidentschaftswahlen abändern. Um seine Anhänger zu vereinigen, benutzte er nicht länger die Regierungspartei Einiges Russland, sondern versuchte vielmehr, sich von ihr zu distanzieren. Ihre Rolle übernahmen stattdessen die neu gegründete Allrussische Volksfront – Putins eigenes Projekt – und andere Initiativen. Nach den anfangs panikartigen Reaktionen auf die Proteste begannen die Behörden nun, aktiv zu reagieren. Sie organisierten noch größere Kundgebungen zur Unterstützung Putins. Selbst die Proteste der Opposition wurden für den Wahlkampf genutzt: Die Existenz von Protesten und regierungskritischen Veranstaltungen wurde von Putins öffentlichen Unterstützern als Zeichen der Demokratie und des Pluralismus in Russland dargestellt – ganz so, als wäre dies Putins Verdienst.
Höhepunkt des Wahlkampfs waren die beiden zeitgleich stattfindenden Pro- und Anti-Putin-Kundgebungen auf dem Poklonnaja-Berg bzw. dem Bolotnaja-Platz am 4. Februar 2012. Dabei kam es zu einer Art Wettbewerb, wer die größere Demonstration abhalten würde. Beide Seiten überschätzten die Zahl ihrer eigenen Teilnehmer und unterschätzten die ihrer Gegner, fest steht aber, dass jeweils Tausende von Menschen bei den Kundgebungen zugegen waren. Auch die Parolen und Forderungen konkurrierten miteinander. Die am häufigsten verwendeten lauteten:

Parolen/Forderungen auf dem Poklonnaja-Berg	*Parolen/Forderungen auf dem Bolotnaja-Platz*
Gegen farbige Revolutionen: „Faire Wahlen ja – orange nein!“	Für faire und ehrliche Wahlen – Entlassung des Leiters der Zentralen Wahlkommission Wladimir Tschurow
„Wer, wenn nicht Putin?“ – für Stabilität	Gegen Putins Regime: „Das Gesetz entscheidet, nicht der Zar!“
Gegen die ausländischen Feinde Russlands	Für Modernisierung und Entwicklung

Bei den Pro-Putin-Kundgebungen und während seines gesamten Wahlkampfs wurden negative Stereotype vermeintlicher Feinde propagiert. So wurde beispielsweise das US-Außenministerium beschuldigt, die Proteste der Opposition finanziell zu unterstützen, sich in die russische Innenpolitik einzumischen und „farbige Revolutionen“ im postsowjetischen Raum zu organisie-

ren. Das „Ausland“ wurde allgemein negativ dargestellt (wobei der abwertende russische Begriff „*bugor*“ für das Ausland benutzt wurde). Die Parolen der Pro-Putin-Demonstrationen entsprachen der Propaganda der letzten zehn bis zwölf Jahre. Der Kerngedanke war stets, dass es notwendig sei, sich unter dem Führer der Nation (Putin) zu vereinigen und gegen die Bedrohung (aus dem Ausland) zu kämpfen.[15] Generell griffen Putin und seine Unterstützer während des Wahlkampfes ausgiebig auf das Bild der internen Anderen (die Opposition) und der externen Anderen (der Westen) zurück.[16]

Die Teilnehmer der Kundgebungen der Opposition betonten, dass sie ebenfalls gegen eine ausländische Einflussnahme auf ihr Land und prorussisch, jedoch gegen die gegenwärtige Regierung eingestellt seien. Boris Dubin bezeichnet sie als „gewaltlosen Protest der Bürger gegen die jetzige gesellschaftliche und politische Ordnung und das Regime“.[17] Olga Kryschtanowskaja merkt außerdem an, dass sich die Opposition nicht mit der Einführung vereinzelter liberaler Gesetze zufriedengeben wird. Sie kämpfe vielmehr gegen den autoritären Staat und für eine liberale Demokratie.[18] Konstantin von Eggert schreibt dazu: „Der Slogan ‚Russland ohne Putin’ hat weniger mit der Person Putin zu tun. Er steht vielmehr für den Wunsch nach einem Land ohne ‚Basman‘-Gerichtsbarkeit, Zensur, die Allmacht der Siloviki und Staatsunternehmen sowie allmächtige ‚administrative Ressourcen‘.“[19]

Beide Seiten beschuldigten einander, entweder mit staatlichen Mitteln (die Pro-Putin-Kundgebung) oder vom US-Außenministerium (die Anhänger der Opposition) bezahlt zu werden. Zwar existieren zahlreiche Berichte und Videos, die zeigen, wie Putin-Unterstützer von den Organisatoren bezahlt werden, oder in denen sich Menschen darüber beschweren, dass sie von ihren Arbeitgebern dazu gezwungen worden seien, an Pro-Putin-Demonstrationen teilzunehmen. Dennoch wäre es eine zu starke Vereinfachung zu sagen, dass sich unter den Teilnehmern auf dem Poklonnaja-Berg keine echten Putin-Anhänger befunden hätten. Wladimir Posner stellt fest, dass die Menschen in Russland ungeachtet der Propaganda und der unfairen Bedingungen „noch nie zuvor in ihrer gesamten Geschichte einen Lebensstandard genossen ha-

15 Vgl. Radioberichterstattung von Echo Moskvy im Jahr 2012.

16 Ausführlicher zu den verwendeten Bildern siehe: Olga Malinova, Simvoličeskoe edinstvo nacii? Representacija makropolitičeskogo soobščestva v predvybornoj ritorike Vladimira Putina [Symbolische Einheit der Nation? Die Darstellung der makropolitischen Gemeinschaft in Wladimir Putins Rhetorik vor der Wahl], in: Pro et Contra, Mai-Juni 2012, S. 76-93.

17 Levada Center, Interview mit Boris Dubin, a.a.O (Anm. 13).

18 Vgl. Kryštanovskaja, a.a.O. (Anm. 1).

19 Konstantin von Eggert, zitiert in: „Chočetsja ponjat’, počemu iz vsech ostal’nych Prochorov vygljadit samym neaktivno boryuščimsja za vlast‘“ [Es wäre gut zu verstehen, warum Prochorow von allen Kandidaten scheinbar am wenigsten um die Macht kämpft], in: Kommersant’ FM, 23. Januar 2012, unter: www.kommersant.ru/doc/1856953. „Basman-Gerichtsbarkeit“ bezieht sich auf das Moskauer Basman-Gericht, das für seine umstrittenen Entscheidungen in spektakulären Fällen (z.B. die Urteile in den Prozessen gegen Michail Chodorkowski) berüchtigt ist. Der Ausdruck ist im Russischen zur mittlerweile geläufigen Bezeichnung für eine ungerechte und korrupte, von oben kontrollierte Justiz geworden.

ben, wie sie ihn heute genießen: mehr Geld, mehr Autos, mehr Häuser, mehr Lebensmittel, mehr Güter".[20] Manch einer fürchtet sich vor Veränderungen des Status quo, weil er seine eigene einträgliche Position verlieren könnte oder generell Angst vor Chaos und der Umverteilung von Vorteilen, Geld und Eigentum unter den Eliten hat, falls Putin abtreten sollte. Lew Gudkow merkt darüber hinaus an, dass die Interessen und Überzeugungen der „vormodernen" und „antimodernen" Mehrheit der Bevölkerung an das gegenwärtige politische System und die Machtverteilung gekoppelt seien, was Veränderungen verhindere.[21]

Zusätzlich zu der großangelegten Wahlkampagne in Fernsehen und Internet veröffentlichte Wladimir Putin sieben Artikel in den größten russischen Zeitungen, in denen er auf unterschiedliche Themen – von der Nationalitätenüber die Wirtschaftspolitik bis zu den Außenbeziehungen – einging. In seinen früheren Wahlkämpfen hatte Putin von den Printmedien nicht in einem solchen Umfang Gebrauch gemacht. Die meisten seiner Artikel waren recht widersprüchlich, da er versuchte, verschiedene Teile der Bevölkerung – von den Nationalisten bis zu den Liberalen – anzusprechen und für sich zu gewinnen. Er versprach gleichzeitig Modernisierung und Stabilisierung und sendete Signale an die Armen ebenso wie an die Reichen aus. Bei den meisten Themen kritisierte er den Status quo, als hätte er selber nichts damit zu tun. Andrei Kolesnikow beschreibt Putins Wahlprogramm als ein „Programm von Vater Zar, der allen alles gibt",[22] statt verlässliche Institutionen aufzubauen und die Verantwortung für seine eigenen Versäumnisse zu übernehmen.

Wladimir Putin weigerte sich, an öffentlichen Debatten mit den anderen Kandidaten teilzunehmen. Stattdessen schickte er seine Vertreter, zu denen auch Hunderte von berühmten Persönlichkeiten gehörten – Künstler, Sänger, Filmstars, Produzenten u.a.[23] Einige von ihnen nahmen aus ehrlicher Überzeugung teil. Andere fürchteten jedoch, der Staat würde die finanzielle Unterstützung für ihre Filme, Theater und Projekte streichen. Neben der offiziellen Wahlkampfseite zirkulierten im Internet – z.B. auf *YouTube* – auch etliche inoffizielle Videos, die Putin unterstützten. Zu den bekanntesten gehörte der Song „W.W.P." [Wladimir Wladimirowitsch Putin] eines tadschikischen Sängers, in dem Putin gelobt und als gütiger Zar dargestellt wird, als mächtiger Supermann, der „das Land gerettet hat" und jedem hilft. Der Kata-

20 Wladimir Posner, This Time, Putin May Get the Message, in: The New York Times, 13. März 2012, unter: http://www.nytimes.com/2012/03/14/opinion/this-time-putin-may-get-the-message.html.

21 Vgl. Lev Gudkov, Socialnyj kapital i ideologičeskie orientacii [Soziales Kapital und ideologische Orientierungen], in: Pro et Contra, a.a.O. (Anm. 16), S. 6-31, hier: S. 28.

22 Andrej Kolesnikov, Ručnaya programma, ili „Ob ljudjach nado dumat'!" [Programmhandbuch oder „Es muss an die Menschen gedacht werden!"], in: novaja gazeta, 12. Januar 2012, unter: http://www.novayagazeta.ru/comments/50401.html?print=1.

23 Wie weiter unten erläutert noch wird, ist die neue urbane „Mittelschicht" auch eine kreative Schicht, eine Schicht der Intelligenzija. Um dieser Intelligenzija etwas entgegenzusetzen, musste Putin demonstrieren, dass die Intelligenzija, die ihn unterstützt, größer und berühmter ist.

strophenfilm „2012“ zeigte ein schreckliches Szenario dessen, was alles eintreten könnte – bis hin zum Zusammenbruch des Staates und zur Machtübernahme durch die Faschisten –, sollte Putin nicht wiedergewählt werden. Es gab auch Berichte über angebliche Pläne, Putin zu ermorden. Demnach existierten diese Pläne, jedoch sei ihre Ausführung gerade noch rechtzeitig – im Februar, während des Wahlkampfs – verhindert worden.[24]

Fünf Kandidaten standen zur Wahl: Wladimir Putin, der SR-Vorsitzende Sergei Mironow, Wladimir Schirinowski (LDPR), Gennadi Sjuganow (KPRF) und ein parteiloser Kandidat, der Oligarch Michail Prochorow, der sich selbst nominiert hatte. Grigori Jawlinski (*Jabloko*) wurde nicht als Kandidat zugelassen. Unklar war, ob Prochorow ein echter Kandidat oder lediglich eine Marionette des Kremls war, die liberale Wähler anziehen und zur Teilnahme an der Wahl bewegen sollte, um so den Anschein der Legitimität zu erhöhen. Prochorows relativer Erfolg bei den Wahlen und seine anschließende Unsichtbarkeit deuten auf Letzteres hin. Die liberale Klientel stand erneut vor einem Dilemma: Sollte sie an den unfairen Wahlen teilnehmen oder sie gänzlich boykottieren? Diejenigen, die an den Wahlen teilnahmen, stimmten nicht „für“ einen Kandidaten, sondern gegen Putin. Dmitri Oreschkin gab z.B. folgenden Ratschlag: „Behandelt die Wahlen so als wären sie ein Spiel mit einem Störenfried, der immer wieder schamlos gegen die Regeln verstößt. [...] Die Stimmangabe muss daher ebenso als Spiel verstanden werden: Man sollte nicht hoffen zu gewinnen, sondern den Gegner als Narren darzustellen und dem Falschspieler das Leben schwerer zu machen.“[25] Weder die sogenannte systemische Opposition noch die außersystemische Opposition waren in der Lage, unabhängige und alternative Programme vorzulegen. Ihre eigenen Wahlkampagnen waren reaktionär: Sie konzentrierten sich auf das, was Putin getan oder gesagt hatte, und kritisierten es, ohne jedoch alternative Visionen anzubieten.[26]

Die Wahlergebnisse sahen folgendermaßen aus: Wladimir Putin erhielt rund 64 Prozent der Stimmen, Sjuganow 17 Prozent, Prochorow acht Prozent, Schirinowski sechs Prozent und Mironow vier Prozent. Diesmal war an Putins Sieg jedoch einiges ungewöhnlich: In den großen Städten erhielt er wesentlich weniger Stimmen, in Moskau beispielsweise weniger als 50 Prozent, während Michail Prochorow mit 20 Prozent Zweiter wurde.[27] Darin spiegeln sich die Proteststimmung und die Entstehung einer unzufriedenen Mittelklasse in den großen Städten wider.

---

24 Vgl. den Kommentar von Anton Orech, Putin. Spasibo, čto živoi [Putin. Danke, dass du am Leben bist], im Radiosender Echo Moskvy, 27. Februar 2012, unter: http://www.echo.msk.ru/blog/oreh/863102-echo.

25 Dmitri Oreškin, Vybirat’ ne prichoditsja [Keine Chance zu wählen], in: Esquire, 1. Dezember 2011, unter: http://esquire.ru/elections.

26 Vgl. Alexandra Samarina, Bezotvetnye konkurenty Vladimira Putina [Wladimir Putins Konkurrenten haben keine Antworten], in: Nezavisiamaja Gazeta, 22. Februar 2012, unter: http://www.ng.ru/politics/2012-02-22/1_putin.html.

27 Vgl. Posner, a.a.O. (Anm. 20).

Das BDIMR bewertete den Wahlkampf, die Stimmabgabe und die Stimmenauszählung wie folgt:

> „Obwohl alle Kandidaten ihren Wahlkampf ungestört betreiben konnten, waren die Wahlkampfbedingungen zugunsten eines Kandidaten verzerrt. Zwar hatten alle Kandidaten Zugang zu den Medien, doch einer der Kandidaten – der damalige Ministerpräsident – wurde in der Berichterstattung klar bevorzugt. Auch wurden zu seiner Unterstützung staatliche Ressourcen mobilisiert. Am Wahltag bewerteten die Beobachter die Stimmabgabe insgesamt positiv. Jedoch nahm die Qualität der Wahlen während der Auszählung aufgrund von Unregelmäßigkeiten ab.“[28]

Viele liberale russische Wahlbeobachter weigerten sich, das Ereignis als „Wahlen“ zu bezeichnen und bevorzugten den Begriff „sogenannte Wahlen“, da es keine echte Möglichkeit gegeben habe, den Staatschef des Landes aus mehreren Kandidaten „auszuwählen“.[29] Videos und andere Berichte von eklatanten und dreisten Verstößen gegen das Wahlrecht, die von unabhängigen russischen Beobachtern – dieses Mal rund 28.000 Freiwilligen[30] – aufgezeichnet worden waren, überfluteten das Internet.
Unabhängige Beobachter (*„Golos“*, *„Graschdanin nabljudatel“*, *„Liga isbiratelei“*) räumen ein, dass Putin bei den Wahlen die Mehrheit erhalten hat und bereits in der ersten Runde gewonnen hatte. Die meisten Meinungsumfragen belegten, dass er auch ohne Wahlbetrug gewonnen hätte, wenngleich dies auch eine Folge unfairer Bedingungen vor der Wahl und der Propagandakampagne der staatlichen Medien war. Unklar war jedoch, ob Putin im ersten Wahlgang gewonnen hätte oder ob ein zweiter Wahlgang nötig gewesen wäre.
Putins Siegeskundgebung auf dem Maneschnaja-Platz am 5. März zog rund 110.000 seiner Unterstützer an, die sich mehr oder weniger notgedrungen versammelten. Die Veranstaltung spiegelte jedoch nicht gerade einen freudigen Sieg wider: Putin sprach mit Tränen in den Augen, als ob er mindestens den Kampf gegen eine fremde Besatzungsmacht gewonnen hätte. „Wir haben in einem offenen und fairen Kampf gewonnen [...] Doch dies war mehr als nur eine Präsidentschaftswahl [...] Wir haben gezeigt, dass uns niemand etwas aufzwingen kann [...]“[31] Am Vortag hatte es tatsächlich so ausgesehen, als wäre Moskau besetzt und als fände keine Wahl, sondern ein Staatsstreich

28 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Russian Federation, Presidential Election, 4 March 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, 11. Mai 2012, S. 1.
29 „[…] Putin hat gewonnen, aber nicht bei den Wahlen, sondern bei irgendeiner anderen Veranstaltung“, Julija Latynina in der Radiosendung „Kod dostupa“ , Echo Moskvy, 10. März 2012, unter: http://www.echo.msk.ru/programs/code/866934-echo.
30 Vgl. ebenda.
31 Wladimir Putin auf Russia Today, 4. März 2012, unter: http://www.youtube.com/watch?v=M42pAzm9iIc.

statt. Militär, Sondereinsatzkräfte (OMON) und gepanzerte Fahrzeuge überschwemmten die Stadt, um „farbige Revolutionen" zu verhindern.[32] Am Tag von Putins Amtseinführung wurden alle oppositionellen Demonstranten und überhaupt jegliche Menschen von den Straßen vertrieben. Somit fuhr Putin durch völlig leere Straßen zu seiner Amtseinführung, was ein für Moskau sehr seltsames Bild abgab.[33]

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sowohl die Parlaments- als auch die Präsidentschaftswahlen gezeigt haben, dass die Unterstützung für Putin unter der Bevölkerung im Vergleich zu früheren Wahljahren abgenommen hat. Beide Wahlen haben in der Tat gezeigt, dass Putins „Teflonschicht deutliche Sprünge bekommen hat".[34] Es gab Anzeichen dafür, dass die politischen Eliten hinter Putin sich nicht mehr einig sind und dass bestimmte Gruppen ihn nicht mehr unterstützen. Deswegen war es für ihn so wichtig, alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um sicherzugehen, dass er im ersten Wahlgang gewinnt. Letztlich erhielt er eine Stimmenmehrheit und hätte wohl auch ohne Wahlbetrug auf jeden Fall gewonnen. Das ist zum einen auf die künstlich erzeugte Abwesenheit alternativer Kandidaten (die keinen Zugang zu den Medien hatten) zurückzuführen, macht aber auch deutlich, dass diejenigen, die gegen den Wahlbetrug und gegen Putins Regime protestieren, noch immer eine Minderheit sind. Die Mehrheit der Bevölkerung ist zwar mit der Arbeit der Regierungspartei Einiges Russland unzufrieden – „die Bojaren sind schlecht" –, ist jedoch davon überzeugt, dass, wie uns die russische Geschichte lehrt, „der Zar gut ist" und es niemand Besseres gibt. Der Mangel an Alternativen ist einer der Hauptgründe, warum die Mehrheit der Russen sich entschloss, für Putin zu stimmen.[35] Sowohl bei den Parlaments- als auch bei den Präsidentschaftswahlen war das Ergebnis im Voraus bekannt. Es war eine „virtuelle Politik"[36] oder eine Wahlimitation statt echter Wahlen mit nichtvorhersagbaren Ergebnissen.

Wer sind die Demonstranten?

In diesem Abschnitt sollen die Fragen beantwortet werden, um wen es sich bei den Demonstranten handelt, welches die wesentlichen Merkmale der Proteste waren und wie es zu ihnen kam. Fangen wir mit der ersten Frage an.

32 Vgl. Vladimir Varfolomeev, Vybory ili perevorot? [Wahlen oder Staatsstreich?], Radiosendung von Echo Moskvy, 4. März 2012, unter: http://www.echo.msk.ru/blog/varfolomeev/865174-echo.

33 Siehe den Bericht des TV-Senders Dožd', 7. Mai 2012, unter: http://www.youtube.com/watch?v=BUt6CZ_1044.

34 Dmitri Trenin, in: Duma Elections: Expert Analysis, a.a.O. (Anm. 9).

35 Es gab eine Diskussion darüber, ob Putin und Medwedew sich als Konkurrenten um die Präsidentschaft bewerben könnten oder ob Medwedew sogar selbst für eine zweite Amtszeit kandidieren würde. Beim Parteitag von Einiges Russland im September wurde jedoch deutlich, dass Medwedew seinen Machtanspruch zugunsten von Putin aufgab.

36 Andrew Wilson, Virtual Politics. Faking Democracy in the Post-Soviet World, New Haven 2005.

Soziologen geben an, dass zwischen 15 und 25 Prozent der Bevölkerung Putins System nicht akzeptieren.[37] Dazu gehören ganz unterschiedliche Personengruppen – von Liberalen bis zu Nationalisten, Intellektuelle und Prominente, Menschen verschiedenen Alters und mit unterschiedlichen Berufen. Sie haben keine gemeinsamen Symbole oder Anführer.[38] Somit gibt es auch keine vereinte Opposition.

Dennoch ist der feste Kern der Demonstranten gut ausgebildet (etwa 70 Prozent), relativ jung (etwa 40 Prozent sind 25 bis 39 Jahre alt und etwa 20 Prozent zwischen 40 und 54) und finanziell abgesichert (etwa 80 Prozent), wenn auch nicht unbedingt reich. Sie haben dank ihrer Arbeit und ihres aktiven Lebensstils viel erreicht und sind es daher nicht gewohnt, etwas passiv hinzunehmen.[39] Ihre Erklärung, warum sie an den Protesten teilnehmen, klingt vertraut: Sie haben für sich und ihre Familien in ihren Wohnungen, Häusern und Wohngegenden eine sichere und angenehme Umgebung geschaffen. Jetzt wollen sie Ordnung auf ihren Straßen, in ihren Städten und insgesamt im Land. Sie werden von den Machtinstrumenten ferngehalten, und ihre Interessen werden von den staatlichen Institutionen nicht repräsentiert. Man spricht daher auch davon, dass sich eine „neue urbane" aktive Mittelschicht entwickelt hat.

Wladimir Putin selber hat zur Bildung dieser Mittelschicht beigetragen. Viktor Kremeniuk zufolge hatte Putin während seiner Präsidentschaft das Ziel verfolgt, eine Mittelschicht zu etablieren, die seine Macht stützen und ihr Legitimität verleihen sollte. Teils durch eigene Anstrengungen, teils dank hoher Energiepreise gelang es ihm, Voraussetzungen zu schaffen, in denen diese Gruppe wachsen und finanziell gedeihen konnte. Es gab jedoch eine Bedingung: Die Mittelschicht sollte sich nicht in die Politik einmischen. Jedoch sind es genau diese Menschen, die heute mehr Möglichkeiten haben wollen, die Politik zu beeinflussen.[40] Die Mittelschicht hegte nicht nur liberale Vorstellungen, sondern wollte sich auch besser entfalten können. In Dmitri Danilow stellt dazu fest: „Das System begann, sich selbst aufzufressen: Bis Mitte der 2000er Jahre war zwar eine Stabilisierung erreicht worden und auch wichtig gewesen, doch hat sich seitdem nichts mehr bewegt. Wir treten auf der Stelle. Es werden keine Entscheidungen mehr getroffen und die Gesellschaft hat trotz der Versuche der Verantwortlichen, sie von der Wirksamkeit ihrer Modernisierungsstrategie und ihrer Reformen zu überzeugen, den Eindruck, dass es nicht genügend Impulse für eine Weiterentwicklung gibt."[41]

Die meisten Proteste fanden in den größten russischen Städten statt. Gudkow erklärt dazu, dass sich die Provinzen von den großen Städte durch ihre Lebensart und ihre Mentalität unterscheiden: In der Provinz gibt es weniger

37 Vgl. Interview mit Boris Dubin, a.a.O. (Anm. 13).
38 Vgl. ebenda.
39 Vgl. ebenda.
40 Quelle: Interview der Autorin mit Viktor Kremeniuk, Moskau, Juli 2012.
41 Interview der Autorin mit Dmitri Danilow in Moskau, Juli 2012.

materielle Mittel und Bildungsressourcen, die beruflichen Aussichten und die Möglichkeiten zu studieren sind ebenfalls geringer. Unter der Dominanz der vom Staat kontrollierten Medien, die kollektive Mythen reproduzieren und weitgehend ein Vermächtnis aus der Sowjetzeit sind, wird ein eher paternalistisches Bild des Präsidenten gezeichnet. Wer solche Bilder akzeptiert, fürchtet sich vor Veränderungen.[42] Tatsächlich ist das Land in mindestens drei oder vier „Russlands" gespalten, von denen einige von einem vormodernen oder sogar antimodernen Lebensstil gekennzeichnet sind.[43]

Wie Gudkow weiter ausführt, kann insbesondere Moskau als Beispiel für eine Zone oder Enklave der Modernität herangezogen werden, da es mit seinen Merkmalen und seinem Europäiisierungsgrad eher europäischen Gesellschaften ähnlich ist. Aufgrund verschiedener Faktoren (hohes Bildungsniveau, gut bezahlte Jobs, Bevölkerungskonzentration und die Vielseitigkeit gesellschaftlicher Gruppen) entstehen hier neue Formen sozialer Ordnung, die sich von denjenigen im übrigen paternalistischen Russland unterscheiden. Die Moskauer brauchen mehr Pluralismus, mehr Liberalisierung und eine Marktwirtschaft – was wiederum die Entstehung einer liberaleren, „modernen" europäischen Bevölkerungsschicht zur Folge hat. Aus diesem Grunde existieren in Moskau – trotz des Umfelds eines autoritären Staates – die Vorbedingungen für die Ausbildung eines Liberalismus.[44]

Ein weiteres erwähnenswertes Merkmal der Protestaktivitäten ist ihre Kreativität. An den Protesten nahmen viele Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens teil und halfen bei der Organisation. Dazu gehörten kritische Journalisten, Schriftsteller, Sänger und andere Künstler. Die wichtigste Plattform für ihre Kampagne ist das Internet. Etliche künstlerische und kreative Aktionen sollten die Öffentlichkeit auf die Wahlen aufmerksam machen und die Bevölkerung über den Sinn und die Wichtigkeit der Proteste informieren: Songs auf *YouTube* (u.a. „*Nasch durdom golosuet sa Putina*" [Unser verrücktes Haus wählt Putin]; „*WDW protiw Putina*" [Die Luftlandetruppen sind gegen Putin] und auch die berüchtigte Band *Pussy Riot*), Lyrik (das Projekt „*Graschdanin poet*" [Bürger Dichter]) und viele andere. Alle zusammen bilden ein wichtiges neues Phänomen. Eine andere Bezeichnung für die Teilnehmer der Protestbewegung ist daher auch die „kreative Klasse".

Was die Frage nach den Gründen für die Proteste angeht, so waren die unfairen und gefälschten Wahlen eher der Hauptauslöser als die Ursache. Neben einer allgemeinen, zunehmenden Unzufriedenheit mit dem gegenwärtigen Regime und seinen Merkmalen war ein weiterer wichtiger Faktor – und quasi ein Auslöser mit verzögerter Wirkung – der Ämtertausch zwischen Putin und Medwedew. Im September 2011, beim Parteitag der Regierungspartei Eini-

42 Vgl. Gudkov, a.a.O. (Anm. 21), S. 12.

43 Vgl. ebenda, S. 7; siehe auch Richard Rose, Uses of Social Capital in Russia: Modern, Pre-Modern, and Anti-Modern, in: Post-Soviet Affairs 1/2000, S. 33-57; Natalja Zubarevič, Perspektiva: Četyre Rossii [Perspektiven: vier Russlands], in: Vedomosti, 30. Dezember 2011, unter: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/273777/cetyre_rossii.

44 Vgl. Gudkov, a.a.O. (Anm. 21), S. 10-11.

ges Russland, verkündeten der damalige Ministerpräsident Wladimir Putin und der damalige Präsident Dmitri Medwedew, dass sie ihre Jobs einfach tauschen würden. Folglich beschloss Medwedew als relativ junger Präsident, der keine gravierenden Fehler begangen hatte, sich nicht der Wiederwahl zu stellen. Zuvor war gerätselt worden, ob Medwedew zu einem unabhängigen Präsidenten werden würde, ob er wirkliche Macht im Land besaß oder ob er die Macht anstreben und seinen angekündigten Modernisierungs- und Liberalisierungskurs verwirklichen würde, anstatt es bei bloßer Rhetorik zu belassen. Jadwiga Rogoza vermutet, dass Putin, als er seinerzeit seinen Nachfolger für eine Amtszeit als Präsident auswählte, sich darüber im Klaren war, dass es Forderungen nach mehr Liberalisierung gab: Die Mittelschicht hatte zu dem Zeitpunkt damit begonnen, nach „einem neuen Gesellschaftsvertrag mit der Regierung zu rufen".[45] Aus diesem Grunde entschied er sich für Medwedew, der das Image hatte, liberaler zu sein als sein damaliger Hauptkonkurrent um die Nachfolge Putins, der Hardliner Sergei Iwanow. Viele Liberale hatten gehofft, dass es während Medwedews Präsidentschaft zu einer Liberalisierung des Landes kommen würde und dass er eine andere Elite und andere Interessengruppen vertrat als Putin. Seine Aussage, Freiheit sei besser als Unfreiheit, nährte entsprechende Erwartungen. Deswegen waren die Liberalen im Land am Ende desillusioniert. Das Ausbleiben liberaler Reformen stand in starkem Kontrast zu Medwedews Rhetorik. Laut Lilja Schewtsowa „gab es einen gewaltigen Unterschied zwischen Medwedews leerer Rhetorik und der Wirklichkeit [...] Er selber hat die Proteste im Dezember herbeigeführt."[46] Außerdem wurde der Ämtertausch von der politisch aktiven Bevölkerung und den Beobachtern der politischen Vorgänge im Land äußerst negativ aufgenommen. Sie waren letztlich von der Politik ausgeschlossen. Es wurde auch deutlich, dass Putin während Medwedews restlicher Amtszeit nach wie vor bei allen Entscheidungen das letzte Wort haben würde. Nach dem Ämtertausch gehörten Websites, die der Arbeitssuche im Ausland und dem Erlangen ausländischer Staatsbürgerschaften dienten, zu den populärsten in Russland.[47]

Die Demonstrationen hielten zwar auch im März nach den Präsidentschaftswahlen noch an, ebbten dann aber ab. Unter den Führern der Opposition herrschen Uneinigkeit, Misstrauen und Konkurrenz. Viele der Protestierenden, die zu den Demonstrationen gehen, haben keine Präferenzen für einen bestimmten Politiker. Sie lehnen die derzeitigen Oppositionsführer wie z.B. Boris Nemzow, Michail Kassjanow, Xenija Sobtschak und den Radikalen Sergei Udalzow ab. In privaten Gesprächen haben mir Experten und Demonstrationsteilnehmer gesagt, dass sie unter den gegenwärtigen Oppositi-

45 Jadwiga Rogoza, In Putin's Shadow, Dmitry Medvedev's presidency, Punkt Widzenia, Centre for Eastern Studies, November 2011, S. 6; siehe auch ebenda, S. 9-12.

46 Radiosendung Vremja gostej mit Lilija Ševcova, 29. Dezember 2011, unter: http://www.svobodanews.ru/content/transcript/24436982.html.

47 Vgl. Itogi 2011 goda [Die Ergebnisse von 2011], in: The New Times, 26. Dezember 2011, unter: http://newtimes.ru/articles/print/48149.

onsführern keine Alternative zu Putin erkennen können. Die Vorstellung, einer von ihnen könnte an die Macht kommen, bereitete ihnen sogar Sorge, da auch die Oppositionsführer aus egoistischen Motiven handelten und nicht zum Wohle des Landes. Ihrer Ansicht nach könnte ein neues Regime unter jedem dieser Oppositionsführer sogar noch autoritärer sein.
Die Agenda der Oppositionsführer ist nach wie vor negativ: Ihre Kritik richtet sich weniger auf die Inhalte von Putins Politik, als vielmehr darauf, wie schlimm, korrupt und autoritär Putin selbst ist. Eine positive, inhaltliche Agenda haben sie nicht zu bieten, d.h. sie können nicht sagen, was sie besser machen könnten oder würden. Auch haben sie keine Ideen hervorgebracht, die attraktiv genug wären, mehr Menschen auf sich zu vereinen oder ein breiteres Spektrum an gesellschaftlichen Gruppierungen oder die Unterstützung einer größere Zahl von Regionen zu mobilisieren.
Insgesamt hat die Oppositionsbewegung viele Gesichter, Ursachen und Auslöser. Die „wütende Mittelschicht" ist immer noch eine Minderheit. Dennoch handelt es sich um eine bedeutende Minderheit. Sie umfasst unabhängige Denker, die aus Überzeugung oder aufgrund ihrer Arbeit oder ihrer Lebensumstände ein Mehr an politischen Rechten und partizipatorischer Demokratie einfordern. Politiker und Experten im Westen haben oftmals die rhetorische Frage gestellt, wie die Russen dazu gebracht werden könnten, sich mehr für Politik zu engagieren, Verantwortung zu übernehmen und die Initiative zu ergreifen. Die Ereignisse im Umfeld der Wahlen in den Jahren 2011 und 2012 haben gezeigt, dass die Russen damit begonnen haben. Das soziale und politische Engagement hat zugenommen.

Die Situation und die Aussichten nach den Wahlen

Nach den Wahlen leitete die Regierung einige wenige liberale Gesetzesinitiativen ein. Sie waren eine Reaktion auf die ersten Proteste im Dezember und führten beispielsweise die Direktwahl der Gouverneure wieder ein und erleichterten die Registrierung politischer Parteien. Wie zum Ausgleich für diese Liberalisierungen wurde jedoch gleichzeitig eine weitaus höhere Zahl an repressiven Maßnahmen ergriffen. Dazu gehörten eine striktere Regulierung des Internets, ein NGO-Gesetz über „ausländische Agenten", ein „Verleumdungsgesetz" sowie höhere Bußgelder für die Organisation nicht genehmigter Demonstrationen und die Teilnahme daran. Die Bußgelder für Wahlbetrug sind nun wesentlich niedriger als die für Proteste gegen einen solchen Betrug. Das Signal, das damit an unterwürfige hohe Beamte sowie regionale und lokale Behörden ausgegeben wird, lautet, dass der politische Kurs fortgesetzt wird. Es ist in Ordnung, Wahlergebnisse zu fälschen und gleichzeitig jeglichen Protest zu unterdrücken. Noch einmal sollte betont werden, dass diese Maßnahmen gegen die Minderheit der „wütenden Mittel-

schicht“ gerichtet sind. Die Mehrheit der Bevölkerung unterstützt derartige restriktive Maßnahmen.[48]

Das Parlament wird von russischen Journalisten oft als „wildgewordener Drucker“ bezeichnet, da Gesetzesinitiativen rasch und ohne große Diskussionen oder Beratungen verabschiedet werden. Trotz aller Hoffnungen, dass die Regierungspartei Einiges Russland nach den Wahlen in der Duma geschwächt sein würde, ist sie immer noch die stärkste Kraft im Parlament. Sie kann jede Gesetzesinitiative durchdrücken, die für sie von Nutzen ist, genau wie sie es vor der Wahl gemacht hat. Die Parteien der „systemischen Opposition“ bilden kein wirkliches Gegengewicht. Die wichtigsten Ausschüsse der Duma werden von der Regierungspartei kontrolliert. Viele hatten gehofft, die Duma könnte zu einem echten Diskussionsforum werden,[49] daraus ist jedoch nichts geworden.

Neben repressiven Gesetzen haben die Regierungsbehörden auch andere Maßnahmen ergriffen, um Oppositionsführer und die Öffentlichkeit einzuschüchtern und weitere Proteste zu unterbinden. Beispiele dafür sind die Verurteilung der Punkband *„Pussy Riot“* nach ihrer Protestaktion in der Moskauer Kathedrale und ihrem Song „Mutter Gottes, jag Putin davon“, die Anklage gegen Alexei Nawalny, die Schließung von Firmen derjenigen, die sich aktiv an den Protesten beteiligt hatten (z.B. Vater und Sohn Gudkow von der SR, die sich bei der Wahlbeobachtung und in der Opposition engagiert hatten). Einige Kundgebungen der Opposition wurden gewaltsam aufgelöst, so z.B. am 6. Mai, und es wurden zahlreiche Anklagen erhoben und gerichtliche Ermittlungen aufgenommen. Die Wohnungen und Büros von Oppositionsführern wurden durchsucht, vor allem mit dem Ziel, sie zu schikanieren, zu blamieren und einzuschüchtern. Zahlreiche persönliche Daten und Gespräche sickerten nach diesen Durchsuchungen an die Medien durch, um die Opposition zu diskreditieren. Insgesamt versucht die Regierung – in Gudkows Worten – die Entwicklung der Zivilgesellschaft „einzufrieren“ und das soziale und politische Leben primitiver zu gestalten. Dabei verlässt sie sich auf die Unterstützung durch Gruppen, die sich in „passiver Toleranz“ üben.[50]

Dennoch ist die Lage nach den Wahlen nicht „eingefroren“ und bleibt instabil. In den großen Städten sinkt die Zustimmung für Putin und die Regierung.[51] Putins Kabinett sieht sich großen Herausforderungen an vielen Fronten gegenüber: sozio-ökonomischen Entwicklungen wie einer neuen hypothetischen globalen oder europäischen Finanzkrise, der Abhängigkeit der Staatsfinanzen von Energieressourcen, d.h. vom Ölpreis, neuen Naturkata-

48 Vgl. Levada Center, Otnošenie k zakonodatel’nym iniciativam poslednego vremeni [Einstellungen gegenüber Gesetzesinitiativen in jüngster Zeit], 1. August 2012, unter: http://www.levada.ru/print/01-08-2012/otnoshenie-k-zakonodatelnym-initsiativam-poslednego-vremeni.

49 Vgl. Nikolay Petrov, in: Duma Elections: Expert Analysis, a.a.O. (Anm. 9).

50 Gudkov, a.a.O. (Anm. 21), S. 21.

51 Levada Center, Vladimir Putin terjaet Moskvu [Wladimir Putin verliert Moskau], 20. Juli 2012, unter: http://www.levada.ru/20-07-2012/vladimir-putin-teryaet-moskvu-svidetelstvuyut-dannye-sotsoprosa.

strophen oder von Menschen verursachten Katastrophen, der Situation im Nordkaukasus und gesellschaftlicher Unzufriedenheit, falls sich die Wirtschaftslage verschlechtert. Die Elite hinter Putin gewährt ihm keine große Unterstützung mehr: „Ein Teil der Elite hat begonnen, sich langsam zu entfernen, um ihren eigenen Status zu sichern [...]“[52] All diese Faktoren haben manche Beobachter zu dem Urteil bewogen, Putins Regime sei bereits tot, und es sei unwahrscheinlich, dass er selbst die gesamte Legislaturperiode übersteht. Hier stimme ich allerdings eher Andrew Monaghan zu, dass „es zu früh ist, um das Ende der Ära Putin zu behaupten“.[53] Putin ist nach wie vor der populärste Politiker des Landes und kann noch immer zahlreiche Unterstützer mobilisieren. Trotz des abnehmenden Vertrauens in den Präsidenten und die staatlichen Institutionen glauben immer noch 49 Prozent der Russen, dass der Präsident vertrauenswürdig ist, und nur 13 Prozent meinen, man könne ihm überhaupt nicht trauen.[54] Außerdem haben die hohen Ölpreise Putin in der Vergangenheit oft geholfen.

In der Außenpolitik wird die Regierung auch weiterhin auf stereotype Feindbilder als politische Taktik zurückgreifen – vor allem, da es noch immer auf vielen Gebieten Meinungsverschiedenheiten mit dem Westen gibt, z.B. in Bezug auf die US/NATO-Raketenabwehr, Syrien und den „Arabischen Frühling“. Dennoch wird die russische Regierung, deren Mitglieder ihre Bankkonten im Westen haben, ihre Kinder auf die angesehensten Universitäten im Westen schicken und für ihre Investitionen und ihren Urlaub westliche Länder bevorzugen, keinen Streit mit dem Westen anfangen. Wie soll der Westen darauf reagieren? Dmitri Trenin schreibt in diesem Zusammenhang: „Europäische Politiker müssen ihre üblichen Klischeevorstellungen von Russland ablegen und einsehen, dass das Land weder neo-sowjetisch noch neo-imperial ist [...] Europa wäre gut beraten, von seinem stärksten *Soft-Power*-Werkzeug Gebrauch zu machen, d.h. das Visaabkommen zwischen den Schengen-Staaten und Russland zu liberalisieren und stufenweise auslaufen zu lassen. Politische Veränderungen in Russland werden jedoch von innen kommen. Es steht den Europäern zwar frei, ihre Werturteile und Kommentare abzugeben [...] doch sollten sie sich klugerweise aus der russischen Politik heraushalten.“[55] Tatsächlich haben sich bislang externe Demokratisierungsbemühungen in zahlreichen Ländern als erfolglos erwiesen.[56]

52 Kryštanovskaja, a.a.O. (Anm. 1).

53 Andrew C. Monaghan, The End of the Putin Era?, Carnegie Paper, Juli 2012, S. 3. Siehe auch die Pro- und Kontra-Argumente in der Radiosendung Iščem vychod…: Skol’ko proživet vlast’? des Senders Echo Moskvy, a.a.O. (Anm. 1).

54 Vgl. Levada Center, Instituty vlasti terjajut doverie graždan [Die Regierungsinstitutionen verlieren das Vertrauen der Bürger], 26. Juni 2012, unter: http://www.levada.ru/26-06-2012/instituty-vlasti-teryayut-doverie-grazhdan.

55 Dmitri Trenin, in: Dmitri Trenin/Maria Lipman/Alexey Malashenko/Nikolay Petrov, Russia on the Move, Policy Outlook, Juni 2012, S. 1, unter: http://carnegieendowment.org/2012/06/01/russia-on-move/b14p.

56 Vgl. Yury V. Bosin, Supporting Democracy in the Former Soviet Union: Why the Impact of US Assistance has been below expectations, in: International Studies Quarterly 2/2012, S. 405-412; siehe auch Frank Schimmelfennig/Hanno Scholtz, EU Democracy Promotion

Die Opposition wird ebenfalls vor wichtigen Herausforderungen stehen: Wie kann sie geeint werden und gemeinsame Parolen und eine Agenda finden, die auch die Anliegen des „vormodernen" Russlands berücksichtigen? Immer noch gibt es keine starken Politiker, die in der Lage wären, die unterschiedlichen oppositionellen Gruppen zu vereinigen. In einigen Fällen wird eine Vereinigung auch gar nicht möglich sein, wie z.B. zwischen Liberalen und radikalen Nationalisten. Die wichtigste Aufgabe der Opposition wird darin bestehen, eine positive Agenda zu finden.

Was Russlands zukünftige Entwicklung betrifft, sind mehrere Szenarien denkbar: von der Stabilisierung (und Stagnation) über Proteste bis hin zu einer „Revolution", ähnlich der in Libyen.[57] Einige Soziologen und Experten halten die Lage in Russland für vorrevolutionär.[58] „Wir leben jetzt wie auf einem Vulkan",[59] und noch ist nicht klar, ob es zu einem Ausbruch kommen wird. Die meisten Beobachter, die eine Revolution vorhersagen, weisen auch darauf hin, dass dies für Russland nicht gut wäre. Andere widersprechen dieser Einschätzung und weisen darauf hin, dass die Zahl der „neuen", oppositionell eingestellten Russen noch gering ist, was eine Revolution unmöglich mache.[60] Konstantin Remtschukov fasst die Lage folgendermaßen zusammen: „Im Jahr 2011 ist die Politik nach Russland zurückgekehrt. Das Jahr 2012 verspricht sogar noch mehr Politik in Russland, und zwar auf allen Ebenen und in allen Dimensionen."[61] Lilija Schewtsowa meint, dass die Zeit von „Putins Stabilität" mit den Wahlen zu Ende gegangen ist und die Zeit von „Putins Turbulenzen" begonnen hat.[62] Jewgenija Albats schrieb in einem Leitartikel: „Langweilig wird es nicht."[63] Trotz der anscheinenden Stabilität besteht also ein Potenzial für Veränderungen.

---

in the European Neighbourhood. Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange, in: European Union Politics 2/2008, S. 187-215.

57 Vgl. Četyre scenarija dlja Rossii [Vier Szenarien für Russland], in: Komsomolskaja Pravda, 25. Mai 2012, unter: http://digest.subscribe.ru/business/school/n839193281.html.

58 Siehe beispielsweise Olga Kryštanovskaja in einem Interview auf Echo Moskvy, Polny Albats, Den' inauguracii: s raznych storon barrikad [Der Tag der Amtseinführung: von verschiedenen Seiten der Barrikaden aus betrachtet]; Vladimir Pastuchov, Gosudarstvo diktatury ljumpen-proletariata [Der Staat der Diktatur des Lumpenproletariats], in: novaya gazeta, 13. August 2012, unter: http://www.novayagazeta.ru/politics/53942.html.

59 Kryštanovskaja, a.a.O. (Anm. 1).

60 Vgl. Konstantin Remčukov, Gospodstvujušim klassnom v Rossii javljaetsja silovaja burokratija [Die herrschende Klasse in Russland ist die Bürokratie des starken Mannes], in: Nezavisimaja Gazeta, 28. August 2012, unter: http://www.ng.ru/printed/272458.

61 Konstantin Remčukov, Leitartikel in: Nezavisimaja Gazeta, 30. Dezember 2011.

62 Lilija Ševtsova, „Rossiskie vlasti absoljutno ne čyvstvujut drajva i ducha novoj epochi" [„Die russische Regierung merkt den Antrieb und den Geist der neuen Epoche nicht im geringsten"], in: Den', 6. März 2012, unter: http://www.carnegie.ru/publications/?fa=47456.

63 Evgenija Al'bats, in: Itogi 2011 goda, a.a.O. (Anm. 47).

Die Parlaments- und Präsidentenwahlen 2011 und 2012 erinnerten zwar aufgrund des unfairen Wahlkampfs, der Verstöße gegen das Wahlrecht und der Manipulationen an frühere Wahlen, dennoch unterschieden sie sich von diesen in mancherlei Hinsicht. In meinem Beitrag habe ich mich bemüht, einige dieser Aspekte zu beleuchten und zu erklären, wer die Demonstranten waren und weshalb es zu den Protesten kam. Es war jedoch nicht mein Anspruch, eine lückenlose Erklärung zu liefern. Soziologen und Politikwissenschaftler versuchen noch immer zu verstehen, was genau geschehen ist und warum, vor allem aber sind sie an der Frage interessiert, ob eine Zunahme der Proteste in der Zukunft möglich ist – ob beispielsweise der politische Protest dadurch gestärkt werden könnte, dass er sich mit sozialen Protesten vereint.

Die Wahlen haben vor allem gezeigt, dass ein großer und signifikanter Teil der russischen Gesellschaft – auch wenn er noch eine Minderheit ist – aufgewacht ist. Während die herrschende Elite das Land auf einen noch autoritäreren Weg führt, strebt ein bedeutender Teil der Bevölkerung eine Demokratisierung an. Wladimir Putins dritte Amtszeit als Präsident wird sich daher für ihn anders und schwieriger gestalten.

Nach den Wahlen bestand zwar einige Hoffnung, dass der Staat die Proteste und die Oppositionsbewegung ernster nehmen und einige liberale Maßnahmen zur Beruhigung der „wütenden Mittelschicht“ treffen würde. Die Entwicklungen zeigen jedoch, dass der Staat die Ereignisse zwar tatsächlich ernst genommen hat, seine Reaktion bestand allerdings darin, genau den entgegengesetzten Weg zu gehen: Er versucht, die Oppositionsbewegung durch repressive Gesetze sowie formelle und informelle Einschüchterungsmechanismen zu unterdrücken. Die Regierung ist nicht gewillt, sich auf die Opposition und die liberale, „moderne“ Mittelschicht und ihre Forderungen zuzubewegen. Stattdessen versucht sie, selbige aus dem politischen Leben zu verbannen. Die verschiedenen repressiven Gesetze und Maßnahmen deuten insgesamt darauf hin, dass es sich hierbei lediglich um den Beginn eines repressiveren Kurses handelt. Jedoch offenbart die gegenwärtige Regierung damit nicht ihre Stärke, sondern ihre Schwäche. Das Potenzial sowohl für positive als auch für negative Veränderungen bleibt bestehen.

Azamat Temirkulov

Die Entwicklungen in Kirgisistan

Einführung

Nach der „Tulpenrevolution“ vom März 2005 flohen Kirgisistans Präsident Askar Akajew und seine engsten Mitarbeiter ins Ausland.[1] Die Volksbewegung Kirgisistans, angeführt von Kurmanbek Bakijew, übernahm die Macht. Die neue herrschende Elite entschied sich für die rechtliche Kontinuität der Staatsmacht, sodass die Staatsstruktur unverändert blieb. Präsident Akajew war unterdessen gezwungen, in Moskau seinen Rücktritt einzureichen. Der neu gewählte Präsident Bakijew behielt das politische Regime praktisch ohne jegliche Reformen bei und setzte damit eine neopatrimoniale Herrschaft fort, die auf Vetternwirtschaft, Korruption und Unterdrückung beruhte.

Die Ereignisse vom 6. und 7. April 2010 bedeuteten das Ende für Bakijews politisches Regime, das noch am 5. April einen hinreichend stabilen und machtvollen Eindruck gemacht hatte. Wer Teil des Regimes gewesen war, musste das Land verlassen. Am 8. April wurde eine Übergangsregierung eingesetzt.

Im Laufe des Jahres 2011 wurde der Staat unter der Übergangsregierung auf der Grundlage einer neuen Verfassung umgebaut und die Macht auf neu eingesetzte verfassungsmäßige Institutionen übertragen. Im Oktober 2010 fanden Parlamentswahlen und im Oktober 2011 Präsidentschaftswahlen statt. Mit der Bildung einer neuen Regierung im Dezember 2011 endete die Übergangsphase. Durch die Umgestaltung der staatlichen Institutionen während der Übergangsphase wurde das Land von einem Präsidialsystem in ein parlamentarisch-präsidiales Regierungssystem umgewandelt.

Der vorliegende Beitrag analysiert den politischen Prozess in Kirgisistan während der Übergangsphase von Oktober 2010 bis Dezember 2011. Die Analyse konzentriert sich dabei auf die Umgestaltung der staatlichen Institutionen nach dem Zusammenbruch des Regimes und der Periode der Instabilität im Jahr 2010.

Die Analyse geht folgenden Fragen nach: Welche Faktoren haben dazu beigetragen, dass der Staat nicht kollabiert ist? In welchem Zustand befindet sich der Staat heute (Schwächen, Stärken, Risiken)? Welches sind die Zukunftsperspektiven, vor allem in Bezug auf Stabilität und Sicherheit?

1 Vgl. Sally N. Cummings (Hrsg.), Domestic and International Perspectives on Kyrgyzstan’s „Tulip Revolution“: Motives, Mobilization and Meanings, Central Asian Survey 3-4/2008, Sonderausgabe, unter: http://www.informaworld.com/smpp/title~db=all~content=g906687638~tab=toc.

Am 7. April 2010 wurden fast 100 Menschen bei Zusammenstößen mit der Polizei getötet.[2] Aus den ursprünglich dreihundert Demonstranten am Morgen des 7. April wurden mehrere Tausend, nachdem die Polizei begonnen hatte, auf Zivilisten zu schießen. Am Abend desselben Tages war Bakijews Regime unerwartet zusammengebrochen und das Land stürzte in eine Phase, die von Chaos und Unruhen geprägt war.

In Anbetracht der Erfahrungen aus dem letzten Regimewechsel im Jahr 2005 beschlossen die Oppositionsführer, die rechtliche Kontinuität der Staatsmacht zu durchbrechen. Sie lösten das Parlament, das Verfassungsgericht und die Regierung auf und setzten ein nichtverfassungskonformes Herrschaftsgebilde ein – die Übergangsregierung. Da der Staat sein Gewaltmonopol verloren hatte – zum zweiten Mal innerhalb von fünf Jahren –, nutzten organisierte Kriminalität und diverse Interessengruppen die Schwäche des Staates aus und begannen nicht nur wirtschaftliche, sondern auch politische Ziele zu verfolgen. Die Bakijew-Brüder und ihre Anhänger drohten der neu eingesetzten Übergangsregierung mit Racheakten, um die Lage im südlichen Teil des Landes zu destabilisieren. In den Vororten von Bischkek kam es zu Zusammenstößen zwischen Binnenmigranten, die Bauland besetzt hatten, und den dortigen Einwohnern. Latente lokale Konflikte im Oblast Tschui und im Ferghanatal eskalierten und gipfelten vom 11. bis 14. Juni schließlich in Zusammenstößen zwischen ethnischen Gruppen in den Städten Osch und Dschalal-Abad im Süden des Landes, bei denen 442 Menschen starben.[3] In dieser chaotischen Zeit gab es keine verfassungsmäßigen Machtorgane, das einzige Herrschaftsgebilde war die nichtverfassungskonforme Übergangsregierung. Der *State-Building*-Prozess, der 1991 begonnen hatte, war damit sowohl praktisch als auch rechtlich beendet.

Am 27. Juni 2010 führte die Übergangsregierung ein Referendum über zwei Fragen durch: Die erste betraf eine neue Verfassung, die zweite die Präsidentschaft Rosa Otunbajewas während der Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2011. Eine der Bedingungen für ihre Präsidentschaft während dieses Zeitraums war, dass sie sich zu fairen Wahlen ohne Beeinflussung durch Regierungskräfte verpflichtete.[4]

---

2 Offiziellen Quellen zufolge wurden 86 Menschen getötet und mehrere Hundert verletzt. Vgl. Parlament ustanovil 7 aprelja Dnem aprel'skoj narodnoj revoljucii [Das Parlament erklärt den 7. April zum Tag der Aprilrevolution des Volkes], K-News, 17. November 2011, unter: http://www.knews.kg/ru/parlament_chro/6263.

3 Vgl. Čolpon Sulaimanova, Nurlanbek Žeenaliev: V Kyrgyzstane vo vremja ijun'skich sobytii 2010 goda postradalo 6 tysjač 352 čeloveka [Nurlanbek Žeenaliev: 6.352 Menschen litten unter den Ereignissen im Juni 2010 in Kirgisistan], Kabar, Bishkek, 28. Februar 2012, unter: http://pda.kabar.kg/rus/law-and-order/full/28508?all.

4 Vgl. Temir Sariev: Pravila igry v Kygyzstane uže ob''javleny, i my dolžny yčit'cja po nim igrat', esli chotim žit' v civilizovannom gosudarstve [Temir Sariev: Die Spielregeln in Kirgisistan sind bereits bekannt, und wir müssen lernen, sie zu befolgen, wenn wir in einem zivilisierten Staat leben wollen], in: Ata Meken internet gazeta, 10. August 2010,

Mehr als 90 Prozent derjenigen, die an der Abstimmung teilgenommen hatten, sprachen sich für eine neue Verfassung und die Übergangspräsidentschaft Rosa Otunbajewas aus.[5] Die neue Verfassung trat am 2. Juli 2010 in Kraft. So erhielt Kirgisistan eine neue Verfassung und trat in rechtlicher Hinsicht in eine Übergangsphase ein, die ein Jahr und acht Monate, bis zum 31. Dezember 2011, andauerte.

Die neue Verfassung verlieh dem Parlament (*Dschogorku Kenesch*), dessen Abgeordnete über Parteilisten nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden, mehr Macht. Die Regierung besteht aus politischen Parteien, die im Parlament eine Mehrheitskoalition bilden. Sie ist dem *Dschogorku Kenesch* rechenschaftspflichtig (Artikel 85). Der Präsident kann das Parlament nur dann auflösen, wenn es den Parteien dreimal hintereinander nicht gelungen ist, eine Regierung zu bilden (Artikel 84). Deswegen bezeichnen Experten Kirgisistans neues politisches System als parlamentarisch-präsidial.

Am 2. Juli wurde das Verfassungsgesetz „Über die Wahl des Präsidenten der Kirgisischen Republik und der Abgeordneten des Dschogorku Kenesch der Kirgisischen Republik" verabschiedet. Am 9. August hob die Übergangspräsidentin die während der Ereignisse im Juni verhängte Ausgangssperre in den Oblasten Osch und Dschalal-Abad auf. Am 10. August unterzeichnete sie ein Dekret, in dem für den 10. Oktober 2010 Parlamentswahlen festgelegt wurden. An der Wahl nahmen 29 Parteien teil. Alle Parteilisten erfüllten die Bedingungen, dass 33,5 Prozent der Kandidaten Frauen sein mussten und 15 Prozent einer nationalen Minderheit angehörten.[6] Überraschend gewann *Ata-Schurt* bei der Wahl 8,47 Prozent der Stimmen. Die Partei wird von früheren Beamten der Regierung des vertriebenen Präsidenten Bakijew angeführt. Vier weiteren Parteien gelang der Einzug ins Parlament: der Sozialdemokratischen Partei Kirgisistans (SDPK) mit 7,83 Prozent, *Ar-Namys* mit 7,57 Prozent, *Respublika* mit 6,93 Prozent und *Ata Meken* mit 5,49 Prozent.[7] Einige Parteien hätten den Sprung ins Parlament fast geschafft (beispielsweise *Butun Kir-*

---

unter: http://atamekenkg.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6608:2010-08-10-06-24-35&catid=99:politic&Itemid=29.

5 Vgl. Zentrale Wahlkommission der Kirgisischen Republik, unter: http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=Postanovlenie_Centralnoy_komissii_po_vyboram_i_provedeniyu_referendumov_Kyrgyzskoy_Respubliki_O_rezultatah_referenduma_vsenarodnogo_golosovaniya_Kyrgyzskoy_Respubliki_27_iyunya_2010_goda__Postanovlenie_Centralnoy_komissii_po_vyboram_i_provedeniyu_referendumov_Kyrgyzskoy_Respubliki_O_rezultatah_referenduma_vsenarodnogo_golosovaniya_Kyrgyzskoy_Respubliki_27_iyunya_2010_goda&pagelang=ru.

6 Vgl. Verfassungsgesetz der Kirgisischen Republik „Über die Wahl des Präsidenten der Kirgisischen Republik und der Abgeordneten des Dschogorku Kenesch der Kirgisischen Republik", Abschnitt 11, Artikel 60.

7 Vgl. Zentrale Wahlkommission der Kirgisischen Republik, unter: http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=O_rezultatah_vyborov_deputatov_Jogorku_Kenesha_Kyrgyzskoy_Respubliki_10_oktyabrya_2010_goda_&pagelang=ru. Die Prozentangaben beziehen sich auf die für den Einzug ins Parlament maßgebliche Zahl der Wahlberechtigten, nicht auf die der tatsächlich abgegebenen Stimmen.

gisistan), erfüllten aber nicht alle Anforderungen.[8] Ihre schwachen, passiven Proteste währten nicht lange. Die Wahl wurde außerdem von internationalen und örtlichen Beobachtern als transparent und fair beurteilt.[9] Damit war nach dem Zusammenbruch von Bakijews Regime die erste politische Institution wiederhergestellt. Jetzt ging es um die Frage, wie die Parlamentsparteien ihre Beziehungen untereinander gestalten und ob sie in der Lage sein würden, in den Koalitionsverhandlungen Kompromisse einzugehen.

Die SDPK ist eine der ältesten und größten politischen Parteien des Landes und hat in allen Oblasten Anhänger. *Ata Meken* ist eine sozialistische Partei, die internationale Unterstützung von ihren ideologischen Gefährten genießt. *Ar-Namys* gehört ebenfalls zu den erfahrensten politischen Akteuren. Die Partei vertritt die Interessen der ethnischen Minderheiten. Politisch orientiert sie sich an der Russischen Föderation und einer „gelenkten Demokratie" im Sinne Putins. Die beiden jüngsten Parteien sind *Respublika* und *Ata-Schurt*. Sie wurden kurz vor der Wahl gegründet. *Respublika* ist eine liberale Partei, deren Mitglieder hauptsächlich der neuen Wirtschaftselite angehören. *Ata-Schurt* ist die Partei der starken Führer aus dem Süden des Landes, denen die Ereignisse des 7. April und die postrevolutionären Reformen missfielen. Die Partei erhielt viele Stimmen in den südlichen Oblasten, da die dortige Bevölkerung mit der Politik der Übergangsregierung unzufrieden war und glaubte, dass diese Politik für die Ereignisse vom Juni 2010 verantwortlich sei. Manche Beobachter halten *Ata-Schurt* für eine nationalistische Partei.

Die genannten politischen Parteien können zwar anhand ihrer ideologischen Ausrichtung voneinander unterschieden werden. Damit ist jedoch noch nicht viel über ihre Plattformen und politischen Positionen gesagt. Einige Beobachter meinen, die kirgisischen Parteien könnten auf der Grundlage ihrer regionalen Zugehörigkeit kategorisiert werden. Jedoch trifft dies nur teilweise zu. Alle Parteien genießen in jedem Oblast der Kirgisischen Republik eine gewisse Unterstützung. Der regionale Aspekt ist daher für das Verständnis ihres politischen Zusammenspiels nicht allzu hilfreich. Das wichtigste Kriterium während der Übergangszeit und auch im gegenwärtigen politischen Kontext ist die jeweilige Haltung zu den laufenden Reformen in Kirgisistan. Während die SDPK, *Ata Meken* und *Respublika* glühende Anhänger der parlamentarischen Regierungsform sind und die Reformen vorantreiben, befürworten *Ar-Namys* und *Ata-Schurt* eine Präsidialregierung und treten explizit dafür ein, die Reformen wieder rückgängig zu machen. Die im Parlament

8 Die Verfassung schreibt vor, dass Parteien die Fünfprozenthürde überwinden und 0,5 Prozent der Stimmen in allen neun Oblasten gewinnen müssen. Vgl. Verfassungsgesetz der Kirgisischen Republik „Über die Wahl des Präsidenten der Kirgisischen Republik und der Abgeordneten des Dschogorku Kenesch der Kirgisischen Republik", Abschnitt 11, Artikel 64.

9 Vgl. Dil'begim Mavlonii, Vybory v Kygyzstane okazalis' svobodnymi i nepredskazyemymi [Die Wahl in Kirgisistan war frei und nicht vorhersagbar], Radio Azattyk, 13. Oktober 2010, unter: http://rus.azattyq.org/content/Kyrgyzstan_parliament_/2188322.html.

vertretenen politischen Parteien können also in zwei Lager eingeteilt werden: Reformer und Konservative.

Der neue *Dschogorku Kenesch* nahm seine Arbeit am 10. November 2010 auf. Zunächst versuchten SDPK, *Respublika* und *Ata Meken* eine Koalition zu bilden. Der SDPK-Vorsitzende Almasbek Atambajew, der in der Übergangregierung Rosa Otunbajewas Stellvertreter gewesen war, wurde als Premierminister vorgeschlagen. Der Vorsitzende der *Respublika*, Ömürbek Babanow, war für die Position des stellvertretenden Premierministers vorgesehen. Ömürbek Tekabajew, der Vorsitzende von *Ata Meken*, sollte Parlamentspräsident werden. Die erste parlamentarische Koalition in der Geschichte Kirgisistans sollte auf der Grundlage politischer Loyalität gegenüber dem Parlamentarismus und den Reformbemühungen gebildet werden. Die beiden konservativen Parteien sollten von der Koalition ausgeschlossen bleiben. Die Logik hinter diesem Vorgehen bestand darin, dass die Reformer planten, die Reformen rasch und effizient durchzuführen. Eine Koalition aus Reformern könnte Reforminitiativen vorantreiben; die Konservativen wurden dabei als hinderlich betrachtet.

Jedoch ging dieser Plan nicht auf, da die Mehrheit der Abgeordneten die Kandidatur Tekebajews als Parlamentspräsident nicht unterstützte. Unter Führung der *Respublika* wurde mit Unterstützung von SDPK und *Ata-Schurt* ein zweiter Versuch unternommen. Die neue Koalition wurde zwar auch von Reformern gebildet, im Gegensatz zum ersten Anlauf gehörte ihr jedoch auch eine konservative Partei an. Dies erklärt sich durch die Gefahr einer Auflösung des Parlaments, falls drei Versuche, eine Koalition zu bilden, fehlschlagen sollten.[10] Die Folge wären ein längerer Zeitraum ohne funktionierendes Parlament und anschließende Neuwahlen unter instabilen Verhältnissen gewesen, was zur weiteren Eskalation hätte führen können. Die Bereitschaft der gegnerischen Parteien, sich auf Kompromisse einzulassen, lässt sich somit vor allem mit dem rationalen Kalkül erklären, nicht nur ihren Status als Abgeordnete, sondern auch als Bürger der Kirgisischen Republik zu bewahren. Dieses entgegenkommende Verhalten ermöglichte es den Parlamentsabgeordneten, die Regierungsämter unter sich aufzuteilen. Entsprechend der Koalitionsvereinbarung wurde der Vorsitzende der SDPK Almasbek Atambajew Premierminister. Achmatbek Keldibekow von der *Ata-Schurt* wurde Parlamentspräsident und der *Respublika*-Vorsitzende Ömürbek Babanow wurde zum stellvertretenden Premierminister ernannt. Die weiteren Regierungsämter wurden zwischen den Koalitionsparteien aufgeteilt. Bei ihrem zweiten Anlauf setzte sich die Regierungskoalition also aus Parteien zusammen, die nicht nur einen unterschiedlichen ideologischen Hintergrund haben, sondern auch gegensätzliche politische Ziele verfolgen. Dennoch hatte Kirgisistan endlich ein legitimes Parlament und eine legitime Regierung, die trotz vieler

10 Vgl. Verfassung der Kirgisischen Republik, Artikel 84, 1-4, unter: http://www.legislationline.org (inoffizielle Übersetzung durch das EU-/UNDP-Projekt zur Unterstützung von Parlaments- und Verfassungsreformen sowie das OSZE/BDIMR).

Vorhersagen, dass sie bald auseinanderbrechen würde, beinahe ein Jahr bis zu den Präsidentschaftswahlen im November 2011 hielt.
Während dieses Jahres nahm die von Atambajew geführte Regierungskoalition wirtschaftliche und gesellschaftliche Reformen in Angriff: Die Rechtsvorschriften für Unternehmen wurden gelockert, Mafiabosse wurden verhaftet, die Gehälter von Sozialarbeitern wurden erhöht und es kam regelmäßig zu Prozessen wegen Korruption. All diese Schritte führten zu einer positiven Meinung der Öffentlichkeit über die neue Regierung und zu Veränderungen im Allgemeinen. Andererseits gab es aber auch ernste Probleme, die im Land noch immer eine Atmosphäre der Instabilität erzeugten. So übte die Regierung z.B. nicht die faktische Macht über das gesamte Staatsgebiet aus.[11] Hinzu kam, dass sich die politische Lage aufgrund der Folgen der Zusammenstöße in Osch im Jahr 2010 verschlechterte. Die zerstörten Häuser und Bürogebäude mussten dringend wieder aufgebaut werden, gegen diejenigen, die sich an den gewaltsamen Ausschreitungen beteiligt hatten, liefen Gerichtsverfahren und es kam immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen. Die Gesamtsituation wurde zudem durch mehrere politische Skandale, vor allem als Politikern der Übergangsregierung die Schuld an den Ereignissen in Osch gegeben wurde, verschärft.
Der Präsidentschaftswahlkampf begann am 25. September 2011. Gemäß der neuen Verfassung ernennt der Präsident die Leiter der Sicherheitskräfte und den Generalstaatsanwalt. Außerdem löst er das Parlament nach drei gescheiterten Versuchen, eine Koalition zu bilden, auf. Auch wenn die Aufgaben des Präsidenten deutlich reduziert wurden, ist das Amt für jemanden, der nach Macht strebt, noch immer attraktiv. Deswegen gab es 86 Bewerber, von denen jedoch nur 16 zu den Wahlen zugelassen wurden. Zu den bekanntesten Kandidaten gehörten der amtierende Premierminister Almasbek Atambajew, der *Ata-Schurt*-Abgeordnete Kamtschybek Taschiew sowie Adachan Madumarow, der Vorsitzende der außerparlamentarischen Oppositionspartei *Butun Kirgisistan*. Während des Wahlkampfs teilten sich die Kandidaten erneut in zwei Lager: Reformer und Konservative. Der erstgenannte Kandidat gehörte zu den Reformern, die anderen beiden zu den Konservativen.
Am 12. November 2011 verkündete die Zentrale Wahlkommission, dass Almasbek Atambajew die Wahl mit 62,52 Prozent der Stimmen gewonnen hatte. Seine Hauptwidersacher Adachan Madumarow und Kamtschybek Taschiew erhielten 14,78 bzw. 14,32 Prozent der Stimmen.[12] Sie protestierten gegen das Wahlergebnis, sprachen von Wahlfälschung und vom Missbrauch staatlicher Ressourcen. Internationale und örtliche Beobachter beurteilten die

11 Beispielsweise erkannte der Bürgermeister von Osch, Melis Myrsakmatow, zwar offiziell die Autorität der neuen Koalition an, ließ sich bei der Umsetzung von Regierungsbeschlüssen, die seiner Auffassung nach den Interessen der Stadt widersprachen, jedoch Zeit.

12 Vgl. Zentrale Wahlkommission der Kirgisischen Republik, unter: http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=Ob_opredelenii_rezultatov_vyborov_Prezidenta_Kyrgyzskoy_Respubliki_30_oktyabrya_2011_goda_2011jyldyn_30oktyabrynda_Kyrgyz_Respublikasynyn_Prezidentin_shayloonun_jyyyntyktaryn_anyktoo_jonyndo&pagelang=ru.

Wahl jedoch zum zweiten Mal in der Geschichte Kirgisistans als fair und transparent. Die Proteste hielten deshalb nicht lange an.
Nachdem er zum Präsidenten gewählt worden war, trat Atambajew von seinem Amt als Premierminister der auseinanderbrechenden Koalition zurück. Vier Parteien bildeten eine neue Koalition: Atambajews SDPK, *Respublika*, *Ata Meken* und *Ar-Namys*, die sich nach mehreren internen Streitigkeiten dem Reformlager angeschlossen hatte. *Ata-Schurt*, nunmehr die einzige konservative Partei im Parlament, blieb in der Opposition. Wieder einmal wurden die Regierungsposten zwischen den Koalitionspartnern aufgeteilt, wobei der ehemalige stellvertretende Premierminister Ömürbek Babanow nun zum Premierminister aufstieg. Am 1. Dezember 2011 wurde Atambajew als Präsident der Kirgisischen Republik vereidigt. Damit wurde die letzte noch fehlende verfassungsgemäße Institution eingerichtet und die Übergangsphase beendet. Endlich war der Staat Kirgisistan nach einer Zeit politischer Unruhen von Rechts wegen neu gegründet.

Die Neugestaltung der staatlichen Institutionen

Warum brach der Staat nicht zusammen? Wie und warum gelang es der neuen Elite Kirgisistans, die staatlichen Institutionen wiederherzustellen? Bei der Beantwortung dieser Fragen müssen mehrere Faktoren berücksichtigt werden.
Erstens spielten Patronagenetzwerke bei der Revolution von 2010 im Vergleich zu 2005 keine nennenswerte Rolle. An den Ereignissen von 2010 war in erster Linie eine unorganisierte Menschenmenge beteiligt, die sich nach der Tötung von Zivilisten zum größten Teil spontan versammelte. 2005 hatten Patronagenetzwerke während der Parlamentswahlen im Januar zunächst auf lokaler Ebene ihre Kräfte mobilisiert und sie anschließend mit dem gemeinsamen Ziel, Akajew zu stürzen, vereint. Während der drei Monate anhaltenden Proteste schlossen sich die Patronagenetzwerke mit politischen Parteien zusammen, während zivilgesellschaftliche Organisationen mehrere staatliche Institutionen und Gebietskörperschaften besetzten. Dadurch wurde das Gebiet, das von Akajews Regime kontrolliert wurde, auf Bischkek reduziert. Beispielsweise gelangte der Oblast Dschalal-Abad rasch unter die Kontrolle der Familie Bakijews. Weitere Patronagenetzwerke, die im südlichen Teil Kirgisistans mobilisiert wurden, versammelten sich um Bakijew selbst, wodurch er zum bekanntesten politischen Anführer wurde. Bakijew kam also nicht eigenständig an die Macht, sondern mit der Hilfe seiner Familie und bestimmter Gönner, die dafür nun ihre Ansprüche gegenüber dem Staat geltend machten. Als Geisel von Patronagenetzwerken musste Bakijew seine Macht mit Förderern teilen, die bereits Posten in staatlichen Institutionen innehatten oder jetzt auf einen solchen warteten. Bakijew wurde somit

von Anfang zur Geisel eines Systems, das für ihn dasselbe Schicksal bereithielt, das dem vorherigen Präsidenten zuteil geworden war.[13]
Im Gegensatz zu 2005, als der Aufstand drei Monate lang anhielt und auf lokaler Ebene Patronagenetzwerke durch verschiedene formale und informelle Institutionen mobilisiert wurden, dauerten die Ereignisse von 2010 nur zwei Tage. Sie begannen in Talas und endeten am nächsten Tag in Bischkek. Patronagenetzwerke waren deutlich weniger aktiv. Die Mobilisierung der Massen wurde von den Oppositionsparteien organisiert. Später stießen spontan weitere Menschenmengen hinzu, die durch Berichte über Zusammenstöße mit der Polizei und die Tötung von Zivilisten per Internet, SMS und Mobiltelefon mobilisiert worden waren.[14] So kam die neue Elite nicht mithilfe bestehender Patronagenetzwerke an die Macht, sondern in erster Linie durch die relativ spontane Mobilisierung von Menschenmassen. Die meisten dieser Menschen wollten keine Staatsinstitutionen übernehmen und verlangten keine Posten. Allerdings wurde ein spezielles Jugendministerium für jene geschaffen, die einen Posten verlangten. Diese erhielten ein Amt in dieser neuen Institution. Die neuen Regierenden waren also relativ unabhängig von lokalen oder regionalen Patronagenetzwerken und ihren korrupten Praktiken. Um diesen Zustand beizubehalten, lösten sie alle bestehenden Regierungsinstitutionen auf und bildeten die Übergangsregierung, die sich der Aufgabe widmete, eine neue Verfassung zu verabschieden und den Staat umzugestalten. Die Übergangsregierung hob die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen auf und übernahm für mehrere Monate die gesamte politische Macht im Land. Dadurch war es ihr möglich, Verfassungsreformen durchzuführen, ohne auf die Positionen und Haltungen korrupter Schutzherren Rücksicht zu nehmen. Dem Land wurde seine neue parlamentarisch-präsidiale Verfassung von der Übergangsregierung geradezu aufgezwungen.
Zweitens war die Bevölkerung des Landes nach dem Zusammenbruch des Regimes mit 86 Toten, nach nächtelangen Plünderungen in Bischkek, Zusammenstößen zwischen Bewohnern der Vororte und Binnenmigranten wegen besetzten Baulands, einem weiteren Versuch der Machtübernahme, der Eskalation ethnischer Konflikte mit 442 Toten und anderen chaotischen Ereignissen auch eher verängstigt als ermüdet. Die Menschen waren jedoch nicht passiv. Nach den Erfahrungen des Regimezusammenbruchs im Jahr 2005 sammelten sich in den Städten und Dörfern Freiwillige, um Bürgerwehren zu bilden, die sich als überraschend gut organisiert und diszipliniert erwiesen und verschiedene Transportmittel und Technologien wie Mobiltelefone, das Internet und Funksysteme effektiv nutzten. In diesen Einheiten, die später offiziell anerkannt wurden und heute noch existieren, engagierten sich Menschen jeden Alters, ethnischen Hintergrunds und Geschlechts. Sie arbeiteten eng mit der Polizei zusammen. Wer sich nicht an den Bürgerwehren be-

13 Vgl. Cummings, a.a.O. (Anm. 1).
14 Vgl. Azamat Temirkulov, Kyrgyz „revolutions“ in 2005 and 2010: comparative analysis of mass mobilization, in: Nationalities Papers 5/2010, S. 589-600.

teiligte, wurde aktiv, indem er gewalttätige Zwischenfälle oder Plünderungen meldete. Dies setzte sich einige Monate lang fort, und die Menschen sehnten sich nach Stabilität und Ordnung.

Die Übergangsregierung nutzte diese Stimmung, indem sie etwas mehr als zwei Monate nach dem 7. April und weniger als einen Monat nach den Ereignissen in Osch ein Referendum über die neue Verfassung und die Übergangspräsidentschaft Rosa Otunbajewas ankündigte. Die Wahlbeteiligung war mit 72,24 Prozent sehr hoch und 90,55 Prozent der Befragten unterstützten die Regierungslinie.[15] Nach einer Zeit des Chaos und der Gewalt wollte die Bevölkerung Stabilität und Ordnung und war sich darin weitgehend einig. Außerdem schockierten die Äußerungen einiger Politiker und Experten aus ehemals sowjetischen Gebieten über den Untergang Kirgisistans als Staat die Bevölkerung und wirkten sich positiv auf ihren relativen Zusammenhalt aus. Insgesamt war sie mittlerweile etwas schwerer für Massenmobilisierungen zu begeistern und zeigte sich in dieser Hinsicht oftmals ermüdet.

Der dritte erwähnenswerte Faktor ist die Pfadabhängigkeit. Im April 2010 und auch 2005 hatte in Kirgisistan kein Zusammenbruch des Staates, sondern des jeweiligen Regimes stattgefunden. Die meisten bürokratischen Institutionen des Staates überlebten erstaunlicherweise oder versuchten zumindest, ihre alltäglichen Aufgaben trotz der Abwesenheit von Ministern, der Regierung und des Staatspräsidenten fortzusetzen. Die einzige Ausnahme waren die Polizei- und Sicherheitskräfte, die nach dem 7. April demoralisiert waren und ihre Funktion in den ersten Tagen nach dem Aufstand nicht erfüllten – jedenfalls nicht in Bischkek, wo sie von den freiwilligen Bürgerwehren ersetzt wurden. Zwei Wochen später nahmen sie ihre Arbeit in ziviler Kleidung wieder auf, die sie statt ihrer möglicherweise provokanten Uniformen trugen. Andere staatliche Institutionen versuchten, die üblichen Abläufe beizubehalten.

Dieselbe Tendenz zur Pfadabhängigkeit ließ sich nicht nur bei den staatlichen Institutionen beobachten, sondern auch in der Wirtschaft. Nach einigen Tagen des Schocks wurden kleine und mittelgroße Geschäfte in Bischkek, die zerstört und geplündert worden waren, wieder geöffnet. Wenn sie nichts zu verkaufen hatten, waren die Angestellten mit Reparaturarbeiten beschäftigt. Große Unternehmen arbeiteten sogar trotz der Plünderungen und auch während der Angriffe durch Plünderer unbeirrt weiter.

Die Pfadabhängigkeit wirkte sich auf dreierlei Weise aus: Erstens blieb der Staat weitgehend funktionstüchtig und die Bürger konnten trotz Unterbrechungen weiterhin private Güter und Dienstleistungen beziehen. Zweitens wurden Beamte sowie Arbeitnehmer in der privaten Wirtschaft dadurch vor einer Demoralisierung bewahrt. Drittens gab sie den Bürgern Hoffnung auf Ordnung und Stabilität.

15 Vgl. Zentrale Wahlkommission der Kirgisischen Republik, a.a.O. (Anm. 5).

Ein wichtiger Faktor, der zur Stabilität beitrug, waren faire und transparente Wahlen. Zu den Aufgaben der Übergangsregierung und der Übergangspräsidentin Rosa Otunbajewa gehörte die Organisation eines Verfassungsreferendums und darauf folgender fairer und transparenter Parlaments- und Präsidentschaftswahlen. Für das weitere *State-Building* waren dies unabdingbare Voraussetzungen. Gefälschte Wahlen hätten zu einem erneuten Ausbruch der politischen Unruhen führen können. Die Übergangsregierung erfüllte ihre Aufgabe erfolgreich. „Das Referendum verlief angesichts der Tatsache, dass die Lage im Süden Kirgisistans zwei Wochen zuvor noch höchst angespannt war, erstaunlich reibungslos", stellte Jens-Hagen Eschenbächer, Sprecher des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), fest.[16] Die Parlamentswahlen vom Oktober 2010 wurden von Beobachtern als die transparentesten Wahlen mit dem größten Wettbewerb eingeschätzt, die es nicht nur in Kirgisistan, sondern auch in der ganzen Region, jemals gegeben hatte. Der Leiter der OSZE-Wahlbeobachtungsmission, Morten Høglund, sagte dazu: „Ich war von dem politischen Pluralismus, der zivilen Verantwortung und dem im Lande herrschenden Geist beeindruckt. Ich habe in den vergangenen Jahren viele Wahlen in Zentralasien beobachtet, aber dieses ist die erste Wahl, bei der ich das Ergebnis nicht vorhersagen konnte."[17] Auch die Präsidentschaftswahlen wurden von internationalen und lokalen Beobachtern als frei und fair bewertet.

Nicht zuletzt waren auch die Kompromissbereitschaft und der Wille zur Zusammenarbeit seitens der politischen Elite wichtige Faktoren, die den Staat vor einem Zusammenbruch bewahrten. Nachdem die neue Verfassung am 2. Juli 2010 in Kraft getreten war, mussten Parlament, Regierung und das Amt des Präsidenten umgestaltet werden. Damit waren hohe Risiken verbunden. Parteien und Präsidentschaftskandidaten, die eine Wahl verloren hatten, könnten ihre Anhänger mobilisieren und versuchen, die Lage im Land zu destabilisieren. Ein entsprechendes Potenzial war vor allem in den Reihen der Revanchisten, die die Rückkehr Bakijews wollten, und bei den Konservativen, die die Rückkehr zu einer Präsidialregierung befürworteten, unverkennbar vorhanden. Die Tatsache, dass fast alle wichtigen politischen Kräfte des Landes im Parlament vertreten waren, führte jedoch dazu, dass politische Auseinandersetzungen auf diese Institution beschränkt blieben. Im Parlament zeigte sich die politische Elite relativ stark am Dialog und an Verhandlungen und Kompromissen interessiert. Auf diese Weise konnten politische Erzrivalen, von denen man kaum erwartet hatte, dass sie sich auf einen partnerschaftlichen Dialog einlassen, eine gemeinsame Grundlage für Verhandlun-

16 Zitiert in: Erica Marat, Meždunarodnye nabljudateli o referendume v Kyrgyzstane [Internationale Beobachter des Referendums in Kirgisistan], in: Golos Ameriki [Stimme Amerikas], Washington, 28. Juni 2010, unter: http://www.golos-ameriki.ru/content/kref-2010-06-28-97320829/186097.html (eigene Übersetzung).

17 Zitiert in: Luke Harding, Kyrgyzstan wins praise for peaceful democratic elections, in: The Guardian, 11. Oktober 2010, unter: http://www.guardian.co.uk/world/2010/oct/11/kyrgyzstan-elections-central-asia-osce (eigene Übersetzung).

gen und Kompromisse finden. Dies war während der Herausbildung der Regierungskoalitionen besonders deutlich zu erkennen. Außerdem hatte die herrschende Elite aus den Fehlern der vorherigen Regime gelernt und lud die Opposition zu Verhandlungen ein statt sie zu verfolgen – ein weiteres positives Zeichen.

Wiederaufbau des Staates und Zukunftsperspektiven

Im Vergleich zu 2010 und 2011 sind Kirgisistans staatliche Institutionen heute einigermaßen stabil: Das Land hat eine neue Verfassung, ein neues Parlament, einen neuen Präsidenten und eine Koalitionsregierung. Die politischen Schockwellen sind überstanden und die Regierung kann sich auf ihre täglichen Aufgaben konzentrieren. Nach zwei Revolutionen innerhalb der letzten fünf Jahre stellen sich jedoch einige naheliegende Fragen: Könnten sich die Ereignisse von 2005 und 2010 wiederholen? Welche Aussichten hat der Staat, die Stabilität und die Ordnung im Land aufrechtzuerhalten? Welche Auswirkungen werden die nächsten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen auf die Stabilität im Land haben?
Die Machtusurpation durch den Präsidenten war eine der Hauptursachen zweier gewaltsamer Umstürze in Kirgisistan. Die neue Verfassung setzt voraus, dass Kirgisistan eine parlamentarisch-präsidiale Republik ist. Im Gegensatz zum vorherigen System hat der Präsident heute keine umfassenden Befugnisse mehr – die meiste Macht liegt beim Parlament. Die parlamentarische Regierungsform ist nicht nur für Kirgisistan neu, sondern für fast alle postsowjetischen Länder. Der damalige Präsident der Russischen Föderation Dmitri Medwedew stellte fest, dass „der Parlamentarismus für Kirgisistan eine Katastrophe ist". Die parlamentarische Regierungsform scheint jedoch besser zur kirgisischen Gesellschaft zu passen.
Unter der präsidialen Regierungsform fanden Patronagenetzwerke informelle Wege, Einfluss auf den Präsidenten und sein Umfeld zu nehmen, um ihre eigenen Ziele zu verfolgen. Dies führte zu Korruption und Vetternwirtschaft. Außerdem vergab das Staatsoberhaupt entscheidende Positionen an seine Verwandten und Getreuen ungeachtet deren fachlicher Kompetenz. Es ist kein Geheimnis, dass ein wichtiges Auswahlkriterium für die Besetzung solcher Positionen während der Ära Akajew und Bakijew die persönliche Loyalität gegenüber dem Präsidenten war. Die Protegés des Präsidenten konnten ihrerseits wiederum Verwandte und Freunde nach diesem Prinzip einstellen. So kam es zur Usurpation der Macht durch eine bestimmte Elite. Diese Praxis stärkte die Autorität des Präsidenten noch weiter und gab ihm informelle Mechanismen zur Kontrolle über die staatlichen Institutionen an die Hand. Es trat das als *„State Capture"* bezeichnete Phänomen ein,[18] die

18 Vgl. World Bank, Combating corruption in a transition period. Contribution to a discussion of strategy, Washington, D.C., 2000.

Vereinnahmung des Staates durch bestimmte Akteure. Die dadurch entstandene Situation führte schließlich zu Massenprotesten und zwei gewaltsamen Regierungswechseln. Juan Linz stellte dazu fest: „Die Gefahr, die von Nullsummen-Präsidentschaftswahlen ausgeht, erhöht sich durch die starr festgelegte Amtszeit des Präsidenten. Gewinner und Verlierer sind für die gesamte Dauer des Präsidentschaftsmandats klar definiert. Die Verlierer müssen vier oder fünf Jahre abwarten, ohne jeglichen Zugang zu Exekutivbefugnissen oder Unterstützung zu haben. Das Nullsummenspiel in Präsidialregimen verschärft unvermeidlich die mit den Präsidentschaftswahlen verbundenen Spannungen und die mit ihnen einhergehende Polarisierung."[19]

Im Parlament können die politischen Kräfte Kirgisistans nicht nur offen miteinander in Wettstreit treten, sondern auch Verhandlungen führen und die Verteilung von Posten in der Exekutive aushandeln. Dies fördert den politischen Dialog und die Kompromissbereitschaft. Heute sind alle wichtigen politischen Kräfte im Parlament des Landes vertreten. Patronagenetzwerke, die von politischen Parteien verkörpert werden, sind gezwungen, sich in einem etablierten institutionellen Rahmen miteinander zu messen, wobei sie sich gegenseitig in einem offenen und legalen Wettbewerb einschränken und ausbalancieren. Ein gewaltsamer Regimewechsel ist damit nicht länger im Interesse der betreffenden politischen Kräfte.

Ein weiterer wichtiger Faktor, der für eine hohe Wahrscheinlichkeit dauerhafter Stabilität spricht, ist die bei allen wesentlichen politischen Kräften des Landes auszumachende Kompromissbereitschaft. So haben z.B. nach den Parlamentswahlen im Oktober 2010 mehrere Parteien ihre Wahlniederlage öffentlich eingestanden und die Wahlergebnisse anerkannt. Dies wiederholte sich, nachdem die Ergebnisse der Präsidentschaftswahl im November 2011 bekannt gegeben worden waren.[20] In der ersten Hälfte des Jahres 2012 endete eine Serie von Protesten und Ultimaten unter Leitung der Oppositionspolitiker Adachan Madumarow, Kamtschybek Taschiew und Achmatbek Keldibekow plötzlich wieder, nachdem die Regierung ihnen offene Verhandlungen angeboten hatte. Obwohl es die Opposition versäumte, an dem für die Verhandlungen angesetzten Treffen teilzunehmen, verzichtete sie überraschend auf Proteste. Ein weiteres Phänomen, das auf eine generelle Kompromissbereitschaft hindeutet, ist die Bildung parlamentarischer Koalitionen. Trotz ihrer Meinungsverschiedenheiten haben die politischen Parteien zweimal erfolgreich eine Koalition gebildet.

Noch weitere Argumente sprechen dafür, dass die Wahrscheinlichkeit, dass die Stabilität in den staatlichen Institutionen auch zukünftig erhalten bleibt, hoch ist. Machtusurpation und Neopatrimonialismus endeten bereits zweimal

19 Juan J. Linz, The Perils of Presidentialism, in: Journal of Democracy, Winter 1990, S. 56. Siehe auch Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Hrsg.), The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives, Baltimore, MD, 1994 (eigene Übersetzung).

20 Vgl. Zajavlenie političeskoi partii „Akšumkar" [Erklärung der politischen Partei Akschumkar], 2. November 2011, unter: http://akshumkar.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=287%3A-lr&catid=25%3A2010-09-16-05-38-21&Itemid=2&lang=ru.

nicht nur für den Präsidenten der Kirgisischen Republik, sondern auch für seine Familie und seine Verwandtschaft in einer Tragödie. Kaum ein Politiker wird freiwillig das Risiko eingehen, das Schicksal seiner Vorgänger zu teilen, indem er versucht, die Macht an sich zu reißen und damit die Lage zu destabilisieren. Die gegenwärtige Opposition macht an dem Umsturz beteiligte Mitglieder der Übergangsregierung für den Tod von Menschen am 7. April und im Juni 2010 verantwortlich. Diese Ansicht wird von einigen Rechtsexperten geteilt. Auf den Straßen, im Parlament und in den Medien wurde der Ruf laut, sie zur Verantwortung zu ziehen. Mitglieder der Übergangsregierung haben mehrfach ihre moralische und politische Verantwortung für die Ereignisse eingestanden. Den Revolutionären, die heute an der Macht sind, ist klar, dass sie die persönliche Verantwortung für den Erfolg der Reformen tragen, die sie in die Wege geleitet haben. Nicht nur die Zukunft Kirgisistans, sondern auch die persönliche Zukunft derjenigen, die momentan das Land lenken, hängt vom Erfolg der Reformen, der Wirksamkeit ihrer Regierungsführung und ihrer Kompromissfähigkeit ab.
Die Stabilität im Land hängt jedoch nicht nur von der Regierung, dem Erfolg ihrer Reformen und ihrer Kompromissfähigkeit ab. Da sind auch noch die Ereignisse vom Juni 2010. Die Strafverfolgungsorgane und Sicherheitskräfte befinden sich heute in einem besseren Zustand als 2010 und sind in der Lage, wirksamer auf eine mögliche Eskalation zu reagieren. Dennoch fällt es nicht nur angesichts des autoritären Charakters der zentralasiatischen Regime, sondern auch infolge der Unfähigkeit regionaler Sicherheitsorganisationen, auf die gegenwärtigen Herausforderungen wirksam zu reagieren, schwer, im Kontext regionaler Sicherheitsprobleme von Stabilität und Sicherheit in Kirgisistan zu sprechen.

Fazit

Kirgisistan hat eine Übergangszeit durchgemacht, die vom 7. April 2010 bis zum Dezember 2011 anhielt, als die neue Regierungskoalition gebildet wurde. Die Aufgabe der Übergangsregierung bestand darin, die präsidiale Verfassung in eine parlamentarische umzuwandeln und die staatlichen Institutionen in fairen und transparenten Wahlen auf der Grundlage einer neuen parlamentarischen Verfassung umzugestalten.
Trotz zahlreicher Probleme ist es der Übergangsregierung gelungen, die staatlichen Institutionen im geplanten Zeitraum umzugestalten und den Staat vor dem Zusammenbruch zu bewahren. Mehrere Faktoren können diesen Erfolg erklären: der Bruch mit der rechtlichen Kontinuität der Machtverhältnisse, durch den Patronagenetzwerke einigermaßen neutralisiert werden konnten; die Ermüdung und die Angst vor weiterer Destabilisierung, die zum Zusammenhalt der Bevölkerung beigetragen haben; die Pfadabhängigkeit sowohl der staatlichen als auch der privaten Institutionen, die ihrer Tätigkeit

weiterhin nachkamen und damit einen Zusammenbruch verhinderten; faire und transparente Wahlen, die allen wichtigen politischen Kräften die Vertretung im Parlament ermöglichten, sowie ein Trend in Richtung des politischen Dialogs und politischer Kompromisse.

Heute hat der Staat eine legitime Verfassung, ein Parlament, einen Präsidenten und eine Koalitionsregierung. Diese Institutionen erfüllen trotz der Schwierigkeiten, sich den neuen Spielregeln anzupassen, ihre Funktionen. Radikale Reformen schreiten sehr schnell voran. Nach einer Zeit des Chaos und der Unruhe hat Kirgisistan endlich einen stabilen Zustand erreicht. Mehrere Faktoren deuten darauf hin, dass diese Stabilität des politischen Regimes und der staatlichen Institutionen in näherer Zukunft anhalten wird. Dazu gehören die parlamentarische Regierungsform, die es verschiedenen politischen Kräften ermöglicht, sich innerhalb eines institutionellen Rahmens auf Dialoge und Kompromisse einzulassen, die Bereitschaft zu politischen Kompromissen, die es ermöglicht, Widersprüche gewaltlos aufzulösen, sowie die persönliche Verantwortlichkeit der führenden Politiker, die sie – verstärkt durch die Erfahrungen zwei vorheriger Präsidenten – davon abhält, die Macht an sich zu reißen.

Jedoch hängt Kirgisistans Stabilität nicht nur von den staatlichen Institutionen und dem politischen Regime ab. Es gibt viele destabilisierende Faktoren im Land: ethnische Konflikte im Süden, wachsender religiöser Extremismus und grenzüberschreitende Probleme im Ferghanatal. Diese internen Probleme werden durch die Instabilität in Afghanistan, den Drogenschmuggel und den Terrorismus verschärft. Die zukünftige Stabilität Kirgisistans steht also weiterhin vor schwerwiegenden Herausforderungen.

Alisher Ilkhamov

Die Ideologie des *Mustaqillik* auf dem Prüfstein: Nationalstaatsbildung in Usbekistan und die damit verbundenen Sicherheitsherausforderungen

Einführung

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den Auswirkungen des bevorstehenden Abzugs der NATO aus Afghanistan auf Usbekistan. Der Abzug, der voraussichtlich Ende 2014 beendet sein soll, wird neue Herausforderungen für Usbekistan, seine Sicherheit und seine Souveränität mit sich bringen. Der Autor vertritt die Meinung, dass Usbekistan hierfür vor allem nach Lösungen suchen sollte, indem es die eigene Nationalstaatsbildung, die noch lange nicht abgeschlossen ist, vorantreibt, anstatt sich an einem Wettrüsten zu beteiligen. Dabei sollten die Lehren, die aus der Geschichte der modernen Nationalstaaten gezogen wurden, berücksichtigt werden. Die modernen Nationalstaaten schufen sich starke Fundamente, indem sie regionale, lokale und verwandtschaftliche Bindungen überwanden und so einen Universalismus hervorbrachten, der auf der politischen und bürgerlichen Vereinigung freier Bürger beruht, die bereit sind, nicht nur die lokalen Gemeinschaften, sondern auch das politische System zu verteidigen, mit dem sie sich identifizieren.
Aus dieser Position heraus bewertet der Beitrag Usbekistans gegenwärtige Fähigkeit, äußeren Herausforderungen standzuhalten, die aus der Ungewissheit seiner Beziehungen zu Afghanistan nach 2014 herrühren. Er vergleicht die militärischen Fähigkeiten beider Nationen und kommt zu dem Ergebnis, dass die Loyalität der Bürger Usbekistans, die nur mit demokratischen Mitteln gewährleistet werden kann, nicht weniger von Bedeutung ist als die militärischen Fähigkeiten des Landes.

Postsowjetische Projekte der Nationalstaatsbildung

Usbekistan ist heute ein souveräner Staat. Jedoch ist es noch kein moderner Nationalstaat im eigentlichen Sinne des Wortes. Zwar erlangte Usbekistan 1991 die politische Unabhängigkeit, doch war dies nicht das Ergebnis seines eigenen nationalen Befreiungskampfes. Es wurde vielmehr als gegeben hingenommen, als der sowjetische Koloss schon in Trümmern lag, zerstört durch nationale und demokratische Bewegungen, die größtenteils im westlichen Teil der Sowjetunion existierten. Der Präsident der Usbekischen SSR, Islam Karimow, und seine Gefolgsleute hissten das Banner der Unabhängigkeit erst, als Moskaus Macht über die nationalen Republiken rapide nachließ und

der Putsch gegen Gorbatschow im August 1991 niedergeschlagen worden war.[1]

Echte politische Unabhängigkeit wurde erst nach dem Belowescher Abkommen erlangt, das im Dezember 1991 von den Führern der drei slawischen Sowjetrepubliken unterzeichnet wurde. Usbekistans politische Elite und die usbekische Zivilgesellschaft schwammen eigentlich nur auf dem Strom der Perestroika mit, die schließlich die Demontage des kommunistischen Systems zur Folge hatte. Zwar gab es auch in Usbekistan eine nationale Unabhängigkeitsbewegung. Sie entstand 1990/1991 und wurde hauptsächlich von einer kleinen Oppositionspartei, *Erk,* repräsentiert. Allerdings war diese Bewegung nicht stark genug, um die Führung der Republik zu entschlossenem Handeln zu bewegen oder eine kritische Masse für einen Regierungswechsel aufzubringen. Die nationalistischen Forderungen der politischen Opposition richteten sich in erster Linie darauf, Usbekisch als Amtssprache anzuerkennen. Auf diese Forderungen einzugehen fiel Karimow nicht schwer. Er segnete die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes im Oktober 1989 ab, ohne dabei seine eigene Macht zu gefährden. So konnte das herrschende Regime die nationalistischen Bestrebungen der innenpolitischen Opposition weitestgehend befriedigen und den nationalistisch orientierten Teil der Bevölkerung für sich gewinnen. Damit hatte man zwar politische Unabhängigkeit erlangt, das politische Regime blieb jedoch nahezu unverändert.

Karimow erklärte die Unabhängigkeit schon bald nicht nur zum neuen politischen Status Usbekistans, sondern auch zur neuen Staatsideologie: der Philosophie des *Mustaqillik*. Bemerkenswert ist, dass das Wort *Mustaqillik* (Souveränität, Unabhängigkeit) dem Wort *Ozodlik* (Freiheit) vorgezogen wurde, da es darauf hindeutet, in welche Richtung die usbekische Entwicklung gehen würde, deren Alternativen die Souveränität des herrschenden Regimes oder die Freiheit der Bürger waren. Innerhalb kurzer Zeit gab Usbekistan sich neue Symbole der Souveränität, wie z.B. eine Flagge, ein Wappen und eine Hymne. Straßen und einige staatliche Einrichtungen wurden umbenannt, um die Nationalgeschichte widerzuspiegeln und nationalen Helden der Vergangenheit zu huldigen. Um die Spuren der kommunistischen Vergangenheit zu beseitigen, ein glorreiches historisches Erbe zu feiern und eine neue nationale Identität zu schaffen, die bis in die ferne Vergangenheit zurückreicht, wurde Usbekistans Geschichte umgeschrieben. Interessanterweise blieben die usbekische Ethnogenese und Nationalgeschichte, wie sie 1941 von dem sowjetischen Historiker Alexander Jakubowski dargestellt worden waren,[2] um die Gründung der Usbekischen SSR als Teil der Sowjetunion zu legitimieren,

1 Der Putsch wurde von hochrangigen sowjetischen Offiziellen und Generälen durchgeführt, als Michail Gorbatschow, Generalsekretär der KPdSU und Präsident der Sowjetunion, sich in Foros auf der Halbinsel Krim im Urlaub befand. Der Putsch wurde von Kräften niedergeschlagen, die Boris Jelzin und Michail Gorbatschow loyal gesinnt waren.

2 Vgl. Alexander Jakubovski, K voprosu ob etnogeneze uzbekskogo naroda [Zur Frage der Ethnogenese des usbekischen Volkes], Taschkent 1941.

weitgehend unberührt.[3] Das offiziell gebilligte Geschichtsbild interpretierte die Zeit des Russischen Kaiserreichs und die Sowjetzeit hingegen ausschließlich negativ als Kolonialära, ohne die sowjetischen Bemühungen um eine wirtschaftliche und gesellschaftlichen Modernisierung zu würdigen.

Trotz seiner kritischen Haltung gegenüber dem sowjetischen Erbe unternahm das Regime Karimow jedoch nichts, um die stark ethnozentrische Konstruktion der sowjetischen Nationalrepubliken in Frage zu stellen, in denen Staatlichkeit um eine einzelne, häufig konstruierte Titularnation gebildet wurde. In den meisten postsowjetischen Staaten blieb die Funktion des Ethnozentrismus als zentrales Prinzip der Nationalstaatsbildung unangetastet, womit die zu Beginn der Sowjetära konzipierte Nationalitätenpolitik weitgehend unverändert fortgesetzt wurde. Der Grund für das Festhalten an bestimmten Konzepten aus der Sowjetzeit liegt darin, dass diese sich hervorragend zur Legitimierung postsowjetischer autoritärer Regime eignen. Das Umwerben nationalistisch gesinnter Bevölkerungsteile in den Titularnationen hilft diesen Regimen, an der Macht zu bleiben und Zeit zu gewinnen, um ihre Macht unter den neuen Bedingungen zu konsolidieren.

Der ehemalige Erste Parteisekretär der usbekischen KP, Islam Karimow, zögerte nicht, sich von seiner kommunistischen Vergangenheit abzukehren und den neuen Titel des Präsidenten eines souveränen Staates anzunehmen. In seiner neuen Position konzentrierte er eine beispiellose Macht und außerordentliche Privilegien in seinen Händen – weitaus mehr als er (oder jeder andere lokale Parteichef) als Erster Parteisekretär während der Sowjetzeit genossen hatte, als seine Machtbefugnisse von Moskau eingeschränkt wurden.

Andere staatliche Institutionen wie das Parlament, das in ein Zweikammerparlament, den *Oli Madschlis,* umgewandelt wurde, oder das Justizwesen behielten wie ihre sowjetischen Vorgänger ihren weitgehend dekorativen Charakter. Sie werden komplett von der Regierung kontrolliert und haben sowohl auf der Makro- als auch auf der Mikroebene der Staatshierarchie nur geringen Einfluss auf die Politik der Regierung.

Anders als die nationalen Republiken im Westen der Sowjetunion, in denen sich tatsächlich ein Regimewechsel vollzog, konnte die kommunistische Parteielite Usbekistans mit Karimow an der Spitze ihre politische und administrative Kontrolle über das Land nahezu vollständig behaupten. Hinsichtlich der politischen Kultur und der Methoden der Regierungsführung hat sich in Usbekistan fast nichts verändert: Ein despotisches Regime wurde durch ein anderes ersetzt. Die meisten Reformen, die in postsowjetischer Zeit durchgeführt wurden, sind lediglich dekorativer Art und verschleiern nur die anhaltende politische und institutionelle Stagnation.

Was sich jedoch verändert hat, ist das Wesen des usbekischen Nationalismus. Während der Sowjetzeit von der Ideologie des Internationalismus und durch

3 Vgl. Alisher Ilkhamov, Iakubovskii and Others: Canonizing Uzbek National History, in: Florian Mühlfried/Sergey Sokolovskiy (Hrsg.), Exploring the Edge of Empire: Soviet Era Anthropology in the Caucasus and Central Asia, Münster 2012, S. 237-258.

Moskaus Kontrolle über die zentralen Aspekte der Innenpolitik unterdrückt, hat sich der Nationalismus nun zu einem Eckpfeiler der neuen Staatlichkeit gewandelt. Nun da die gegenseitigen Kontrollen weggefallen sind, ist der ethnozentrische Nationalismus zum zentralen Prinzip der Nationalstaatsbildung der postsowjetischen autoritären Regime wie Usbekistan geworden. Dieser Prozess wird von einer Reihe historischer Mythen teleologischer Art, die dazu dienen, die neuen Nationalstaaten zu legitimieren, wesentlich befördert.[4] Dies veranlasst uns, an den von Jürgen Habermas aufgezeigten Gegensatz zwischen zwei unterschiedlichen Polen des Nationalismus zu erinnern: eines staatsbürgerlichen, der auf der Herrschaft des aus freien Bürgern gebildeten Staatsvolks (Demos) basiert, und eines ethnischen, der an die gemeinsamen ethnisch-kulturellen Wurzeln einer bestimmten Nation (Ethnos) appelliert. „Die Nation hat zwei Gesichter", schreibt Habermas. „Während die gewollte Nation der Staatsbürger die Quelle für demokratische Legitimation ist, sorgt die geborene Nation der Volksgenossen für soziale Integration. Staatsbürger konstituieren aus eigener Kraft die politische Assoziation von Freien und Gleichen; Volksgenossen finden sich in einer durch gemeinsame Sprache und Geschichte geprägten Gemeinschaft vor. In die Begrifflichkeit des Nationalstaats ist die Spannung zwischen dem Universalismus einer egalitären Rechtsgemeinschaft und dem Partikularismus einer historischen Schicksalsgemeinschaft eingelassen."[5]

Im Falle Usbekistans ist in erster Linie die zweite, ethnisch-kulturell determinierte Form des Nationalstaates zu erkennen, während die von freien Bürgen gebildete Einheit weitgehend fehlt. Dadurch mangelt es der usbekischen Gesellschaft an sozialem Zusammenhalt und dem Gefühl, eine einheitliche Gemeinschaft zu sein. Diese einseitige nationale Entwicklung erklärt zumindest teilweise, weshalb das Land auf seinem Weg zum Nationalstaat vor großen Herausforderungen steht: Es ist noch weit von einer staatsbürgerlichen Nation entfernt. Dementsprechend steht Usbekistan weiterhin unter dem Einfluss eines autoritären Nationalismus, der sich zu erhalten weiß, indem er ethnisch-kulturelle Empfindungen und die Wahrnehmung einer gemeinsamen Geschichte unterstützt und teilweise auch manipuliert, nationale Symbole reproduziert und erschafft und eine patriotische Erziehung fördert, gleichzeitig aber jede Art von bürgerlichen Freiheiten beschneidet. Der autoritären Form des Nationalismus gelingt es ebenfalls nicht, Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten. Ohne diese können die Bürger jedoch keine Gleichheit vor dem Gesetz für sich beanspruchen, was bedeutet, dass ethnische Minderheiten bei der

4 Siehe hierzu Alisher Ilkhamov, Post-Soviet Central Asia: from nationhood mythologies to regional cold wars?, in: Irina Morozova (Hrsg.), Towards Social Stability and Democratic Governance in Central Eurasia: Challenges to Regional Security, Amsterdam 2005, S. 82-102.

5 Jürgen Habermas, Der europäische Nationalstaat – Zu Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgerschaft, in: ders., Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt am Main 1999, S. 128-153, hier: S. 139.

Ausübung ihrer individuellen und gemeinschaftlichen Rechte diskriminiert werden.

Nationalstaatsbildung und Sicherheitsherausforderungen

Die Frage, ob der Prozess der Nationalstaatsbildung eines bestimmten Landes beendet ist, betrifft unmittelbar dessen Sicherheit und seine Fähigkeit, externen Herausforderungen standzuhalten und mit anderen Ländern um politischen und wirtschaftlichen Einfluss zu konkurrieren, sowie seine Position innerhalb der globalen Hierarchie der Nationen. Diese Fähigkeiten hängen von zwei wesentlichen Aspekten eines Nationalstaates ab: 1. der Art und Weise, wie er sich Legitimität und die Loyalität seiner Bürger sichert, und 2. der Herausbildung eines politischen Zentrums. Einmal mehr lässt sich hier ein großer Unterschied zwischen modernen Staaten und „zwangsintensiven" Staaten wie Usbekistan erkennen. Während autoritäre Regime ihre Legitimität hauptsächlich über die Manipulation ethnisch-kultureller Empfindungen geltend machen und sich die Loyalität der Bevölkerung durch die Ausübung von Zwang und die Verbreitung von Angst vor Repressionen sichern, musste in modernen Staaten „die Loyalität der Bürger [vom Staat] errungen werden",[6] indem er ihre Interessen vertrat. Autoritäre Regime können sich in Krisen nicht auf die Loyalität ihrer Bürger verlassen. Solche Gesellschaften sind im Gegenteil anfällig für Aufstände und Umwälzungen, wie der „Arabische Frühling" erst kürzlich gezeigt hat.

Ein weiterer Vorteil moderner Staaten liegt darin, dass regelmäßige Wahlen ein politisches Zentrum hervorbringen, um dessen Kontrolle die etablierten politischen Parteien kämpfen. Ein solches politisches Zentrum resultiert aus einem stochastischen Prozess (und dem Kampf um seine Kontrolle, der die Machenschaften nahezu jeder demokratischen Wahl in der heutigen Zeit beeinflusst) und kann nicht von oben herab bestimmt werden. Seine Existenz ist der Garant für die Stabilität des Regimes und dessen Belastbarkeit im Falle interner und externer Spannungen.

Sozialer Zusammenhalt, das stochastisch hervorgebrachte politische Zentrum und eine demokratisch gesicherte politische Legitimität sind folglich nicht nur wichtig für die soziale und politische Stabilität eines Staates, sondern tragen auch zu seiner äußeren Sicherheit bei. Bei seinen Untersuchungen zur Geschichte der Kriege im Europa der Frühen Neuzeit machte David Held eine interessante Beobachtung: „Ein paradoxes Resultat des Führens von Kriegen ist, dass es die Entstehung repräsentativer und demokratischer Institutionen gefördert hat." Er stellt zudem „eine direkte Verbindung beispielsweise zwischen der Ausweitung des allgemeinen Wahlrechts und der Entste-

6 David Held, the Development of the Modern State, in: Stuart Hall/David Held/Don Hubert/Kenneth Thompson (Hrsg.), Modernity: an Introduction to Modern Societies, Cambridge 1995, S. 71 (eigene Übersetzung).

hung der modernen Infanterie“ fest. Wenn Krieg „der Demokratie in bestimmten Nationalstaaten Impulse gab, so wurden die Rechte und Prinzipien der Demokratie oftmals denjenigen explizit verweigert, die von mächtigen Nationalstaaten erobert, kolonisiert und ausgebeutet wurden“,[7] schlussfolgert Held.

Usbekistan hatte bisher nur wenig Gelegenheit zu zeigen, dass es in der Lage ist, sich vor ernsthaften äußeren Bedrohungen seiner Souveränität zu schützen. Das Land war nie in nennenswerte Konflikte mit anderen Staaten oder internationalen terroristischen Gruppen verwickelt. Die wichtigsten Ausnahmen waren zwei – letztlich erfolglose – bewaffnete Einfälle der Islamischen Bewegung Usbekistan (IBU) in den Jahren 1999 und 2000.[8] 1996 sah Usbekistan sich einer Sicherheitsbedrohung an seiner südlichen Grenze gegenüber, als die Taliban die Kontrolle in Kabul übernahmen. Die Bedrohung war eine zweifache: Erstens boten die Taliban der IBU einen sicheren Zufluchtsort und zweitens hätten die Taliban und ihr ganz Afghanistan aufgezwungenes strenges, auf der Scharia beruhendes Regime die Verbreitung des islamischen Fundamentalismus beeinflussen können, zumindest bei einigen Gruppen usbekischer Muslime.

Der US-geführte Militäreinsatz in Afghanistan, der 2001 begann, veranlasste die IBU dazu, sich dem von der Taliban geführten Feldzug gegen die USA und die NATO anzuschließen. Diese Entwicklung der Ereignisse und die Verluste, die die IBU während der US-Bombenangriffe auf ihre Stellungen Ende 2001 erlitt, waren für Präsident Karimow eine Entlastung. Allerdings zogen sich die übriggebliebenen Kräfte der IBU in den Paschtunengürtel an der pakistanisch-afghanischen Grenze zurück, die ebenfalls zu einer Hochburg der Taliban wurde. Danach scheint die IBU ihre militärischen Fähigkeiten allmählich – zumindest zum Teil – wiederhergestellt zu haben und genießt die Unterstützung sowohl der Al-Qaida als auch der Taliban. 2011 war die IBU allerdings infolge ihrer sich verschlechternden Beziehungen zu den Stammesführern in Nord- und Südwaziristan gezwungen, sich teilweise aus Afghanistan zurückzuziehen.[9] Dies fiel fast zeitgleich mit der Entscheidung der Obama-Regierung zusammen, den Großteil der US-Truppen bis Ende 2014 aus Afghanistan zurückzuziehen, der andere NATO-Länder in ähnlicher Weise folgten. Dies bedeutet, dass das Karzai-Regime in Kabul, das unter weitverbreiteter Korruption leidet, dem es an demokratischer Legitimation mangelt und dem es nicht gelungen ist, tragfähige staatliche Institutionen aufzubauen, sich ohne die Unterstützung der westlichen Streitkräfte, die bislang die Verantwortung für die meisten der im Namen des gegenwärtigen Regimes ausgeführten Militäreinsätze übernommen haben, mit den Taliban wird auseinandersetzen müssen. Höchstwahrscheinlich werden alle beteilig-

7 Ebenda, S. 79.

8 Vgl. Marika Vicziany/David P. Wright-Neville/Peter Lentini, Regional Security in the Asia Pacific: 9/11 And After, Cheltenham 2004, S. 116-117.

9 Vgl. Militant Islamic Force Signals Return to Central Asia, IWPR Central Asia, 13. Oktober 2010, unter: http://iwpr.net/report-news/militant-islamic-force-signals-return-central-asia.

ten Parteien, das Karzai- und das Karimow-Regime eingeschlossen, ihre Lehren aus den sowjetischen Erfahrungen in Afghanistan gezogen haben und sich des vermutlichen Schicksals eines jeden von Besatzern dort installierten Regimes bewusst sein. Für Karimow bedeutet der Abzug der USA und der NATO aus Afghanistan den Auftakt zu neuen Problemen im Süden, die Usbekistans Stabilität und Sicherheit gefährden könnten.

Man muss kein Hellseher sein, um vorhersagen zu können, dass die Taliban Kabul nach dem Truppenabzug erneut angreifen und nach einiger Zeit vielleicht die Kontrolle über das Land wiedererlangen werden, so wie es einige Jahre nach dem Rückzug der sowjetischen Truppen im Jahr 1989 schon einmal geschah. Wäre das Taliban-Regime, wenn dies geschähe, dann auch eine Herausforderung für Usbekistan? Dem bekannten pakistanischen Experten Ahmed Rashid zufolge wird das Taliban-Regime vor allem mit den inneren Angelegenheiten Afghanistans[10] und der Konsolidierung seiner Macht beschäftigt sein. Dazu werden sich die Taliban mit zahlreichen sozioökonomischen Problemen, mit Fragen der national-territorialen Integrität und der politischen Stabilität auseinandersetzen müssen, statt sich auf eine wie auch immer geartete expansionistische Politik gegenüber ihren nördlichen Nachbarn zu verlegen. Rashid bezweifelt ebenso, dass die Taliban gewillt sein werden, die IBU als Druckmittel gegen Usbekistan einzusetzen.

Möglich ist jedoch alles, auch ein Anstieg der Spannungen zwischen den beiden Ländern. Eine solche Eskalation könnte beispielsweise durch die Unterstützung der usbekischen Regierung für das Dostum-Regime in Nordafghanistan verursacht werden, die von den Taliban und vielen Paschtunen als Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Landes betrachtet würde. Tatsächlich hat die Karimow-Regierung in der Vergangenheit reichlich Anlass zu derartigen Vorwürfe gegeben, indem es Raschid Dostum und sein Regime mit Geld, Waffen und Nachschub versorgt hat. Karimow betrachtete die an der afghanisch-usbekischen Grenze liegenden afghanischen Gebiete als Pufferzone, die Usbekistan vor einem Eindringen des islamischen Radikalismus schützt. Vermutlich beabsichtigte er, die Taliban einzudämmen und radikale Islamisten am Erreichen der afghanisch-usbekischen Grenze zu hindern.

Sollten die Taliban Kabul jedoch zurückerobern, werden sie sich mit ziemlicher Sicherheit Richtung Norden bewegen und Dostum angreifen, den sie höchstwahrscheinlich als einen ihrer größten Feinde betrachten. Dostum wird vorgeworfen, für das Massaker an rund 2.000 gefangenen Taliban während ihrer Überführung von Kunduz nach Scheberghan im Jahr 2001, die von seinen Truppen beaufsichtigt wurde, verantwortlich zu sein.[11] Dostum hat diese Beschuldigung von sich gewiesen.

---

10 Vgl. Insight with Ahmed Rashid – Pakistan on the Brink: The Future of America, Pakistan, and Afghanistan, 18 April 2012, Frontline Club, London, unter: http://www.frontlineclub.com/events/2012/04/insight-with-ahmed-rashid---pakistan-on-the-brink-the-future-of-america-pakistan-and-afghanistan.html.

11 Vgl. Heidi Vogt, UN confirms Afghan mass grave site disturbed, in: USA Today, 12. Dezember 2008, unter: http://www.usatoday.com/news/world/asia/2008-12-12-2525047668

Berichten zufolge soll Dostum 2009 nach seiner jüngsten Rückkehr aus dem Exil verkündet haben, er könne „die Taliban und Al-Qaida zerstören", wenn er von den USA Unterstützung bekäme.[12] Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Beitrags übte der frühere Warlord in Anerkennung seines Einflusses und des Beitrags, den der Norden zur Stabilität des Landes leistet, die – größtenteils protokollarische – Funktion des Stabschefs der afghanischen Armee aus. Dostum ist der Führer der *Dschunbisch-i Melli*, einer von afghanischen Usbeken dominierten Organisation, und einer der Führer der Nationalen Front, der Nachfolgerin der früheren Nordallianz, die in der Vergangenheit gegen die Taliban kämpfte. Wie auch die Nordallianz ist die Nationale Front eine Koalition aus der usbekischen und der tadschikischen Minderheit sowie der Minderheit der Hazara, wobei Dostum die Kontrolle über eine aus ethnischen Usbeken zusammengesetzte Armee behält.

Vor dem Hintergrund des Rückzugs der USA und der NATO könnte man meinen, dass alle in Opposition zu den Taliban stehenden Parteien in Afghanistan sich zusammenschließen würden. In Wirklichkeit passiert jedoch etwas anderes. Die letzten Entwicklungen deuten auf wachsende Spannungen zwischen Dostum und dem Regime in Kabul hin. Die Regierung in Kabul wirft Dostum und seinen Anhängern die Störung der Erschließung von Erdöllagerstätten durch die *China National Petroleum Corporation* (CNPC)[13] im Amu-Darja-Becken in den von ihm kontrollierten Gebieten vor. Angeblich erpressen seine Gefolgsleute einen Teil der Öleinnahmen von den Chinesen, was den afghanischen Generalstaatsanwalt dazu veranlasst hat, eine Untersuchung einzuleiten. Es wird ebenfalls behauptet, dass Usbekistan hinter Dostums Versuchen stecke, die Erdölgewinnung in der Nähe der usbekischen Grenzen zu verhindern.[14] Diese Entwicklungen deuten wiederum auf wachsende Spannungen zwischen Kabul und Taschkent hin, die vermutlich mit der Rückkehr der Taliban weiter eskalieren werden.

Zwischen den Taliban und dem Karimow-Regime könnte es eine Reihe weiterer Reibungspunkte geben, wie z.B. Usbekistans Anspruch auf Wasserressourcen des Amu-Darja-Beckens[15] und die Tatsache, dass Usbekistan NATO-

---

_x.htm; vgl. ebenso Carlotta Gall, Study Hints at Mass Killing of the Taliban, in: The New York Times, 1. Mai 2002, unter: http://www.nytimes.com/2002/05/01/world/study-hints-at-mass-killing-of-the-taliban.html.

12 Vgl. Afghan warlords will fight if U.S. gives weapons, in: The Washington Times, 22. September 2009, unter: http://www.washingtontimes.com/news/2009/sep/22/afghan-warlords-will-fight-if-us-gives-aid/?feat=home_headline.

13 Vgl. Hamid Shalizi, Afghans say former warlord meddling in China oil deal, Reuters, 11. Juni 2012, unter: http://uk.reuters.com/article/2012/06/11/uk-afghanistan-dostum-idUKBRE85A15X20120611.

14 Vgl. Uzbekistan attempt to stop oil project in Amu River, in: Khaama Press, 25. Juni 2012, unter: http://www.khaama.com/uzbekistan-attempt-to-stop-oil-project-in-amu-river-944.

15 Nach Angaben der Wasserwirtschaftsexperten Walter Klemm und Sayed Shobair steuert Afghanistan 22.000 Millionen Kubikmeter Wasser zum Amu-Darja-Becken bei, nutzt jedoch nur 5.000 Millionen Kubikmeter. Usbekistan trägt 5.000 Millionen Kubikmeter bei und nutzt 33.000 Millionen. Siehe: http://www.cawater-info.net/afghanistan/pdf/fao_report_2010_r.pdf.

Stützpunkte beherbergt. Es ist offensichtlich, dass die Hauptfunktion dieser Stützpunkte darin besteht, die Taliban an deren Rückkehr an die Macht zu hindern, und es ist ziemlich wahrscheinlich, dass die Taliban über die Rolle, die Taschkent dabei spielt, verärgert sind. Sollte es den Taliban trotz aller Anstrengungen der USA und der NATO gelingen, die Herrschaft über Afghanistan zurückzugewinnen, könnten deren Anführer auf ihre eigene Form einer Eindämmungspolitik zurückgreifen, deren Ziel es wäre, Usbekistan davon abzuhalten, gegen die Interessen Afghanistans (wie die Taliban sie auslegen) zu handeln. Die wirksamste Strategie der Taliban wäre es, Usbekistans Beziehungen zu Dostum infrage zu stellen, indem sie Usbekistans eigene islamische Opposition, insbesondere die IBU, unterstützen.

Herausforderungen für Usbekistans Souveränität

Auch wenn das oben beschriebene Szenario nicht unmittelbar bevorsteht, kann es dennoch nicht ausgeschlossen werden. Usbekistan sollte sich deshalb nach Kräften darum bemühen, mit seinem südlichen Nachbarn, unabhängig von den jeweiligen Machthabern, in Frieden zu leben. Es sollte sich auch auf unerwartete Ereignisse einstellen, u.a. auch auf eine Konflikteskalation zwischen den beiden Ländern.
Im ungünstigsten Fall wäre unklar, wer und was Usbekistans Sicherheit und nationale Souveränität garantieren würde. Würde sich das Karimow-Regime weiterhin hauptsächlich auf regionale und globale Mächte wie Russland und die USA verlassen?[16] Würde Taschkent auf Russland setzen, müsste es angesichts der Bestrebungen von Präsident Wladimir Putin, eine eurasische Union ehemaliger Sowjetrepubliken zu erschaffen,[17] voraussichtlich zumindest einen Teil seiner Souveränität aufgeben. Das würde den Status des Landes herabsetzen und Erinnerungen an die Zeit wachrufen, als die Khanate Buchara und Chiva im 19. Jahrhundert ihre außenpolitische Souveränität an das Russische Kaiserreich abtreten mussten.[18] Um einem solchen Schicksal zu entgehen, setzte Karimow im Juni 2012 Usbekistans Mitgliedschaft in der von Moskau kontrollierten Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) außer Kraft[19] und ließ sich einmal mehr auf eine strategische Partnerschaft mit dem Westen und der NATO ein. Es ist zu vermuten, dass Karimow nicht nur die Zusicherung erhalten hat, dass die USA eine farbige

16 China würde höchstwahrscheinlich im Falle eines Konflikts für keine Seite Partei ergreifen, da es in beiden Ländern Interessen verfolgt.
17 Vgl. Putin calls for „Eurasian Union" of ex-Soviet republics, BBC News Europe, 4. Oktober 2011, unter: http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15172519.
18 Beide Khanate waren gezwungen, ihren Status als Protektorat des Russischen Kaiserreichs zu akzeptieren und mussten ihr Recht auf eine eigene Außenpolitik aufgeben.
19 Vgl. Uzbekistan suspends its membership in Russia-dominated security grouping of ex-Soviet nations, Associated Press, veröffentlicht in: The Washington Post, 28. Juni 2012.

Revolution in Usbekistan nicht unterstützen werden, sondern auch mit lukrativen Beschaffungs- und Mietverträgen belohnt wurde.
Was die damit verbundenen Risiken anbelangt, so öffnet die Wiederannäherung an den Westen die Büchse der Pandora. Westliche Militärstützpunkte auf usbekischem Territorium werden aller Wahrscheinlichkeit nach die Taliban verärgern und das Land dem Terrorismus oder Anfeindungen der Taliban und ihrer Erfüllungsgehilfen aussetzen. Die Militarisierung Usbekistans könnte den Westen in Verlegenheit bringen, vergleichbar mit den Geschehnissen in Ägypten, wo die USA aus ähnlich pragmatischen Gründen massiv in das undemokratische Mubarak-Regime investiert hatten, das 2011 von der Bevölkerung gestürzt wurde.

Einschätzung von Usbekistans Fähigkeiten zur Auseinandersetzung mit externen Konflikten

Eine Alternative zur Unterwerfung Usbekistans unter die „Schirmherrschaft" anderer Staaten, die Usbekistan den Erhalt seiner Souveränität ermöglicht, wäre der Aufbau eigener Kapazitäten, um ernsthaften äußeren Bedrohungen und Herausforderungen standzuhalten. Einmal mehr sei hier jedoch betont, dass militärische und zivile Kapazitäten für Usbekistans Sicherheit gleich wichtig sind.
Zunächst sollen Usbekistans militärische Fähigkeiten mit denjenigen Afghanistans verglichen werden. Auf den ersten Blick sieht es nicht schlecht für Usbekistan aus. Im Jahr 2010 betrug die Stärke der usbekischen Streitkräfte 48.000 Mann.[20]
Das usbekische Militär ist relativ gut ausgerüstet und verfügt hauptsächlich über Waffen, die nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion in Usbekistan zurückgelassen wurden. Im Jahr 2010 umfasste der Bestand nach Angaben des Londoner *International Institute for Strategic Studies* 340 Kampfpanzer (2.000 weitere Einheiten in Lagerungsstätten), 399 gepanzerte Kettenfahrzeuge (BMP) und 309 gepanzerte Radfahrzeuge (BTR) sowie 523 Artilleriewaffen und Mörser unterschiedlichen Typs.[21]
Usbekistans Luftwaffe besitzt 49 taktische Bomber: 26 SU-17 Jagdbomber und 23 SU-24 Frontbomber. Sie verfügt über zwei Fliegerregimenter, das erste bestehend aus 20 SU-25 Angriffsflugzeugen und das zweite aus 30 MiG-29 Kampfflugzeugen und 25 SU-27 Mehrzweckkampfflugzeugen. Die usbekische Luftwaffe besitzt darüber hinaus 41 Transportflugzeuge und 110 Helikopter.[22] Für die Offiziersausbildung aller Teilstreitkräfte stehen Usbeki-

20 Vgl. Nacional'naja Oborona, „Nejtralizovat' i dat' dostojnyj otpor" [„Neutralisieren und ehrbar zurückschlagen"], März 2012, unter: http://www.nationaldefense.ru/includes/periodics/geopolitics/2011/0516/21276148/detail.shtml.
21 Vgl. The International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2010, London 2010, S. 373.
22 Vgl. ebenda.

stan vier Militärhochschulen und eine Militärakademie zur Verfügung.[23] Dem *CIA World Factbook* zufolge lag Usbekistans Militärhaushalt 2010 bei 3,291 Milliarden US-Dollar gemessen in Kaufkraftparitäten (KKP; 1,422 Milliarden berechnet nach Wechselkursen).[24]

Die Afghanische Nationalarmee (ANA) hatte 2012 eine Kampfkraft von ca. 200.000 Mann (viermal so viel wie Usbekistan).[25] Diese Zahl wird bis 2014 voraussichtlich auf 240.000 Mann steigen, wobei die Reservekapazitäten zusätzlich erhöht werden.[26] Die Armee leidet unter fehlenden Grundqualifikationen, so sind 86 Prozent der Rekruten Analphabeten.[27] Allerdings werden von der NATO-Ausbildungsmission Afghanistan (NTM-A) Intensivkurse in Lesen, Schreiben und Rechnen angeboten. Abgesehen davon wird eine mit neuester NATO-Ausrüstung ausgestattete Eliteeinheit von neunhundert Kommandosoldaten intensiv von amerikanischen Ausbildern trainiert.[28] Von nicht geringerer Bedeutung ist die umfangreiche Kriegserfahrung, die sowohl die afghanischen Streitkräfte als auch die Taliban besitzen.

Bis vor Kurzem standen Afghanistans große Personalkapazitäten im krassen Gegensatz zu deren weniger beeindruckenden Bewaffnung und ihrer technischen und professionellen Leistungsfähigkeit. Aufgrund umfangreicher Investitionen der USA und der NATO in den Wiederaufbau der afghanischen Streitkräfte verändert sich die Situation jedoch rapide. Der Militärhaushalt ist nicht transparent, und es ist nicht klar, wie viel die USA und die NATO beitragen. Nach Angaben des *CIA World Factbook* machte Afghanistans Militärhaushalt im Jahr 2009 insgesamt 1,9 Prozent des BIP aus, was 570 Millionen US-Dollar für das Jahr 2011 entspräche (dem letzten Jahr, für das BIP-Daten zur Verfügung stehen). Aller Wahrscheinlichkeit nach beinhaltet diese Summe nur die eigenen vorhandenen Mittel und schließt nicht die Auslandshilfen mit ein, die dazu verwendet werden, die afghanischen Streitkräfte mit

---

23 Vgl. Voennyi Informator, Vooružennye sily Uzbekistana [Die Streitkräfte Usbekistans], unter: http://www.military-informant.com/index.php/force/382-uzbekistan.html.

24 Vgl. Central Intelligence Agency, The World Factbook, Central Asia, Uzbekistan, unter: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uz.html.

25 Vgl. Max Blenkin, Afghan National Army a work in progress, The Australian, 2. August 2012, unter: http://www.theaustralian.com.au/news/latest-news/afghan-national-army-a-work-in-progress/story-fn3dxix6-1226411471732. Nach Angaben von Global Firepower hatte die ANA Ende 2012 eine Stärke von 180.000 Mann, siehe unter: http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp. Die nationalen Sicherheitskräfte Afghanistans (Afghan National Security Forces, ANSF), zu denen die reguläre Armee, Spezialeinheiten, Marine, Luftstreitkräfte, die afghanische nationale und lokale Polizei sowie Grenzschutzeinheiten gehören, sollen Ende 2012 eine Gesamtstärke von 352.000 Mann erreichen. Vgl. CJ Radin, US funding request calls for reduction in Afghan security forces after 2014, Threat Matrix, 29. March 2012, unter: http://www.longwarjournal.org/threat-matrix/archives/2012/03/president_obama_appeals_for_fu.php.

26 Vgl. BBC News, Obama ‚mulls Afghan army boost', 19. März 2009, unter: http://news.bbc.co.uk/1/hi/7952085.stm.

27 Vgl. The Asia Foundation, The Canadian Press: 86% of Afghan Army Recruits are Illiterate, 7. Juni 2011, unter: http://asiafoundation.org/news/2011/06/the-canadian-press-86-of-afghan-army-recruits-are-illiterate.

28 Vgl. Afghanistan online, Afghan Army Grows by More Than 900 Commandos, 18. August 2010, unter: http://www.afghan-web.com/military/afghancommandos.html.

Hilfe des *Combined Security Transition Command – Afghanistan* (CSTC-A) aufzubauen. Letzteres ist nicht der afghanischen Regierung unterstellt, sondern der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF)[29] und insbesondere deren Oberkommandierendem (COMISAF). Die CSTC-A ist eine undurchsichtige Struktur, deren Website vor Kurzem vom Netz genommen wurde. Andere Quellen legen nahe, dass Afghanistans Militärbudget einschließlich der Auslandshilfe im Jahr 2011 insgesamt 11,6 Milliarden US-Dollar – gegenüber 2,75 Milliarden Dollar im Jahr 2008 – erreicht hat und damit rund 3,5 mal so hoch ist wie Usbekistans derzeitiges Militärbudget.[30] Die USA haben Berichten zufolge mindestens 2.500 Humvees (hochmobile allradgetriebene Mehrzweckfahrzeuge) an Afghanistan geliefert sowie Zehntausende M-16 Sturmgewehre und kugelsichere Westen.[31] Washington strebt jedoch angeblich an, seine Unterstützung auf zwei bis drei Milliarden Dollar im Jahr zu reduzieren.[32]

Die afghanische Luftwaffe, die aufgrund der langen Bürgerkriegsperiode geschrumpft war, wird derzeit von der US-geführten *Combined Air Power Transition Force* (CAPTF), der Luftkomponente der ebenfalls US-geführten CSTC-A, wiederaufgebaut und modernisiert. Im Jahr 2011 besaß die afghanische Luftwaffe 65 Luftfahrzeuge, von denen die meisten generalüberholt waren, darunter 17 in den USA hergestellte C-27A Spartan Transportflugzeuge,[33] einige ukrainische Antonov AN-32 Transportflugzeuge sowie mehrere Mi-17 und Mi-24 Helikopter. Es ist geplant, die Gesamtzahl der Flugzeuge und Helikopter auf 100 zu erhöhen. Die USA beabsichtigen rund fünf Milliarden Dollar zu investieren, um die Stärke der afghanischen Luftwaffe bis 2016 auf 120 Flugsysteme aufzustocken. Die meisten afghanischen Piloten wurden von den Sowjets ausgebildet, während das Flugpersonal nun von Amerikanern ausgebildet wird. Es wurde ebenfalls angekündigt, das afghanische Militär mit 145 Mehrzweckluftfahrzeugen und 23.000 Fahrzeugen auszustatten. Im Oktober 2010 bestand die Hubschrauberflotte aus 31 Maschinen. Das afghanische Verteidigungsministerium erwartet für 2013 weitere 21 Hubschrauberlieferungen, die den Umfang der MI-17-Flotte auf 56 Maschinen erhöhen würden.[34]

---

29 Für weitere Informationen zur Organisationsstruktur der ISAF siehe: http://www.isaf.nato.int/isaf-command-structure.html.

30 Vgl. CJ Radin, Afghan National Security Forces Order of Battle, in: The Long War Journal, 15. April 2011, unter: http://www.longwarjournal.org/oob/afghanistan/index.php.

31 Diese Informationen wurden dem Wikipedia-Artikel „Afghan Armed Forces" entnommen, die wiederum www.afghannews.net, eine mittlerweile nicht mehr bestehende Website, zitiert. Siehe unter: http://en.wikipedia.org/wiki/Afghan_Armed_Forces.

32 Vgl. CJ Radin, Funding the Afghan National Security Forces, in: Threat Matrix, A Blog of The Long War Journal, 16 September 2011, unter: http://www.longwarjournal.org/threatmatrix/archives/2011/09/funding_the_afghan_national_se.php.

33 Vgl. Gary Parsons, More Spartans for Afghanistan, in: key.aero, 27 September 2010, unter: http://www.key.aero/view_news.asp?ID=2545&thisSection= military.

34 Vgl. Elizabeth Burke, Afghan Air Force Helicopter Fleet Grows To 31, in: Afghanistan Online, 5. Oktober 2010, unter: http://www.afghan-web.com/military/aaf_helicopters.html.

Tabelle 1. Statistischer Vergleich zwischen Afghanistan und Usbekistan

	Usbekistan	Afghanistan
Bevölkerung (Usb. 2011; Afgh. 2012, geschätzt)	28.394.180	30.419.928
BIP, KKP US $ Mrd. (2011)	94,04	29,74
Militärhaushalt US $ Mrd. (2011), KKP	3,291	11,6
Militärhaushalt US $ Mrd. (2011), Wechselkursrate	1,422	11,6
Alphabetisierung (%)	91	36

Quellen: CIA World Factbook; Marvin G. Weinbaum, Afghanistan and Its Neighbors. An Ever Dangerous Neighborhood, US Institute of Peace Special Report, Nr. 162, Juni 2006.

Erwähnenswert ist auch, dass die internationalen Geberländer, allen voran die USA und Japan, im Juli 2012 vereinbart haben, Afghanistan bis Ende 2015 mindestens 16 Milliarden US-Dollar Entwicklungshilfe zukommen zu lassen. Diese kommen zu den 4,1 Milliarden hinzu, die dieselben Geberländer zwei Monate zuvor, im Mai 2012, jährlich für die afghanische Armee und Polizei für die Zeit nach 2014 zugesagt hatten.[35] Die Höhe der Militärhilfe und der sicherheitspolitischen Hilfe für Afghanistan erreicht somit den Umfang der Wirtschaftshilfe, ein Verhältnis, das es so wohl noch in keinem Land der Welt gegebenen hat.

Bedenkt man die Personalstärke, den Umfang des Haushalts, die Ausstattung und die lange Kriegserfahrung des afghanischen Militärs, so kann man sich leicht vorstellen, dass die afghanischen Streitkräfte Ende 2014 zu den stärksten in der zentralasiatischen Region, einschließlich aller postsowjetischen Staaten, avancieren könnten. Das Schreckgespenst einer gewaltigen afghanischen Streitmacht dürfte Usbekistan, sowohl seine Führung als auch seine Bevölkerung, verunsichern.

Gründe zur Besorgnis sind reichlich vorhanden. Das Wachstum der afghanischen Streitkräfte könnte vor dem Hintergrund der schwachen staatlichen Institutionen, der schwachen Wirtschaft (BIP im Vergleich zum Militärbudget), der Armut und der schwachen säkularen Zivilgesellschaft selbst zu einer Quelle der Instabilität werden. Die Disparität zwischen militärischen und zivilgesellschaftlichen Institutionen hinsichtlich ihrer finanziellen Möglichkeiten und ihres Einflusses könnte Armeegeneräle in Versuchung führen, eine eigene Politik zu betreiben, so wie es im benachbarten Pakistan oder in Ägypten geschehen ist, wo das Militär zu einem Staat im Staate wurde, der sich vor der Gesellschaft in keiner Weise zu verantworten hatte. Noch ist un-

35 Vgl. Chester Dawson, Donors Pledge $16 Billion Afghan Aid, With New Strings, in: The Wall Street Journal, 8. Juli 2012, unter: http://online.wsj.com/article/ SB10001424052702303567704577514103467478784.html.

klar, wer letztlich die reale politische Kontrolle über die Armee ausüben wird, das wenig beliebte Karzai-Regime oder die politisch und gesellschaftlich rückwärtsgewandten, aber hoch organisierten Taliban – oder ob die Generäle selbst eine unberührbare elitäre Kaste bilden werden. Afghanistans Zukunft wird ebenso wie ihre Auswirkungen auf die gesamte Region davon abhängen, wie sich die Beziehungen zwischen diesen drei Hauptakteuren entwickeln werden. Wie bereits weiter oben erwähnt, wird die Situation auch aufgrund der Spannungen innerhalb des herrschenden Regimes, zwischen den Fraktionen der Paschtunen und der ethnischen Minderheiten und zwischen Kabul und den Provinzen, verkompliziert.

Was sollte Usbekistans Antwort auf diese sich bedrohlich abzeichnende Ungewissheit sein? Klar ist, dass Usbekistan in seinem jetzigen politischen und wirtschaftlichen Zustand einem möglichen militärischen Konflikt mit Afghanistan oder mit einer seiner größeren bewaffneten Gruppierungen wahrscheinlich – auf sich allein gestellt – nicht standhalten könnte, nicht nur aufgrund fehlender finanzieller Mittel und moderner Waffen sowie fehlenden Nachschubs, sondern auch aufgrund der mangelnden Loyalität der eigenen Bevölkerung gegenüber dem herrschenden Regime. Die zahlreichen Kaderumstrukturierungen in der Armee zeigen, dass auch Karimow dem Militär misstraut. Seit dem Ende der Sowjetunion hat Karimow den Posten des Verteidigungsministers bereits sechsmal umbesetzt.[36] Armeeoffiziere wurden mehrfach wegen des Vorwurfs der Korruption unter Anklage gestellt. Man fragt sich, was Islam Karimow mehr fürchtet: eine Niederlage gegen Afghanistan auf dem Schlachtfeld oder den Aufstand einer unzufriedenen Bevölkerung im eigenen Land? Karimow ist es nie gelungen, seine Nervosität angesichts eines möglichen Szenarios farbiger Revolutionen in Usbekistan oder eines Umbruchs im Stil des „Arabischen Frühlings“ zu verbergen. Deshalb hat er auf innenpolitischen Dissens auch stets überreagiert und in ihm eine Gefahr für sein Regime gesehen. Sein Durchgreifen war jedes Mal härter als in jedem anderen postsowjetischen Regime, Turkmenistan ausgenommen. In einem Land, in dem Tausende Muslime wegen ihrer religiösen Ansichten in Gefängnissen dahinsiechen, in dem alle vorstellbaren bürgerlichen Freiheiten unterdrückt werden, in dem die Korruption omnipräsent ist und Exporteinnahmen dazu verwendet werden, den luxuriösen Lebensstil der Präsidententöchter zu finanzieren, würde jeder Herrscher schnell begreifen, dass er auf einem Pulverfass sitzt. In solch einer Situation würde sogar eine kleine Erschütterung außerhalb des Landes eine Destabilisierung und einen Umbruch im Innern verursachen. Afghanistan stellt daher weniger eine Herausforderung im Sinne einer Invasion dar (was eher unwahrscheinlich wäre) als vielmehr einen Faktor, der innerhalb Usbekistans einen Aufstand oder einen Staatsstreich auslösen könnte.

36 Vgl. Uzmetronom.com, Generaly pešanoj kar’ery [Sandkastengeneräle], 13. Januar 2009, unter: http://www.uzmetronom.com/2009/01/13/generaly_peschanojj_karery.html.

Aus diesem Grunde strebt Karimow so verzweifelt Bündnisse mit größeren Mächten an, um nicht nur das Land vor äußeren Gefahren, sondern auch sein eigenes Regime vor Revolutionen im eigenen Land zu schützen. Allerdings birgt die Abhängigkeit von Schutzmächten ihrerseits ein Risiko. Usbekistan riskiert dabei, seine Souveränität und seine so hoch geschätzte Stabilität zu opfern. Während es in der Tat schwer ist, die Abhängigkeit von großen Mächten zu vermeiden, könnte diese jedoch auf ein akzeptables Maß reduziert werden, wenn die Regierung die Unterstützung ihrer eigenen Bevölkerung hätte. Beliebtheit kann jedoch kaum ausschließlich mit Hilfe von Propaganda und Gehirnwäsche erlangt werden, wie es das Karimow-Regime versucht. Um den Geist einer Nation zu fördern, muss man die Zivilgesellschaft wachsen lassen und es Basisinitiativen ermöglichen, sich zu entfalten; gerade diese waren Karimow jedoch stets verdächtig. Der Rückzug der NATO aus Afghanistan wird für das jetzige Regime in Usbekistan die Stunde der Wahrheit sein und einige Antworten auf die Frage geben, ob die Ideologie des *Mustaqillik* lediglich eine leere Erklärung war oder ein Wert, für den die usbekische Gesellschaft einzustehen und zu kämpfen bereit ist.

Pál Dunay

Ungarns autoritäres Regime und die europäischen Werte

Es bedeutet selten etwas Gutes, wenn ein Staat es auf die Titelseiten der führenden Tageszeitungen der Welt schafft. Ungarn macht aus verschiedenen Gründen seit den Wahlen vom April 2010 und der Bildung der neuen (gemäßigt) konservativen Regierung Schlagzeilen. Es gibt jedoch Ausnahmen. Vor fast einem Vierteljahrhundert, Ende der 1980er Jahre, genoss Ungarn in der ganzen Welt hohes Ansehen und spielte eine überaus positive Rolle, oftmals auch in einer „höheren Liga" als man erwartet hätte. Heute ist die Situation ein andere. Die Aufmerksamkeit, die Ungarn nun erfährt, ist häufig nicht eben von positiven Assoziationen begleitet.

Dieser Beitrag erhebt nicht den Anspruch, ein vollständiges Bild der beiden ersten Jahre der 2010 gebildeten Regierung Viktor Orbáns zu liefern. Er verfolgt eine engere Zielsetzung, nämlich zu untersuchen, ob Ungarn noch die „europäischen Werte" teilt oder ob es inzwischen eine Herausforderung darstellt, die jenseits dessen liegt, was gesunder Menschenverstand und der europäische Konsens von einer europäischen Demokratie, einem Mitgliedsland der Europäischen Union und des Europarats sowie einem OSZE-Teilnehmerstaat noch hinnehmen können. Oberflächlich betrachtet sind die Regeln ziemlich weit gefasst, doch bedürfen sie der Vertiefung. Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit gehören auf jeden Fall dazu. Sie sind die Grundlagen, auf denen die politischen Systeme der meisten europäischen Staaten – und nicht nur der EU-Mitglieder – beruhen. Die Fragen, die in den Dokumenten der OSZE, des Europarats und der EU behandelt werden, überschneiden sich großenteils, ergänzen sich aber auch.

Der Fall Ungarn ist nicht nur um seiner selbst willen von Bedeutung, sondern auch deshalb, weil Ungarn der erste voll integrierte Staat ist, der eine umfassende Herausforderung darstellt und die Grenzen dessen austestet, was in Bezug auf Demokratie in Europa gerade noch akzeptabel oder zumindest tolerierbar ist. Da ähnliche Tendenzen (Kontrolle der Medien, Anfechtung der Unabhängigkeit der Justiz, Schaffung eines Wahlsystems, das die amtierende Regierung an der Macht hält) dauerhaft oder zeitweilig auch in anderen europäischen (und keinesfalls nur ostmitteleuropäischen) Ländern zu beobachten sind, muss das Wesen der Herausforderung, die die Regierung Orbán in den letzten zwei Jahren dargestellt hat, erkannt werden. Können Ungarns neue verfassungsmäßige Ordnung oder Rumäniens „Verfassungsputsch" vom Sommer 2012 anderen Staaten als Vorbild für die Aushöhlung demokratischer Erfordernisse dienen und ihnen Argumente dafür liefern, denselben Weg einzuschlagen?

Ungarn gehörte zur Zeit des Systemwechsels Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre ohne Zweifel zu den führenden Reformländern. Der Übergang zur Demokratie fand im Rahmen eines ausgehandelten Prozesses statt – mit der aktiven und eher zögerlichen als widerstrebenden Mitarbeit der reformorientierten Kommunisten. Drei Vermächtnisse aus den 1970er und 1980er Jahren sind dabei hervorzuheben: 1. Die Regierung János Kádár (1956-1988) bemühte sich nach den bitteren Jahren der Vergeltung für die Revolution von 1956 (1956-1963) beständig darum, die Unterstützung der Bevölkerung durch schrittweise wirtschaftliche Erleichterungen zu gewinnen (man erinnere sich nur an die Begriffe „Kühlschranksozialismus" und „Gulaschkommunismus"). Ungarn wurde dadurch zur „glücklichsten Kaserne" Osteuropas – wie es damals genannt wurde. Ungarn war jedoch nicht wettbewerbsfähig genug, um das Niveau an Sozialleistungen zu finanzieren, mit dem es seine Bürger zu beschwichtigen versuchte. So wurde Ungarn das Land mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung in Ostmitteleuropa und litt über den Systemwechsel hinaus an dieser Belastung. Die Bevölkerung gewann jedoch den Eindruck, dass ein Staat auf Dauer über seine Verhältnisse leben könne. 2. Obwohl das Kádár-Regime eine Einparteiendiktatur war, bemühte es sich in den letzten zwei Jahrzehnten seiner Existenz, keine „Märtyrer" zu schaffen. Während Václav Havel in Prag im Gefängnis saß und Lech Wałęsa in Polen interniert war, bediente sich das Kádár-Regime sanfterer und differenzierter Methoden. Die Mitglieder der kleinen Dissidentengruppe verloren ihre Arbeit, konnten nicht reisen (außer wenn sie mit der inneren Spionageabwehr zusammenarbeiteten) und waren intensiver Überwachung ausgesetzt. Einige, wie die Philosophen der Gruppe um György Lukács und einige Soziologen, erhielten Pässe, damit sie das Land verließen und in den Westen gingen. Das war nicht brutal, aber höchst unangenehm für die Betroffenen. 3. Unter anderem dank der Persönlichkeit Kádárs war Ungarn das am wenigsten korrupte Land in Osteuropa. Keiner der kommunistischen Führer bereicherte sich (anders als im benachbarten Rumänien), was bedeutete, dass sie nach dem Regimewechsel deshalb auch nicht belangt werden konnten.

Für das 1990 errichtete demokratische System hatte politische Stabilität Vorrang. Ein Resultat dieses Kurses war, dass niemals vorgezogene Neuwahlen notwendig waren und das Parlament jedes Mal seine vierjährige Legislaturperiode regulär beenden konnte. Die wichtigsten „Grundregeln", einschließlich der Verfassung und der sogenannten Grundlagengesetze, die bestimmte staatliche Institutionen (Gerichte, Staatsanwaltschaften) und Menschenrechte regeln, können nur mit einer qualifizierten (Zweidrittel-)Mehrheit geändert werden. Es war vorgesehen, dass keine politische Kraft allein eine solche Mehrheit würde erreichen können. Damit verlangte das System von den wichtigsten politischen Kräften, sich ständig um Kompromisse zu bemühen und solche einzugehen. Im Laufe der letzten 22 Jahre gab es nur zwei Regie-

rungen, die über mehr als eine Zweidrittelmehrheit verfügten: die Regierung von Gyula Horn (1994-1998) und diejenige von Viktor Orbán seit 2010. Zwischen diesen beiden Regierungen gibt es jedoch zwei wesentliche Unterschiede: 1. Gyula Horns Regierung war eine echte Koalitionsregierung, der die Sozialistische Partei (*Magyar Szocialista Párt*, MSZP) und der Bund Freier Demokraten (*Szabad Demokraták Szövetsége*, SZDSZ) angehörten – zwei Parteien mit sehr unterschiedlichem historischen Hintergrund und Profil, die auch sehr unterschiedliche Prioritäten setzten. Viktor Orbáns gegenwärtige Regierung ist dagegen eine fiktive Koalition zwischen dem Bund Junger Demokraten – Ungarischer Bürgerbund (*Fiatal Demokraták Szövetsége – Magyar Polgári Szövetség*, Fidesz-MPSZ) und der Christlich-Demokratischen Volkspartei (*Kereszténydemokrata Néppárt*, KDNP). Letztere hat nur sehr wenige Wähler und ist in Wirklichkeit lediglich ein Anhängsel der Fidesz. 2. Die Regierung Horn entschloss sich, von der mit ihrer überwältigenden Mehrheit einhergehende Macht keinen Gebrauch zu machen bzw. diese nicht zu missbrauchen, und beschloss, nur dann eine neue Verfassung einzuführen, wenn dieser eine Mehrheit von vier Fünfteln zustimmte, d.h. wenn sie zumindest von einem Teil der Opposition mitgetragen würde. So kam es, dass Ungarn oberflächlich betrachtet und im rein formalen Sinne weiterhin eine Verfassung hatte, die aus den späten 1940er Jahren stammte, obwohl die Verfassung 1989 grundlegend überarbeitet worden war und die am 23. Oktober 1989 ausgerufene dritte Ungarische Republik die Ungarische Volksrepublik abgelöst hatte. Viktor Orbán drückte es im Wahlkampf 2010 so aus: „Kleine Mehrheit, wenig Veränderung – große Mehrheit, große Veränderungen." So deutete er an, dass er, falls es ihm gelänge, die Zweidrittelhürde zu nehmen, jede Gelegenheit nutzen würde, die sich aus der dadurch gewonnenen Macht ergibt.

Aus Platzgründen ist es hier nicht möglich, die Entwicklung der ungarischen Demokratie der letzten 23 Jahre zu beschreiben, geschweige denn sie zu analysieren. Zwei Faktoren der jüngsten Geschichte müssen jedoch vertieft werden, da sie wichtig für das Verständnis der Gegenwart sind. Bevor die sozialistisch-liberale Koalition aus MSZP und SZDSZ einer sozialistischen Minderheitsregierung wich, die ihrerseits nach einem Jahr von einer aus Fachleuten gebildeten Regierung unter Gordon Bajnai abgelöst wurde, hatte sie von 2002 bis 2008 die Regierungsverantwortung getragen. Seit 2004 übte der Vorsitzende der MSZP, Ferenc Gyurcsány, das Amt des Ministerpräsidenten aus. Mit der Wiederwahl der Koalitionsregierung im April 2006 hatte erstmals in der ungarischen Geschichte nach dem Systemwechsel ein amtierender Ministerpräsident seine Partei zu einem Wahlsieg führen und eine zweite sich unmittelbar anschließende Amtszeit erringen können. Die sozialistisch-liberale Koalition hatte den gesellschaftlichen Konsens durch exzessive Ausgaben hergestellt, die sie erst stoppte, als das Haushaltsdefizit ein nicht mehr beherrschbares Niveau erreicht hatte. In gewisser Weise erinnerte dies an die Ära Kádár, an die Illusion, dass ein Land auf Dauer über seine

Verhältnisse leben könne. Gyurcsány, ein charismatischer Politiker, der das Land von 2004 bis 2009 regierte, versuchte einige der drängendsten Probleme Ungarns, die von den übermäßig teuren Hauptausgabenbereichen (Gesundheitswesen, staatliche Sozialleistungen, Hochschulbildung) bis zu größerer Transparenz bei der Parteienfinanzierung reichten, zu lösen. Fünf Faktoren waren dabei jedoch alles andere als hilfreich: 1. Nachdem seine Rede vor der sozialistischen Parlamentsfraktion durchgesickert war, in der er zugab, vor den Wahlen 2006 systematisch über den Zustand der Wirtschaft des Landes gelogen zu haben, verlor er erheblich an Legitimität. Verstärkt wurde dies durch den exzessiven Polizeieinsatz gegen Demonstranten, die im Herbst 2006 auf die Straße gingen, um gegen die eingestandenen Lügen des Ministerpräsidenten zu protestieren. Erschwerend kam der nicht ganz unbegründete Eindruck hinzu, die Regierung sei nicht immun gegen Korruption, in die sie entweder selber verstrickt war oder die sie zumindest tolerierte.[1] 2. Die kurze Zeit später einsetzende globale Finanz- und später auch Wirtschaftkrise wirkte sich ungünstig auf das bereits angeschlagene Land aus, das durch Finanzspekulationen in Gefahr geriet. Ungarn war auf die Hilfe der EU und des IWF angewiesen, was verständlicherweise die Einführung von Sparmaßnahmen erforderte. Obwohl die Regierungen Gyurcsány und Bajnai die Situation relativ gut bewältigten, schwächte die wirtschaftliche Not die ohnehin nur noch geringe Popularität der Sozialistischen Partei weiter. 3. Die Regierungskoalition sah sich einer in keiner Weise konstruktiven Opposition gegenüber, die jeden erdenklichen populistischen Trick aus der Geschichte der parlamentarischen Demokratie anwandte, um die Regierung zu unterminieren. Sie unterstützte nicht eine einzige Initiative der Regierung, obwohl sie seit ihrer Machtübernahme 2010 selbst viele davon eingeführt hat. Sie nahm nicht an den Parlamentssitzungen teil und war lediglich durch einen Parteisprecher vertreten, das alles untergrub, was die Regierung vorschlug. 4. Die sozialistisch-liberale Koalition setzte ungeachtet der Tatsache, dass die sozialistische Parlamentsfraktion wesentlich größer war, viel zu häufig das Programm der Liberalen um, das sie oftmals geradezu arrogant als alternativlos präsentierte. Die intellektuelle Arroganz des Bundes Freier Demokraten bewegte sich häufig auf dünnen Eis, zumindest was ihre intellektuellen Grundlagen betraf. Ihre Nachlässigkeit in der Vermittlung ihrer Botschaften an die weniger gebildeten Gesellschaftsschichten trug zur weiteren Schwächung der Koalition bei. 5. Und *last but not least* gab es in der Sozialistischen Partei so viele unterschiedliche Strömungen, dass der Ministerpräsident unendlich viel Zeit darauf verwenden musste, in bedeutenden wie in unbedeutenden Fragen

1 Ungarn rutschte zwischen 2003 (dem ersten Jahr, dem Informationen aus der Amtszeit der sozialistisch-liberalen Regierung zugrunde lagen) und 2011 (dem letzten Jahr, das teilweise noch auf Zahlen aus der Zeit vor der Übernahme der Regierung durch Fidesz beruhte) von Rang 40 (auf einer Skala von 133 Staaten und Territorien) des Corruption Perception Index von Transparency International auf Rang 54 (auf einer Skala von 183 Staaten und Territorien) ab; siehe unter: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2003 sowie unter http://www.transparency.org/cpi2011/results.

Kompromisse zu finden, die er dann dem Koalitionspartner „verkaufen" konnte und danach, wenn eine seiner Initiativen diese beiden Hürden tatsächlich genommen hatte, der gesamten Gesellschaft. Aufgrund objektiver und subjektiver Faktoren hatte ein großer Teil der Bevölkerung die Gesichter einfach satt, die er acht Jahre lang gesehen hatte.

Die Wahlen 2010 ergaben mehrere größere Veränderungen: 1. Das Wahlbündnis aus Fidesz-MPSZ und KDNP errang einen Erdrutschsieg und stellt seither 263 der 386 Abgeordneten in dem Einkammerparlament. 2. Die Sozialistische Partei erhielt als zweitgrößte Fraktion im Parlament lediglich 59 Sitze. 3. Zwei neue politische Kräfte traten auf: a) die radikal-nationalistische (wie sie sich selber nennen) bzw. rechtsextreme (für die viele sie halten) Bewegung für ein besseres Ungarn (*Jobbik Magyarországért Mozgalom*, kurz: Jobbik), die mit irredentistischen Ideen liebäugelt, Verbindungen zu faschistischen paramilitärischen Gruppen sowie Anti-Roma- und antisemitischen Kräften unterhält und mit 47 Sitzen die drittstärkste Fraktion bildet, und b) eine neue liberale Partei mit dem Namen „Politik kann anders sein" (*Lehet Más a Politika*/LMP), die viele Stimmen von den Liberalen erhielt und eine 16-köpfige Fraktion bildete. 4. Die beiden Parteien, die zwischen 1990 und 1994 die größten Fraktionen gestellt hatten und die Vorreiter des Systemwechsels waren, das Ungarische Demokratische Forum (*Magyar Demokrata Fórum*, MDF) und der Bund Freier Demokraten, waren nicht mehr im Parlament vertreten).

Die politische Landschaft hat sich verändert, nicht nur wegen der Zweidrittelmehrheit, über die Fidesz-MPSZ und KDNP seit 2010 verfügen. Eine weitere wichtige Veränderung besteht darin, dass sich die politische Struktur des Parlaments gewandelt hat. Zwischen 1990 und 2010 war das politische Spektrum im Parlament in zwei große Gruppierungen unterteilt: die Linken und die Liberalen auf der einen und die Konservativen auf der anderen Seite. Erstere hatten drei, Letztere zwei Regierungen gebildet. Die extreme Rechte war nur einmal im Parlament vertreten gewesen (1998-2002), als die Ungarische Wahrheits- und Lebenspartei unter der Führung von István Csurka 14 Sitze erreichte. 2002 wurde die extreme Rechte nicht wieder ins Parlament gewählt und ist seither praktisch von der politischen Landkarte verschwunden. Seit 2010 teilt sich das politische Spektrum in drei Gruppen, zwischen denen eine Koalitionsbildung höchst unwahrscheinlich ist. Die Linke (die Sozialistische Partei und eine vom ehemaligen Ministerpräsidenten Ferenc Gyurcsány neu gegründete Partei, die Demokratische Koalition/*Demokratikus Koalíció*, DK), die „moderaten" Konservativen der Fidesz um Viktor Orbán und die rechtsextreme Jobbik-Partei werden wahrscheinlich auf Dauer das politische Spektrum, auch im Parlament, bilden.[2] Es spricht daher alles dafür, dass so bald keine politische Kraft mehr über eine Zweidrittelmehrheit verfügen

2 Die LMP, die 2010 erstmals ins Parlament einzog (und auch nicht viel eher die politische Bühne betreten hatte), scheint trotz ihrer liberalen Agenda nicht in der Lage zu sein, eine vierte politische Plattform zu bilden.

wird. Folglich hat die seit 2010 amtierende Regierung Orbán die einmalige Gelegenheit, das Verfassungssystem so zu verändern, dass es in absehbarer Zukunft nicht mehr verfassungsgemäß revidiert werden kann. Dies spiegelte sich in den frühen Verlautbarungen des Ministerpräsidenten wider, in denen er von einem Machtzentrum sprach, das Parteispaltungen überwinde – und das in den nächsten zehn bis 20 Jahre offenbar von seiner Partei gebildet würde. Auch wenn es in letzter Zeit keine derartigen Äußerungen mehr gegeben hat, kann man davon ausgehen, dass sich an der Agenda nichts geändert hat.

Nach acht langen Jahren in der Opposition waren Fidesz-MPSZ und KDNP an die Macht zurückgekehrt. Sie haben die meisten konkreten Punkte ihres Wahlprogramms ebenso erfolgreich verschleiert wie ihr künftiges Regierungsprogramm. Sie konnten sicher auf eine Bevölkerung zählen, die von der Politik der Linken (und der Liberalen) desillusioniert war. Die Menschen hatten jedoch auch insgesamt genug von der Politik. Viele wollten einfach nur ein besseres Leben. Einige der Versprechungen und früheren Maßnahmen der Konservativen deuteten darauf hin. Zu den vagen Versprechungen gehörten eine niedrigere, pauschale Einkommenssteuer, ein soziales Gesundheitswesen und der Verzicht auf Studiengebühren. Einige dieser Versprechen wurden nie eingelöst und diejenigen Dinge, die umgesetzt wurden, wie die pauschale Einkommensbesteuerung, stellten sich als nachteilig für die wirtschaftliche Konsolidierung und den Wohlstand des Landes heraus. Das Versprechen, das der Ministerpräsident nach den Wahlen machte, nämlich im Laufe der nächsten zehn Jahre eine Million neue Arbeitsplätze zu schaffen, erscheint heute – mehr als zwei Jahre nach den Wahlen – völlig unrealistisch.

Die 2010 gebildete Regierung Orbán hatte die einmalige Gelegenheit, Popularität zu gewinnen und diese auch zu behalten, indem sie die wirtschaftliche Entwicklung tatsächlich voranbrachte und eine Gesellschaft entpolitisierte, die das ständige politische Geschachere gründlich satt hatte. Die neue Regierung hätte ebenfalls dadurch etwas bewirken können, dass sie sich als weit weniger korrupt als ihre Vorgängerin(nen) erwiesen hätte, einschließlich der ersten Regierung Orbán von 1998-2002. Doch diese sich am Horizont abzeichnenden Möglichkeiten wurden nicht genutzt. Der wirtschaftliche Wohlstand ist ausgeblieben (tatsächlich ist Ungarn das einzige Land der Visegrád-Gruppe, das sich in einer Rezession befindet), die Arbeitslosigkeit ist in die Höhe geschnellt, wenn man diejenigen nicht mitrechnet, die arbeiten müssen, um minimale Sozialleistungen zu erhalten, niedrige Einkommen werden höher besteuert als vor der Einführung der pauschalen Einkommenssteuer und die Zahl der staatlich geförderten Studienplätze wurde massiv gekürzt. Hochwertige medizinische Leistungen erhalten nur diejenigen, die Beziehungen haben, bestechen oder extra bezahlen, um nicht lebensnotwendige Behandlungen schneller zu bekommen. Der allgemeine Eindruck ist, dass die Korruption – obwohl nur schwer zu messen – nicht weniger geworden ist,

sondern eher noch zugenommen hat.[3] Die Schere zwischen Versprechungen und deren Einlösung klafft immer weiter auseinander. Ganz offensichtlich hat die Regierung Orbán hier eine Chance vertan.

Die unbegrenzte Möglichkeit alles und jedes mit einer Zweidrittelmehrheit gesetzlich zu kodifizieren, einschließlich der Verabschiedung einer neuen Verfassung, war für die Regierung Orbán von Beginn an sehr verlockend. Die realistische Annahme, dass viele Jahre lang keine Regierung über eine vergleichbare Mehrheit verfügen wird, macht die Versuchung noch größer. Es ist zu erwarten, dass die derzeitige Regierung die verfassungsmäßige Ordnung des Landes bis weit in die Zukunft hinein bestimmen wird. Und nicht zuletzt macht es die schwindende (oder zumindest deutlich zurückgehende) Unterstützung für die Regierung umso wahrscheinlicher, dass sie die sich gegenwärtig bietende Gelegenheit ergreifen wird.

Die linksliberale Opposition ist nicht nur gespalten, sondern auch gelähmt. Das hat folgende Gründe: 1. Sie hat sich noch immer nicht von dem Schock ihrer Wahlniederlage von 2010 (die sich bei den Kommunalwahlen im Herbst 2010 wiederholt hat) erholt. 2. Der einzige erkennbare charismatische Politiker im linken Lager, der ehemalige Ministerpräsident Ferenc Gyurcsány ist einer der unbeliebtesten Politiker im Land. 3. Der unscheinbare Vorsitzende der Sozialistischen Partei glaubt, er könne Ministerpräsident werden. 4. Die von der derzeitigen Regierung eingeführten Veränderungen stellen für die Opposition ein echtes Dilemma dar: Was sollen die Linken tun, wenn sie tatsächlich mit einer einfachen Mehrheit an die Macht kommen und keine Chance haben, die Rahmenbedingungen, die die derzeitige Regierung auf der Grundlage einer qualifizierten (Zweidrittel-)Mehrheit geschaffen hat, zu ändern? Da drängt sich der Eindruck auf, dass dies der Grund für die zögerliche Haltung ist, sich als eine selbstbewusstere Herausforderung für die nächste Wahl 2014 zu präsentieren.

Es ist nicht ganz klar, worauf die Opposition hofft. Glaubt sie, die Bevölkerung werde das Regime aufgrund der immer verzweifelteren wirtschaftlichen Lage (und bestimmt nicht wegen der systematischen Beschneidung der Demokratie) auf außerkonstitutionellem Wege beseitigen? Oder hofft die Opposition, dass die Situation derart hoffnungslos wird, dass die Wahlen eine andere politische Kraft aufgrund von Proteststimmen an die Macht bringen? Mit der Zeit wird ein Regierungswechsel bei den nächsten Wahlen immer unwahrscheinlicher. Die schwindende Popularität der Regierung infolge einer Reihe inkompetenter Entscheidungen gilt es allerdings ebenfalls zu berücksichtigen.

3 2012 stufte Transparency International auf der Grundlage von 2011 geführten Interviews Ungarn auf Platz 46 von 176 Ländern auf dem Corruption Perception Index ein, was eine deutliche Verbesserung ist; siehe unter: http://transparency.org/cpi2012/results.

Seit Orbáns Wahlsieg im Frühjahr 2010 spekulieren Beobachter darüber, um was für ein Regime es sich eigentlich handelt. Es wurde mit populistischen (Berlusconi), autoritär-nationalistischen (Putin)[4], populistisch-diktatorischen (Chávez)[5] und links-diktatorischen (Lukaschenko)[6] Systemen verglichen. Wie so häufig, beschreibt keiner der Vergleiche das entstehende System ganz richtig. Es ist ein in seinen Charakteristika einzigartiges System, ein System *sui generis*, auch wenn der Begriff augenscheinlich weniger etwas darüber aussagt, was es ist, als vielmehr darüber, was es nicht ist. Was sind also die charakteristischen Merkmale des politischen Systems der Regierung Orbán?
Sein wichtigstes Merkmal ist, dass es versucht, seine Souveränität zu maximieren und den externen Einfluss auf Ungarn sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht zurückzudrängen. Einmischung von außen soll begrenzt und, wenn möglich, beseitigt werden. Über die Frage, ob dies überhaupt Erfolg haben kann in einem Land, das sowohl in internationale Institutionen als auch – in Bezug auf die Wirtschaft – auf unterer Ebene fest integriert ist, das klein ist, fast keine Bodenschätze besitzt und unterkapitalisiert[7] ist, braucht man nicht lange nachzudenken. In politischer Hinsicht sind diese Ideen zum Scheitern verurteilt, da Ungarn Teil einer Wertegemeinschaft und keine Insel der Souveränität ist. In innenpolitischer Hinsicht ist für die ge-

4 Vgl. The Putinization of Hungary, in: The Washington Post, 26. Dezember 2010.

5 Vgl. Ungarns Premier Viktor Orbán nimmt Kampf mit Europa auf, in: Welt Online, 20. Januar 2011, unter: http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article12254871/Ungarns-Premier-Viktor-Orban-nimmt-Kampf-mit-Europa-auf.html. Der Ko-Vorsitzende der Fraktion der Grünen im Europaparlament Daniel Cohn-Bendit sagte im Europaparlament, als Ministerpräsident Orbán dort als Präsident des Europäischen Rates auftrat: „Sie sind auf dem Weg ein europäischer Chávez zu werden." European Parliament, Debates, Straßburg, 19. Januar 2011, unter: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20110119+ITEM-005+DOC+XML+V0//EN&query=INTERV&detail=3-053-000 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

6 So beispielsweise Nick Cohen, Who will confront the hatred in Hungary?, in: the guardian/TheObserver, 2. Januar 2011, unter: http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jan/02/hungary-repression-wikileaks-assange.

7 Ungarn ist keineswegs das einzige Land in Ostmitteleuropa, das in der Geschichte unterkapitalisiert und vom Transfer finanzieller Ressourcen von außen abhängig war. Es gab Zeiten, in denen dies von Ungarns Zugehörigkeit zu größeren Staatsgebilden oder Gemeinschaften überdeckt wurde, z.B. im Habsburgerreich und in der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie bis 1918, dann in der zweiten Hälfte der 1930er Jahre im Großwirtschaftsraum Deutschlands, dann erneut von den späten 1940er bis Ende der 1980er Jahre in der „Gemeinschaft" der sozialistischen Staaten (sowohl im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe/RGW als auch bilateral) und gegenwärtig in der EU. Die Zugehörigkeit zu solchen Gemeinschaften trug dazu bei, die Abhängigkeit von fremdem Kapital für eine gewisse Zeit zu verschleiern. Heutzutage sind die Bedingungen infolge der globalen Konkurrenz um Kapital, die die relative Position der Staaten der europäischen Peripherie schwächt, jedoch völlig anders. Die historisch umfassendste Analyse dieser Phänomene stammt vom ungarischen UCLA-Professor Iván T. Berend. Zu den politischen Implikationen siehe seinen Beitrag: What is Central and Eastern Europe?, in: European Journal of Social Theory 4/2005, S. 401-416, insbesondere S. 410-411, auch unter: http://www.uk.sagepub.com/suder/ Chapter%203%20-%20Berend.pdf.

genwärtige Regierung das Wichtigste, die Erosion der staatlichen Macht zu stoppen und sie umzukehren. Ob sie auf die grundsätzliche Desillusionierung gegenüber dem Liberalismus und der eingeschränkten Rolle des Staates zurückzuführen oder ob es lediglich Tarnung ist, um die Macht des Staates zu erhalten, ist nebensächlich. Unabhängig von der Ideologie ist es das wichtigste Charakteristikum der amtierenden ungarischen Regierung, dass sie einen staatszentrierten Ansatz der Regierungsführung vertritt. Sie schränkt die Autonomie der Gesellschaft ein und greift massiv in die Wirtschaftsbeziehungen ein, sehr häufig ohne eine rationale Linie zu verfolgen.

Der Ministerpräsident spricht inzwischen offen über die Gründe, aus denen sich die Regierung gezwungen sah, die Beziehungen zum IWF abzubrechen, um so weitgehende Eingriffe in ihre „unorthodoxen" wirtschaftlichen Maßnahmen zu verhindern: „Wenn der IWF im Land geblieben wäre, hätten wir die Kosten zur Finanzierung der Staatsschulden um 100 Milliarden Forint pro Jahr senken können. Wir hätten jedoch nicht 200 Milliarden Forint pro Jahr – 600 Milliarden in drei Jahren – für das Krisenmanagement im Bankensektor einsetzen können, wir hätten nicht zusätzlich 160 Milliarden Forint – 480 Milliarden in drei Jahren – aus der Krisensteuer einnehmen können und es wäre nicht möglich gewesen, das Rentensystem so umzustrukturieren, dass nicht jeden Monat 30 Milliarden Forint aus dem Pensionsfonds abfließen, sondern ihm stattdessen zuwachsen."[8] Es würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen, an dieser Stelle die Erklärung des Ministerpräsidenten gründlich zu analysieren. Erwähnt sei lediglich, dass er sich nur auf die unmittelbaren Kosten dafür bezogen hat, keine weiteren Kredite des IWF mehr in Anspruch zu nehmen und die Wirtschaft stattdessen mit deutlich höheren marktüblichen Zinsen zu finanzieren. Er vergaß zu erwähnen, dass aufgrund der Sondersteuer für den Bankensektor die Rentabilität gesunken ist, was zu einer verminderten Rekapitalisierung der Geschäftsbanken und damit zu einer Kreditklemme geführt hat, die wiederum eine niedrige Investitionsrate nach sich zog und schließlich zur Rezession beitrug. Ebenfalls nicht erwähnt hat er, dass die Rechtmäßigkeit von Sondersteuern, die von einigen Branchen wie z.B. der Telekommunikation erhoben wurden, vom Europäischen Gerichtshof überprüft wird. Und schließlich hat er auch nicht gesagt, dass die Konfiszierung von Mitteln aus privaten Rentenfonds zweifellos die Achtung des Privateigentums untergraben und eine Kapitalflucht ausgelöst hat. Das Geld, das dem Staatshaushalt aus privaten Rentenfonds zufloss, wurde ausgegeben und die Menschen, die darauf vertraut hatten, dass eine zusätzliche Sozialrente aus privaten Fonds eine gute Idee sei, verloren ihre Ersparnisse.[9]

8 Orbán: „vashideg logika, csigavér, higgadtság" [Orbán: „Eiskalte Logik, Ruhe bewahren, Nüchternheit"], in: Népszava, 26. Juli 2012, unter: http://www.nepszava.hu/articles/article.php? id=572195. Ein Euro entspricht in etwa 280-300 Forint, d.h. 100 Milliarden Forint entsprechen 333 bis 357 Millionen Euro.

9 Es wird selten danach gefragt, ob dieser eindeutige Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit Auswirkungen auf die Flucht privater Ersparnisse auf Konten in Nachbarländern, in erster Linie nach Österreich und in die Slowakei, hatte. Die Tatsache, dass Banken in beiden Ländern darum warben, dass Ungarn bei ihnen Konten eröffnen, deutet auf ein gewisses

Wenn man all dies berücksichtigt, können nur wirtschaftliche Analphabeten glauben, dass einige dieser unorthodoxen Methoden der Staatsfinanzierung sich per Saldo positiv ausgewirkt haben. Ungarn hat die niedrigste Investitionsrate in der Visegrád-Gruppe und ist das einzige der vier Länder, das sich in einer Rezession befindet.

Wenn die Regierung wegen der überhasteten Veränderung vieler Elemente des politischen und ökonomischen Systems durch fieberhafte Gesetzgebungsinitiativen unter Druck gerät, beruft sie sich häufig darauf, dass das Volk ihr das Mandat dazu erteilt habe. Dieses traditionelle Argument benutzen viele, die durch demokratische Wahlen an die Macht gekommen sind und dann Entscheidungen fällen, die die Demokratie beschneiden. Im Grunde lautet die Botschaft: Unterziehe die Exekutive zwischen zwei Wahlen keiner demokratischen Kontrolle. Die überhastete Gesetzgebung und die Unberechenbarkeit sind nicht nur auf die Zweidrittelmehrheit der Fidesz im Parlament zurückzuführen, sie resultieren vielmehr auch aus der Abschaffung der Mechanismen gegenseitiger Kontrolle und der Konzentration der Macht in sehr wenigen Händen. Und wenn es etwas gibt, was ausländische Investoren abschreckt, dann ist es Unberechenbarkeit. Neue ausländische Direktinvestitionen bleiben aus, einige Investoren verlagern ihre Geschäfte in andere Länder und die größten Investoren erhöhen bestenfalls ihre bereits früher eingerichteten Produktionskapazitäten.

Die *De-facto*-Unterordnung der Legislative unter die Exekutive – statt andersherum – ist immanenter Bestandteil einer Struktur, in der eine politische Kraft Wahlen mit einer überwältigenden Mehrheit gewinnt. Die Frage ist, wie eine politische Kraft solch eine komfortable Mehrheit nutzen sollte bzw. ob eine überwältigende Mehrheit im Parlament dazu eingesetzt werden sollte, die Menschenrechte zu beschneiden und die Macht anderer Regierungsgewalten, wie z.B. der Judikative, zu begrenzen. Trägt es zur Demokratie bei, wenn ein großer Teil der neuen Gesetze von einzelnen Abgeordneten initiiert wird, sodass sie nach parlamentarischen Verfahrensregeln keiner ausführlichen Debatte in den Parlamentsausschüssen unterliegen, wodurch die demokratische Kontrollfunktion der Legislative erheblich eingeschränkt wird? Noch interessanter ist, ob die Zweidrittelmehrheit dazu genutzt werden kann, es nachfolgenden Regierungen unmöglich zu machen, hochrangige Staatsbeamte wie den Generalstaatsanwalt, den Präsidenten des staatlichen Rechnungshofs, die Präsidentin des Landesjustizamtes oder die Leiterin der Staatlichen Behörde für Medien und Nachrichtenübermittlung abzulösen. Deren Amtszeiten betragen neun Jahre, im Falle des Präsidenten des Rechnungshofs sogar zwölf Jahre, und die Amtsinhaber können nur mit einer Zweidrittelmehrheit abgesetzt werden. Jede der vier Personen hat enge Verbindungen zur Fidesz und damit nun auch zur Regierung: Zwei von ihnen sind ehemalige Abgeordnete der Fidesz, eine Person kandidierte für die Parlamentswah-

---

Interesse hin. Es ist jedoch sicher, dass der Verlust in keinem Verhältnis zu dem vom Staat eingezogenen Betrag stand.

len auf der Fidesz-Liste, eine weitere ist mit einem einflussreichen Fidesz-Europaabgeordneten verheiratet. Mit der Behauptung, dass ihre wichtigste Funktion darin bestehen wird, jeglicher Nachfolgeregierung das Leben extrem schwer, wenn nicht unmöglich zu machen, kommt man der Wahrheit schon ziemlich nahe. Jeder der vier Amtsträger wird seine eigene Aufgabe haben: Der Präsident des staatlichen Rechnungshofs wird sicherstellen, dass die Bereitstellungskonten einer Regierung mit einer anderen politischen Orientierung nicht genehmigt werden, was zu einer Verfassungskrise führen. Der Generalstaatsanwalt kann in bestimmten Fällen sicherstellen, dass die Justiz in einem Verbrechen nicht ermitteln kann, ohne formal Anklage zu erheben. Dieselbe Person war bereits von 2000 bis 2006 Generalstaatsanwalt; damals verhinderte dieser erfolgreich, dass bestimmte politisch sensible Fälle vor Gericht kamen, nachdem 2002 die sozialistisch-liberale Regierung an die Macht gekommen war. Es gibt also eine gewisse Tradition, die die Politisierung dieser Funktion beweist. Die Präsidentin des Landesjustizamtes kann u.a. den verschiedenen Gerichten Fälle zuweisen, um so eine gleichmäßige Arbeitsverteilung sicherzustellen. Sie hat dies bereits in einem aufsehenerregenden politischen Fall getan.[10] Ähnliche Veränderungen sind zu erwarten, wenn die Amtszeit des Präsidenten der ungarischen Nationalbank im Frühjahr 2013 ausläuft. Danach wird der Posten mit einem Fidesz-Politiker besetzt; der Währungsrat wird ebenfalls von durch die Regierung ernannten Mitgliedern dominiert werden.[11] Die letztgenannte Maßnahme musste nach Protesten der Europäischen Zentralbank allerdings zurückgestellt werden. Sie würde erhebliche Veränderungen mit sich bringen, da der Währungsrat Beschlüsse über die Reserven der Nationalbank mit einfacher Mehrheit fasst. Für eine Regierung, die nur ihr eigenes Überleben interessiert, könnte sich das als praktische Spielwiese angesichts der näher rückenden Wahlen 2014 erweisen.

Im Großen und Ganzen ist eine Situation entstanden, in der das wichtigste Ziel der gegenwärtigen ungarischen Regierung darin besteht sicherzustellen, dass praktisch die gesamte Exekutivgewalt in ihren Händen konzentriert ist und die Wahl einer neuen Regierung dazu führt, dass diese mit „unabhängigen" Institutionen konfrontiert sein wird. Diese „unabhängigen" Institutionen, die der gegenwärtigen Regierung jederzeit hilfreich zur Seite stehen oder

10 In einem enger definierten normativen Sinn gibt es bestimmte Beschränkungen für solche Beschlüsse (Initiative des Gerichts zur Rücküberweisung des Falles, Widerspruchsrecht gegen den Beschluss). Angesichts der außerordentlich starken Position der Präsidentin des Landesjustizamtes besteht Grund zur Sorge über ihre Macht, u.a. was Personalentscheidungen in der Justiz angeht. Weiter gibt Anlass zur Sorge, dass durch ihre Tätigkeit (noch verstärkt durch den Versuch, Richter, die älter als 62 sind, in den Ruhestand zu zwingen) die Leitungspositionen an den Gerichten schrittweise mit Richtern einer bestimmten politischen Orientierung besetzt werden.

11 Um dies richtig einzuordnen, muss gesagt werden, dass die Regierung Gyurcsány einen ähnlichen Versuch unternommen hatte. Offensichtlich ist die Unabhängigkeit der Zentralbank ein Ärgernis für Regierungen – egal, ob links oder rechts –, obwohl es wirtschaftliche Anzeichen dafür gibt, dass die Unabhängigkeit von Zentralbanken im Allgemeinen die Inflation eher verringert bzw. begrenzt.

zumindest ihre Kritik deutlich mäßigen, werden sicherlich ausgesprochen „unabhängig“ zu agieren beginnen, sobald sie es mit einer Regierung aus einem anderen politischen Lager zu tun bekommen.

Die Arbeit der Regierung kann eher als „Rundumangriff“ denn als „Rundumverteidigung“ betrachtet werden: als Einmischung in eine ganze Reihe politisch-wirtschaftlicher Bereiche. Wie bereits lange vor den Wahlen zu erwarten war, gab es jedoch zwei Schwerpunkte: 1. die Justiz, einschließlich einzelner ihrer Bestandteile, von der Staatsanwaltschaft über die Justizverwaltung bis hin zum Verfassungsgericht und zum Obersten Gericht (heute Kurie – nach ihrem historischen Namen); 2. im Bereich der Menschenrechte in erster Linie die Regulierung der Medien. Hier ist es wichtig, ein bestimmtes Muster in der Gesetzgebung zur Kenntnis zu nehmen.

Die ungarische Regierung sah sich einigen Herausforderungen seitens der Opposition gegenüber, diese waren jedoch nichts im Vergleich zu dem, was die sozialistisch-liberale Koalition nach 2006 von Fidesz zu ertragen hatte. Von Beginn an wurde die innenpolitische Kritik von internationaler Kritik begleitet. Verschiedene Institutionen und Gremien haben die ungarische Gesetzgebung untersucht und kamen häufig zu einem kritischen Urteil. Hier ist ein bestimmtes Muster zu beobachten. Kam die Kritik an der Regierung von innen, versuchte diese sie zu ignorieren oder der Verbitterung der Kritiker über ihren Machtverlust zuzuschreiben. Kam die Kritik von außen, sei es von ausländischen Politikern, der Auslandspresse oder NGOs, war die übliche Antwort, die Kritiker seien falsch informiert, würden von links-liberalen Kreisen in Ungarn in die Irre geführt oder wollten Ungarn für etwas abstrafen, was die gegenwärtige Regierung tat, z.B. eine Sondersteuer einführen o.ä. Letztendlich behauptet die Regierung, dass jeder, der die Regierung oder den Ministerpräsidenten kritisiert, Ungarn angreife. Und wenn Ungarn angegriffen werde, müsse das Land zusammenhalten. Die Regierung will damit vor allem 1. die zugrundeliegenden Fakten verschleiern und eine Botschaft transportieren, die von diesen ablenkt, und 2. die Kritik den Regierungsgegnern oder deren Helfershelfern in die Schuhe schieben. Falls diese Methoden nicht funktioniere, will sie 3. lieber über Details streiten als über das Wesen des Systems und den Beitrag bestimmter Komponenten (Gesetzgebung, politische Entscheidungen, Eingriffe in Wirtschaftsprozesse, etc.) zum System als Ganzes, wenn es darum geht, demokratische Reformen rückgängig zu machen; 4. beweisen, dass es ähnliche Regelungen auch in anderen Ländern gibt, die weitgehend als Demokratien gelten;[12] 5. mit billigen Tricks arbeiten,

12 Beispielsweise erklärte der Ministerpräsident ausländischen Journalisten, dass es aus Gründen der Nichtdiskriminierung – ein grundlegender Wert der Europäischen Union – nicht möglich sei, das ungarische Mediengesetz zu ändern, da es keine einzige Bestimmung enthalte, die nicht auch in ähnlichen Gesetzen anderer EU-Mitgliedstaaten enthalten sei. Vgl. Imre Bednárik/Ildikó Csuhaj, Orbán becsúszó szerelést mutatott be Barroso kivédésére? [Hat Orbán eine Grätsche angesetzt, um Barroso zu behindern?], in: Népszabadság, 7. Januar 2011. Bemerkenswert ist, dass der schwedische Botschafter in Budapest in einem Brief an das Ministerium für öffentliche Verwaltung und Justiz gegenüber ausländischen Journalisten in Ungarn bestreiten musste, dass die ungarische Medien-

indem sie internationalen Institutionen nur unvollständige oder falsche Übersetzungen neuer Gesetze zur Verfügung stellt. Da diese Strategie immer wieder entlarvt wurden, scheint die ungarische Regierung inzwischen davon Abstand genommen zu haben. Ganz ähnlich macht sie 6. gegenüber ausländischen Politikern, internationalen Institutionen und den Medien Versprechungen, nimmt diese dann jedoch nicht in die Presseerklärung zu dem entsprechenden Treffen auf. Wenn nichts davon funktioniert, ändert sie bestimmte Teile eines Gesetzes, behält jedoch diejenigen Bestimmungen bei, die für den Erhalt des ursprünglichen, die Demokratie beschneidenden Geistes des Rechtsaktes wesentlich sind.

Das erste Gesetz, das auf breiten Widerspruch stieß, war das Gesetz über Medien und Telekommunikation. Dieses Gesetz war von der Regierung mit Bedacht gewählt (auch wenn der Gesetzesentwurf letztlich von einzelnen Abgeordneten eingebracht worden war, um ausgedehnte Debatten in den Parlamentsausschüssen zu vermeiden), da die möglichst unkritische Aufnahme ihrer zukünftigen Reformen zum großen Teil von der Begrenzung der Pressefreiheit abhing. Mit dem Gesetz wurde eine ausgesprochen mächtige Medienbehörde eingerichtet, deren Leiterin vom Ministerpräsidenten ernannt wurde; ihre Mitglieder wurden allerdings vom Parlament gewählt. Die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit stellte dazu fest: „Eine solche Machtkonzentration in einer Regulierungsbehörde ist in europäischen Demokratien beispiellos und beeinträchtigt die Medienfreiheit."[13] Das Gesetz verlangte, dass sich alle Medienanbieter, einschließlich Internet-Provider, bei der Staatlichen Behörde für Medien und Nachrichtenübermittlung registrieren lassen. Die Geldstrafen für die Verbreitung „unausgewogener" Informationen oder die Bereitstellung von Material, das die „Menschenwürde" verletzt, wurden so hoch angesetzt, dass finanziell weniger gut ausgestattete Medien leicht schon nach nur wenigen Fällen bankrott sein könnten. Auch wenn mit der Anwendung des Mediengesetzes die Rechte der Staatlichen Behörde für Medien und Nachrichtenübermittlung – vielleicht zum Teil aufgrund der massiven internationalen Aufmerksamkeit, die es auf sich zog – nicht bis zum Äußersten ausgereizt wurden, gab es doch Fälle, die ihre Bereitschaft demonstrierten, anhand einiger weniger Exempel – auch entgegen gerichtlicher Entscheidungen – die Botschaft zu übermitteln, dass sie effektive Möglichkeiten habe, diejenigen Medienanbieter zu bestrafen, die sich nicht ihren Vorstellungen entsprechend verhielten.[14] Das Ziel ist klar: durch leichte Strafen Selbst-

---

regulierung, was die Registrierung von Medien und die starke Abhängigkeit der Medienbehörde von der Regierung anbelangt, die schwedische kopiert. Vgl. A kormány nem a svéd médiaszabályozást másolta [Die Regierung hat nicht das schwedische Mediengesetz kopiert], in: index.hu, 14. Januar 2011, unter: http://index.hu/belfold/2011/01/14/a_kormany_nem_a_sved_mediaszabalyozast_masolta.

13 OSCE, The Representative on Freedom of the Media, Hungarian media law further endangers media freedom, says OSCE media freedom representative, press release, Wien, 22. Dezember 2010, unter: http://www.osce.org/fom/74687.

14 Der bekannteste Fall ist derjenige von *Klubrádió*, dem die Radiofrequenz für Budapest und Umgebung entzogen wurde, wo etwa ein Drittel der Bevölkerung des Landes lebt und

zensur zu erreichen. Selbstverständlich sind die öffentlich finanzierten Medien ausgesprochen parteiisch, sodass sie, wenn sie über die Opposition berichten, ihre Informationen mit subtilen nachteiligen Kommentaren würzen. Die Medienbehörde spricht selbstgefällig von Pressefreiheit und bezieht sich dabei zumeist auf die Printmedien. Eine Studie ergab jedoch, dass lediglich vier Prozent der Bevölkerung ihre Informationen aus den Printmedien beziehen. Die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung nutzt Fernsehen, Radio und das Internet als hauptsächliche Informationsquellen.

Alles in allem handelt es sich um ein Mehrkanalsystem, das eine Vielzahl von Maßnahmen zur Kontrolle der Medien beinhaltet: direkte Kontrolle von Radio und Fernsehen, einschließlich fortgesetzter Bemühungen, bestimmte Programme ganz zum Schweigen zu bringen, Vorenthaltung staatlicher Ressourcen für nichtkooperative Medien (Werbung), die Stärkung der „redaktionellen Verantwortung" bei der Kontrolle von Inhalten und Kollegen und nicht zuletzt ein System zur Reglementierung der Inhalte von Presse und Internet „das in demokratischen Staaten nahezu beispiellos ist".[15]

Aber die Regierung verfügt nicht nur über die Macht der Gesetze, sondern auch über wirtschaftliche Macht. Staatliche und regierungsnahe Unternehmen inserieren nicht in Zeitungen, die der Opposition nahestehen. Da die meisten dieser Zeitungen großen ausländischen Medienkonzernen gehören, sind die Konsequenzen relativ leicht vorhersehbar. Solche eher „weichen" Maßnahmen stellen sicher, dass selbst die Medien, die nicht regierungsfreundlich sind, ihre Meinung „umsichtiger" äußern.

Auch wenn aufgrund seiner offensichtlichen, allerdings vorwiegend formalen Unvereinbarkeit mit EU-Gesetzen und eines Urteils des Verfassungsgerichts einige technische Änderungen am Mediengesetz vorgenommen wurden, blieben die wichtigsten und politisch am meisten zu beanstandenden Elemente weitgehend unverändert. Die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit erkannte an, dass die geänderten Bestimmungen „einen besseren Quellenschutz gewährleisten, das Verbot bestimmter Inhalte in Print- und Onlinemedien aufheben und das Recht des Medien- und Kommunikationskommissars abschaffen, sich im Falle von Beschwerden in redaktionelle Entscheidungen einzumischen [...] Leider hat sich bei anderen Elementen [...] nichts verbessert. [...] Dazu zählen die Art und Weise, wie der Präsident und die Mitglieder der Medienbehörde und des Medienrates nominiert und ernannt werden sowie deren Macht über Inhalte in Rundfunk und Fernsehen ebenso wie die Aus-

---

arbeitet. Selbst als der Sender dank eines Gerichtsurteils seine Frequenz zurückerhielt, war die Medienbehörde lediglich bereit, einen befristeten Vertrag darüber abzuschließen. Unter diesen Bedingungen kämpft der Sender verständlicherweise um sein Überleben.

15 OSCE, Office of the Representative on Freedom of the Media, Analysis and Assessment of a Package of Hungarian Legislation and Draft Legislation on Media and Telecommunications, Prepared by Dr Karol Jakubowicz. Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media, Warschau, September 2010, S. 6.

sicht auf Geldstrafen in empfindlicher Höhe, die zur Selbstzensur unter Journalisten führen kann."[16]

Später schenkte die Regierung ihre Aufmerksamkeit verstärkt anderen Dingen und konzentrierte sich darauf, mithilfe einer neuen Verfassung die Grundlagen für ein neues Staatssystem zu schaffen. Tatsächlich war dies seit Langem überfällig. Wenn wir jedoch davon ausgehen, dass eine Verfassung ein wichtiges Grundlagendokument von dauerhafter Bedeutung ist, dann ist es auch wichtig, ihrer Ausarbeitung und der Diskussion mit der Zivilgesellschaft, in den Medien und mit verschiedenen politischen Kräften ausreichend Zeit zu widmen. Die Venedig-Kommission des Europarats beanstandete den Prozess zwar, doch wurde ihr bei ihrem Besuch in Budapest versichert, dass es „zwischen der Mehrheitskoalition und der Opposition bei der Vorbereitung der Durchführungsgesetze"[17] eine Zusammenarbeit geben werde. Wie oben bereits erwähnt, muss in Ungarn nicht nur die Verfassung mit einer qualifizierten (Zweidrittel-)Mehrheit verabschiedet werden; dies gilt ebenfalls für die Grundlagengesetze. Verständlicherweise baute das ungarische Verfassungssystem verstärkt auf solche Grundlagengesetze, als es in der Zeit des Systemwechsels um 1989 herum reformiert wurde. Dahinter steckte die Absicht, die wichtigsten politischen Kräfte dazu zu veranlassen, Kompromisse einzugehen, um die notwendige Mehrheit in den wichtigsten Fragen der Staatsorganisation und der Menschenrechte herzustellen. Wie breit gefächert diese Themen heute noch bleiben sollten ist, allerdings fraglich, insbesondere, da das neue (Grundlagen-)Gesetz über Wahlen es jeglicher politischen Partei weitaus schwerer macht, eine Zweidrittelmehrheit zu erreichen. Daher könnte die derzeitige Regierung durchaus eine Situation herbeiführen, in der es unter Achtung der Grundlagen des Rechtssystems weitgehend unmöglich ist, die während ihrer Amtszeit verabschiedeten Grundlagengesetze zu ändern. Wahrscheinlich wird unter diesen Bedingungen auch der Rat der Venedig-Kommission, „die Anwendungsbereiche und den Umfang von Grundlagengesetzen in der Verfassung auf Gebiete zu beschränken, in denen die Notwendigkeit einer Zweidrittelmehrheit eindeutig geboten erscheint",[18] in Zukunft ignoriert werden. Angesichts dieser „Übertragung" der Macht auf Grundlagengesetze hatte die Venedig-Kommission weit weniger Probleme mit der Verfassung selbst als mit der Umgestaltung des gesamten Rechtssystems.

Die Verfassung spiegelt gewiss nicht die umfassende „kollektive Weisheit" der Gesellschaft und der verschiedenen politischen Kräfte wider. Es geht sogar das weitverbreitete Gerücht, sie sei von einem ungarischen Mitglied des

16 OSZE, The Representative on Freedom of the Media, Revised Hungarian media legislation continues to severely limit media pluralism, says OSCE media freedom representative, press release, 25. Mai 2012, unter: http://www.osce.org/fom/90823.

17 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the New Constitution of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), Opinion no. 621/2011, CDL-AD(2011)016, Straßburg, 20. Juni 2011, Absatz 13. In Wirklichkeit fanden keinerlei Beratungen statt.

18 Ebenda, Absatz 27.

Europaparlaments auf einem iPad entworfen worden. Zu den interessantesten und „innovativsten" Bestimmungen gehören die *ex tunc* (rückwirkende) Annullierung der kommunistischen Verfassung von 1949, „da sie die Grundlage einer Willkürherrschaft bildete; wir erklären sie daher für ungültig".[19] Denkt man genauer darüber nach, so hätte dies bedeutet, dass alle unter jener Verfassung verabschiedeten Gesetze für null und nichtig erklärt werden könnten, was die Rechtssicherheit vollends untergraben würde. Die Regierung versicherte der Venedig-Kommission später, „die Ungültigkeitserklärung der Verfassung von 1949 sollte nur als politisches Statement verstanden werden".[20]
Über die rechtliche Absurdität hinaus spiegelt dies die Entschlossenheit der Regierung Orbán wider, die vier Jahrzehnte währende kommunistische Periode zu diffamieren. Dies geschieht in einem Land, in dem das kommunistische Regime – zumindest von 1963 bis 1989 – mit Sicherheit erträglicher war als in anderen ostmittel- und osteuropäischen Ländern. Für Orbán und seine Entourage ist es jedoch viel wichtiger die Sozialistische Partei als „Nachfolgerin" der Kommunisten zu delegitimieren – mehr als zwei Jahrzehnte nach Einführung der Mehrparteiendemokratie. Für die gegenwärtige Regierung ist es eine Quelle der Stärke, zu zeigen, dass das politische Spektrum Ungarns zweigeteilt ist: in „wir" (die Demokraten) und „sie" (die Post-Kommunisten). Seit der Bund Freier Demokraten nicht mehr im Parlament vertreten ist, ist dies einfacher als je zuvor. Andere Faktoren wie z.B. das starke Abschneiden der rechtsextremen Jobbik-Partei stehen dem jedoch im Wege. Aus Sicht der Fidesz-Regierung entzieht die Geschichte der Sozialistischen Partei jegliche Legitimität, die ihr die Ergebnisse von fünf aufeinanderfolgenden freien Wahlen bescheinigen – ganz im Gegensatz zur Fidesz, deren Legitimität sich heute auf Wahlergebnisse gründet, unabhängig davon, wie sie in der Zeit zwischen den Wahlen agiert, und ungeachtet dessen, wie weit ihre Popularität in der Zwischenzeit sinkt. Eine leichte Unstimmigkeit ist nicht zu verkennen.
Die Verfassung enthält noch einige weitere innovative Ideen, die nicht unbedingt in Richtung des *Mainstreams* der europäischen Entwicklung deuten. Einige davon sind direkt auf die Beteiligung der ideologisch fest entschlossenen, aber politisch unbedeutenden Christdemokraten an der Regierung zurückzuführen. Sie treten entschieden für erhebliche Einschränkungen beim Schwangerschaftsabbruch ein und bestehen darauf, dass eine Eheschließung nur zwischen Mann und Frau möglich ist. Im Bereich der Menschenrechte hält es die Venedig-Kommission für „problematisch, dass Pressefreiheit nicht als Recht des Einzelnen, sondern als Verpflichtung des Staates formuliert ist".[21]
Einige der Grundlagengesetze stellen ein größeres Problem dar als die Verfassung, da sie es sind, die bestimmte ausführliche Regelungen enthalten. Gesetze über das Verfassungsgericht, die Organisation und Verwaltung der

19 Zitiert in: ebenda, Absatz 35.
20 Ebenda, Absatz 37.
21 Ebenda, Absatz 74.

Gerichte und die Staatsanwaltschaft in Ungarn wurden so gründlich von der Venedig-Kommission überprüft, dass sich die ungarische Regierung zu einer schriftlichen Reaktion veranlasst sah. Dabei folgte jeder Austausch demselben Muster: Die Venedig-Kommission zeigte sich mit einigen Bestimmungen der neuen Gesetze zufrieden, andere monierte sie. Nach der Veröffentlichung der Stellungnahme der Venedig-Kommission erklärte die Regierung zunächst, die Kommission sei mit den neuen Gesetzen einverstanden und verschwieg deren oftmals prinzipiellen Vorbehalte. Darauf folgte normalerweise ein bilateraler Austausch, unter dessen Eindruck die ungarische Regierung einige Bestimmungen abänderte, was sie mit „technischen Mängeln" erklärte. Die Venedig-Kommission sah sich mit ungarischen Politikern konfrontiert, die sich der Gesetze, die sie entworfen hatten, sehr wohl bewusst waren und nicht zögerten, mit allen Mitteln für ihre Sache zu kämpfen, insbesondere in den Punkten, in denen die Regierung keine Macht abtreten wollte. Die wichtigsten Bestimmungen, die die systematische Abschaffung der Mechanismen gegenseitiger Kontrolle sicherstellten, blieben erhalten. Inzwischen hat sich die Situation dahingehend verändert, dass allmählich eine regierungsfreundliche Mehrheit in unabhängigen Institutionen (Verfassungsgericht) entstanden ist, die Verwaltung anderer (Justiz) zentralisiert wurde oder Verfahrensregeln eingeführt wurden, die bei besonders wichtigen Entscheidungen die Dominanz der Regierung sicherstellen (Staatsanwaltschaft).

Was das Verfassungsgericht anbelangt, das nicht besonders hoch in der Gunst der Regierung stand, nachdem es zwei oder drei Urteile gefällt hatte, die die Regierung glaubte beanstanden zu müssen, so beschnitt sie nicht nur dessen Macht, sondern der Ministerpräsident sagte in einem Fall auch ganz offen, dass der Beschluss der Legislative ungeachtet des Urteils des Verfassungsgerichts in Kraft bleiben würde.[22] Die Venedig-Kommission beanstandete, dass die Richter des Verfassungsgerichts von einem Parlamentsausschuss vorgeschlagen werden, der „entsprechend dem Verhältnis der Mitglieder der im Parlament vertretenen Parteien zusammengesetzt ist, und [...] vom Parlament mit einer qualifizierten Zweidrittelmehrheit gewählt [werden]".[23] Hier wird deutlich, dass Ungarns Verfassungssystem in Schwierigkeiten gerät, wenn eine politische Kraft über mehr als zwei Drittel der Parlamentssitze verfügt. Dass der Präsident des Verfassungsgerichts vom Parlament mit

22 So geschehen im Falle des Gesetzes zur Herabsetzung des Rentenalters für Richter auf das allgemeine Renteneintrittsalter. Die Folge davon war die Zwangspensionierung hunderter Richter. Das Verfassungsgericht urteilte, das Gesetz sei verfassungswidrig. Seit der Entscheidung müssen Richter ihre Forderungen einzeln vorbringen. In einigen Fällen können sie ihre Posten nicht zurückbekommen, da diese inzwischen von anderen besetzt sind. Der Präsident des Verfassungsgerichts machte den Ministerpräsidenten öffentlich darauf aufmerksam, dass sich jeder ungarische Bürger an die Urteile des Verfassungsgerichts zu halten habe. Wenn seine Amtszeit abgelaufen ist, wird er sich nicht mehr von einer Position mit solch großer Autorität aus äußern können.

23 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012), Opinion no. 665/2012, CDL-AD(2012)009, Straßburg, 19. Juni 2012, Absatz 8.

Zweidrittelmehrheit gewählt wird, ist ein Rückschritt gegenüber der früheren Regelung, nach der die Richter des Verfassungsgerichts ihren Präsidenten selbst wählten. Man kann mit Sicherheit davon ausgehen, dass der nächste Verfassungsgerichtspräsident jemand sein wird, der der derzeitigen Regierung „wohlgesonnen" ist.

Die Regierung hat keine Skrupel ihre weitreichende Macht zu nutzen. Sie hat sie bereits dazu genutzt, vier neue Verfassungsrichter zu ernennen. Einer von ihnen war langjähriger Abgeordneter der Fidesz. Ein anderer war der Leiter der Kabinettskanzlei während der ersten Regierung Orbán; er hat zwar einen Abschluss in Jura, hat aber im Laufe seines 30-jährigen Berufslebens nie als Jurist gearbeitet. Rückblickend hätte wohl auch Caligulas Pferd ernannt werden können. Der Präsident des Verfassungsgerichts erklärte deutlich, dass die Chance auf einstimmige Urteile des Gerichts in Zukunft auszuschließen sei.

In Bezug auf das Justizsystem kritisierte die Venedig-Kommission die weitreichenden Verwaltungsbefugnisse der Präsidentin des Landesjustizamtes. Auch wenn einige detaillierte Bestimmungen geändert wurden, blieben die zentralen Bestimmungen bestehen. Die Befugnisse sind in einer einzigen Person konzentriert statt in einem kollektiven Gremium und gehen viel weiter als in anderen Ländern üblich.[24] Der nicht völlig gefügige (wenn auch keineswegs rebellische) Präsident des Obersten Gerichts wurde einfach dadurch entfernt, dass der Name des Obersten Gerichts in Kurie geändert und so der Weg für eine Neubesetzung frei gemacht wurde.

In Bezug auf die Staatsanwaltschaft bemängelte die Venedig-Kommission, dass der Generalstaatsanwalt mit Zweidrittelmehrheit vom Parlament für eine Amtszeit von neun Jahren gewählt wird und auch nur mit demselben Quorum abgelöst werden kann. Das ermöglicht es dem gegenwärtigen Generalstaatsanwalt auf Jahrzehnte im Amt zu bleiben. Darüber hinaus beruht das Gesetz viel zu sehr auf „Grundlagenelementen", die ohne Zweidrittelmehrheit nicht geändert werden können. Die Position der Staatsanwälte, einschließlich des Generalstaatsanwalts, wird außerdem durch weitgehende Immunität gestärkt. Dies bedeutet in Kombination mit dem Recht von Staatsanwälten, untergeordneten Staatsanwälten Fälle zu entziehen, dass der Generalstaatsanwalt jeden politisch heiklen Fall an sich ziehen und nach Belieben verhindern könnte, dass solche Fälle vor Gericht kommen. Die Venedig-Kommission stellte dazu fest: „Es sollte Kriterien dafür geben, wann untergeordneten Staatsanwälten Fälle entzogen werden können."[25] Diese Forderung wird nicht

24 Vgl. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organization and Administration of Courts of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), Opinion no. 663/2012, CDL-AD(2012)001, Straßburg, 19. März 2012, Absätze 35-36.

25 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and Other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session

erfüllt werden. Angesichts der Tatsache, dass derselbe Generalstaatsanwalt das Amt bereits in den ersten sechs Jahren des Jahrhunderts innehatte und dafür sorgte, dass Fälle nach dem Regierungswechsel 2002 nicht vor Gericht kamen, steht außer Zweifel, dass sein Verbleib im Amt, sollte eine andere Regierung an die Macht kommen, die Strafjustiz ernsthaft behindern würde.

Der noch junge Konstitutionalismus wäre ohne ein neues Wahlgesetz nicht vollständig. Dieses war – wie andere Gesetzgebungsvorhaben auch – seit Langem überfällig, da Ungarn ein unverhältnismäßig großes Einkammerparlament mit 386 Abgeordneten hatte und die deutliche Verkleinerung auf 199 Abgeordnete notwendig war. Darüber hinaus war die Verkleinerung des Parlaments eine äußerst populäre Maßnahme, was durchaus etwas mit der Desillusionierung der ungarischen Wähler gegenüber demokratischer Politik zu tun hat.

Das neue Gesetz führt zahlreiche Neuerungen ein, u.a. ein Wahlsystem mit nur einem Wahlgang (statt des früheren Zwei-Runden-Wahlsystems) und die Erweiterung des Wahlrechts u.a. auf Ungarn, die im Ausland leben.[26] In dem neuen System werden in einem Wahlgang 106 der 199 Parlamentssitze an die Gewinner einer einfachen Mehrheit in den verschiedenen Wahlkreisen vergeben. Das bedeutet, dass die Bildung von Koalitionen aus unterschiedlichen politischen Kräften zwischen den beiden Wahlgängen, die für das ungarische Wahlsystem seit 1990 typisch war, nicht mehr möglich ist. Das Wahlrecht auf im Ausland lebende Ungarn auszuweiten war stets umstritten, zumal ihr Wahlverhalten weitgehend vorhersehbar sein dürfte. Nur wenige Tage vor den Wahlen von 2006 machte ein führender Fidesz-Politiker die denkwürdige Bemerkung: „Wenn wir für vier Jahre gewinnen würden [...] und dann zum Beispiel fünf Millionen [ethnischen, P.D.] Ungarn die Staatsbürgerschaft verleihen und sie wählen lassen würden, wäre für die nächsten 20 Jahre alles klar.“[27] Außerdem hat die Regierung die Grenzen der Wahlkreise so verändert, dass die gegenwärtige Regierung klar begünstigt wird. Das Problem besteht jedoch eher darin, dass ihr Zuschnitt per Grundlagengesetz geregelt wurde. Das bedeutet, dass keine Regierung – es sei denn, sie verfügt über

(Venice, 15-16 June 2012), Opinion no. 668/2012, CDL-AD(2012)008, Straßburg, 19. Juni 2012, Absatz 32; vgl. auch ebenda, Absätze 14 und 19.

26 Vgl. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012), Opinion no. 662/2012, Straßburg, 18. Juni 2012, Absatz 10.

27 Diese Bemerkung von István Mikola auf dem Fidesz-MPSZ-Parteitag am 19. März 2006 ist zitiert nach: Fidesz kongresszus: Orbán a kormányfő-jelölt. [Fidesz-Kongress: Orbán ist Kandidat für das Ministerpräsidentenamt], in: Népszabadság, 19. März 2006, unter: http://nol.hu/archivum/archiv-397730. Mikola meinte damit, dass die konservativen Kräfte mit Unterstützung der ungarischen Wähler im Ausland garantiert für die nächsten 20 Jahre an der Regierung bleiben würden. Dass man angesichts der vor allem in Rumänien, Serbien und der Ukraine schnell schrumpfenden ethnischen ungarischen Minderheit eher von nur etwas über zwei Millionen Auslandsungarn sprechen kann, steht auf einem anderen Blatt.

eine Zweidrittelmehrheit – die Wahlkreise verändern kann, gleichgültig wie absurd deren Zuschnitt im Laufe der Zeit geworden sein mag. Seither haben sich die Regierungskräfte auf eine weitere Änderung des Wahlrechts verständigt: So stimmte die Fidesz-Fraktion der vorherigen Registrierung der Wähler für die Wahlen im Frühjahr 2014 zu. Darüber wird in ungarischen Politikkreisen ausführlich gestritten. Im Gegensatz zu vielen Experten, die von einer Maßnahme sprechen, die die Fortsetzung der Regierung bis weit über die nächsten Wahlen hinaus garantiere, bin ich der Meinung, dass die Auswirkungen eines solchen Schritts schwer vorauszusagen sind. Es würde natürlich diejenigen von der Stimmabgabe ausschließen, die erst in letzter Minute entscheiden, ob sie wählen gehen oder nicht. Die erfolgreiche Vorbereitung und Mobilisierung der eigenen Anhänger wird also entscheidend sein. In dieser Hinsicht liegen die politischen Kräfte der gegenwärtigen Regierung derzeit sicher vorn. Es wäre allerdings schwierig abzusehen, ob sich auf diesem Gebiet größere Änderungen ergeben. Zum jetzigen Zeitpunkt zeichnet sich eine klare Folge des neuen Wahlgesetzes ab: Ohne breite Koalitionen wird es kaum möglich sein, Wahlen zu gewinnen.[28] Die Einschätzung, wonach „die Änderung des Wahlgesetzes in Ungarn [...] eindeutig dem Zweck [dient], die Macht des *Fidesz* für die Zukunft abzusichern", ist wohlbegründet.[29]
Die Regierung Orbán, die seit 2010 regiert, hat die Grundelemente des ungarischen Rechtssystems verändert und seine seit dem Systemwechsel bestehenden rechtsstaatlichen Grundlagen erheblich beschnitten. Sie hat ein System geschaffen, das kaum zu verändern ist, es sei denn eine neue Regierung einer anderen politischen Orientierung kommt mit einer Zweidrittelmehrheit an die Macht. Zudem wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, die Macht künftiger Regierungen durch die Kontrolle über Institutionen wie die Medienbehörde, den Rechnungshof und die Staatsanwaltschaft zu begrenzen.

Ungarns internationale Isolierung

Der 2010 gebildeten ungarischen Regierung schlugen weltweit, vor allem aber seitens ihrer europäischen und nordamerikanischen Partner, keinerlei negative Empfindungen entgegen. Man konnte vielmehr den Eindruck gewinnen, dass sie geradezu herzlich aufgenommen wurde. Viktor Orbán war schon einmal für vier Jahre Ministerpräsident gewesen. Wichtiger noch: Ungarns Partner hatten fast vier Jahre Zeit sich auf eine erneute Regierung Orbán einzustellen, da bereits seit Herbst 2006 klar war, dass die sozialis-

28 Vgl. Viktor Szigetvári/Balázs Vető, It is impossible to win without a modified voter base and new electoral strategies. Executive Summary of the study of the new electoral system in Hungary, in: Free Hungary, 16. August 2012, unter: http://www.freehungary.hu/component/content/article/1-friss-hirek/1291-executive-summary-of-the-study-of-the-new-electoral-system-in-hungary.html.

29 Alan Renwick, Im Interesse der Macht: Ungarns neues Wahlsystem, in: Osteuropa 5/2012, S. 3-17, hier: S. 16 (Hervorhebung im Original).

tisch-liberale Koalition nicht in der Lage sein würde, die nächste Regierung zu bilden. Für die Partner war es außerdem wichtig, einen Verbündeten zu haben, der auf eine starke Unterstützung der Wähler bauen konnte.
In dieser Situation wurde nicht einmal an einigen der ersten Schritte der Regierung sonderlich Anstoß genommen. Die Verleihung der Staatsbürgerschaft an Auslandsungarn verursachte gewisse Spannungen mit einigen Nachbarn, vor allem mit der Slowakei, allerdings nicht mit anderen, die ähnliche Gesetze erlassen hatten, wie z.B. Rumänien in Bezug auf Moldau. Einige andere Initiativen des Ministerpräsidenten wurden allerdings abgelehnt, wie z.B. die Idee, die er gegenüber dem Präsidenten der EU-Kommission vorbrachte, die EU solle der Regierung die Ausnahmegenehmigung erteilen, das Haushaltsdefizit auf sieben Prozent zu erhöhen. Und auch Ermahnungen, wie die von Bundeskanzlerin Angela Merkel, Ungarn solle damit aufzuhören, die schlechte wirtschaftliche Lage des Landes seinem unmittelbaren Vorgänger Gordon Bajnai in die Schuhe zu schieben, dessen Regierung vielmehr mutig und effektiv begonnen habe, die Wirtschaftskrise zu bekämpfen, zeigten Wirkung – zumindest im internationalen Umfeld.
Als Viktor Orbán jedoch die Beziehungen zum IWF abbrach, den Entschluss fasste, das Land über die internationalen Märkte zu finanzieren, und begann, „unorthodoxe“ Wirtschaftsmaßnahmen einzuführen, schlug die positive Grundhaltung in Besorgnis und sogar Argwohn um. Obwohl die Finanzierung des Geldbedarfs des Landes über die Ausgabe von Staatsanleihen in Ungarn nicht zu den unorthodoxen Maßnahmen gezählt wird, ist sie eigentlich die unorthodoxeste von allen. Das liegt ganz einfach daran, dass sich dadurch die Kosten für die Finanzierung der ungarischen Staatsschulden massiv erhöht haben, da die Zinssätze um drei bis fünf Prozent höher sind als die des IWF. Diese Maßnahme wird außerdem Nachfolgeregierungen das Leben schwer machen. Die Ziele aller Regierungsmaßnahmen haben eines gemeinsam: jegliche externe Kontrolle der ungarischen Souveränität zu verhindern. Andere Schritte wie die Sondersteuer für den Banken- und den Telekommunikationssektor laufen ausländischen Interessen ebenfalls zuwider, da hiervon vorwiegend ausländische Eigner betroffen sind. Die von ausländischen Politikern und Institutionen geäußerten Bedenken bestätigten die Regierung und den Ministerpräsidenten jedoch nur in ihrer Entschlossenheit.
Es ist außerordentlich schwierig, in Ungarns tief gespaltenem politischem Spektrum neutral zu bleiben. Von den Konservativen ist nur Lob für den Ministerpräsidenten zu hören, während es innerhalb der Linken als Sündenfall gilt, auch nur irgendeine Leistung der Regierung anzuerkennen – und das obwohl einige der Maßnahmen, die die Regierung – wenn auch zu radikal, überhastet und ohne sich um die Details zu kümmern – eingeführt hat, langfristig den Interessen des Landes durchaus dienen könnten. Die radikale Kürzung von Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung sowie die Anpassung des Gesundheitswesens und der Hochschulausbildung an die Bedürfnisse und die finanziellen Möglichkeiten Ungarns, könnten auf lange Sicht die Konkur-

renzfähigkeit des Landes verbessern. Die Maßnahmen können als Reform des überdimensionierten Sozialstaats, den Ungarn geerbt und über Jahrzehnte über den Systemwechsel hinaus mitgeschleppt hat, zusammengefasst werden. Der Ministerpräsident spricht ständig vom Niedergang des Westens und dem Wind, der nun aus dem Osten weht. Obwohl er sich auf dem Gebiet der politischen Philosophie wie ein Außerirdischer bewegt, lässt sich die Idee, dem aufstrebenden Osten größere Bedeutung beizumessen, nachdem Partner wie China jahrzehntelang wohlwollend vernachlässigt wurden, nicht als unbegründet zurückweisen. Ein größeres Problem ist die Tatsache, dass die großen Hoffnungen, die Viktor Orbán auf Kapital und Investitionen aus dem Fernen und dem Nahen Osten gesetzt hatte, sich nicht realisiert haben, und das praktisch aus denselben Gründen, aus denen westliche Investoren gegenüber Ungarn extrem vorsichtig geworden sind.

Oberflächlich betrachtet erreichten die Meinungsverschiedenheiten zwischen Ungarn und seinen westlichen Partnern mit der Verabschiedung des neuen Mediengesetzes ihren Höhepunkt. Ungarische Demokraten und westliche Medien brachten ihre Besorgnis zum Ausdruck und es gab Demonstrationen. Der Ministerpräsident konnte jedoch auf die Masse seiner Anhänger zählen – eine Tatsache, die darauf hindeutete, dass die Regierung ihre Reserven noch keineswegs ausgereizt hatte. Das war wahrscheinlich der Zeitpunkt, an dem die westliche Medienkampagne eingestellt und von anderen Methoden abgelöst wurde. Die Unzufriedenheit des Westens äußerte sich nun in der Sorge von NGOs über den Stand der Demokratie in Ungarn, in dem Beschluss ausländischer Investoren, in anderen Ländern zu investieren, und in der Isolierung des Ministerpräsidenten.

Die Isolierung Viktor Orbáns, die insbesondere durch ausbleibende Einladungen (am sichtbarsten und für ihn besonders schmerzlich nach Washington[30] und Berlin[31]) deutlich wurde, konnte natürlich keine vollständige sein. Ungarn ist Mitglied der EU und der NATO und könnte in einigen Fragen ein nützlicher Partner sein. Außerdem müssen die westlichen Partner zunehmend auf längere Sicht mit Viktor Orbán rechnen, da weder die Wählerschaft noch die politische Opposition Anzeichen für einen Regierungswechsel im Jahr 2014 erkennen lässt. Die ungarische Regierung weiter zu verprellen ist unter diesen Bedingungen sicherlich keine vernünftige Idee, obwohl es natürlich eine Botschaft wäre. Die starke Antipathie und die Vorbehalte zeigen erste Anzeichen einer Veränderung. Im Laufe des Jahres 2012 gab es zwei Momente, in denen ich persönlich den Eindruck hatte, der Westen könnte mit

30 Während seines Aufenthalts in Chicago anlässlich seiner Teilnahme am NATO-Gipfel im Mai 2012 wurde dem ungarischen Ministerpräsidenten kein bilaterales Treffen gewährt.

31 Der Ministerpräsident reiste in der ersten Jahreshälfte 2012 zweimal nach Deutschland, wo er erst München und später Frankfurt und Wiesbaden besuchte. Im Oktober 2012 empfing ihn schließlich Bundeskanzlerin Angela Merkel. Für ihn war es ein Canossagang, da er sich vielen unbequemen Fragen der deutschen Kanzlerin stellen musste. Vgl. Viktor Orbán meets Angela Merkel: What Really happened?, Hungarian Spectrum, 11. Oktober 2012, unter: http://hungarianspectrum.wordpress.com/2012/10/11/viktor-orban-meets-angela-merkel-what-really-happened.

dem gegenwärtigen ungarischen Regime leben, wenn auch mit Vorbehalten. Beim Besuch der Fraktionsvorsitzenden der Demokratischen Partei im US-Repräsentantenhaus Nancy Pelosi in Budapest anlässlich des 90. Jahrestages der amerikanisch-ungarischen diplomatischen Beziehungen sprach diese von vielversprechenden Antworten auf die Fragen, die sie gegenüber dem Ministerpräsidenten und dem Parlamentspräsidenten[32] zu einer ganze Reihe von Problemen angesprochen hatte. Im März fragte ich im Rahmen eines Treffens mit einem hochrangigen deutschen Diplomaten und früheren Kollegen, warum der ungarische Ministerpräsident in Berlin *Persona non grata* sei, und erfuhr die persönliche Sicht der Bundeskanzlerin zu dieser Frage: „Das kann nicht auf Dauer so weitergehen, Ungarn ist NATO- und EU-Mitglied und ein wichtiger Partner."[33]
Alles in allem ist Ungarn möglicherweise in der Lage sich mit der derzeitigen Regierung durchzulavieren, ohne von seinen natürlichen westlichen Partnern vollends zurückgewiesen zu werden. Es ist äußerst schwierig genau einzuschätzen, wie viel Ungarn durch sein schwindendes Prestige tatsächlich verloren hat. Gewonnen hat es mit Sicherheit nur sehr wenig.

Viktor Orbán: ein großer ungarischer Politiker oder eine große Enttäuschung?

Bei der Beurteilung des nach den Wahlen von 2010 entstandenen Regimes kommt man um dessen zentrale Figur und den „Orchestrator" des Regimes, Ministerpräsident Viktor Orbán, nicht herum. Orbán ging nach Abschluss seines Studiums in die Politik und ist seit 1990 Parlamentsabgeordneter. Von 1998 bis 2002 war er schon einmal Ministerpräsident; seine jetzige Amtszeit läuft seit 2010. In Anbetracht der Tatsache, dass die ungarischen Wähler bei freien Wahlen vorwiegend konservativ wählen, hat Orbán seinen Bund Freier Demokraten erfolgreich von einer liberalen in eine konservative Partei umgewandelt. Ihn als Konservativen zu bezeichnen, fällt jedoch nicht leicht. Einfacher ist es, ihn als ungehobelten, nationalistischen, populistischen Politiker zu betrachten. Mit Sicherheit ist er eine charismatische Persönlichkeit mit erheblicher politischer Ausstrahlung. Seine Kompetenz in komplexen Fragen der Regierungsführung, seine populistischen Tendenzen und sein Flirt mit dem Autoritarismus machen ihn jedoch nicht gerade zur ersten Wahl, um die junge ungarische Demokratie zu regieren. Während seiner Regierungszeit kam es in Ungarn zu einem Abbau von Demokratie und politischer Kultur. Der Trend, nach und nach den relativen Vorsprung einzubüßen, den Ungarn

32 Vgl. US House Minority Leader Pelosi raises Hungary concerns in talks with PM Orban, MTI, 15. Mai 2012, unter: http://www.politics.hu/20120515/us-house-minority-leader-pelosi-raises-hungary-concerns-in-talks-with-pm-orban.
33 Quelle: Gespräch mit einem deutschen Diplomaten in Berlin am 20. März 2012.

in den späten 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre hatte, wurde dadurch verstärkt.

Ungarische Politikwissenschaftler spekulieren häufig über eine Fortsetzung der Fidesz-Regierung ohne Viktor Orbán. Angesichts seines großen Einflusses auf die gegenwärtige Ordnung, wäre eine Ordnung ohne ihn sicherlich ein anderes System. Überlegungen zu einem solchen Szenario wären daher rein spekulativ und nicht sinnvoll.

Es stellt sich die Frage, ob Orbán Demokrat ist. Sicherlich war er das am 16. Juni 1989, als er seine radikale Rede auf dem Heldenplatz in Budapest beim Begräbnis des 1958 hingerichteten Ministerpräsidenten Imre Nagy hielt. In den 90er Jahren handelte er weiterhin als Demokrat. Viele behaupten ja, dass es häufig die Macht ist, die die demokratische Grundhaltung von Politikern schwächt. Für mich hörte Viktor Orbán auf ein Demokrat zu sein, als er zwischen den beiden Wahlgängen der Parlamentswahlen 2002 an der Sporthochschule eine Rede hielt, in der er bereits andeutete, er wolle mit der Politik auf die Straße gehen, wenn die Wahlergebnisse nicht den Erwartungen seiner Partei entsprächen. Später, im sogenannten „Weihnachtsinterview" 2011, gab der Ministerpräsident zu, dass sich seine politischen Ideale ungefähr zu jener Zeit verändert hätten: „Ich akzeptiere die Situation nicht länger, die ich zwischen 1998 und 2002 vor dem zweiten Durchgang der Wahlen hingenommen habe, nämlich dass die Politik traditionelle Vermittler, die Medien und die staatliche Verwaltung, hat, durch die sie ihre Beschlüsse, Erklärungen und Absichten den Menschen übermittelt. Ich bin letztes Jahr mit der Absicht in die Wahlen gegangen, in direktem Kontakt mit den Menschen zu bleiben – nicht nur im Wahlkampf, sondern auch, wenn ich die Regierungsverantwortung übernommen habe. Ich habe ihnen Millionen von Briefen geschrieben, habe sie in verschiedene Beratungen einbezogen und im Laufe des nächsten Jahres werden sich mindestens zwei weitere Gelegenheiten ergeben, bei denen ich die Menschen zu Konsultationen einladen werde. Für mich persönlich ist es besonders wichtig, dass Millionen Menschen wissen, dass ich auf ihrer Seite stehe, dass ich für sie arbeite."[34] Ministerpräsident Orbáns direkte Demokratie, die aus unmittelbaren Befragungen der Bevölkerung zu Fragen, die bereits entschiedenen sind, besteht, auf die fünf Prozent der Angesprochenen antworten, und seine „nationalen Konsultationen", auf denen er ein paar Botschaften verkündet und einige vorher ausgewählte Zuhörer ein paar Fragen stellen dürfen, machen noch keine Demokratie. Und Ministerpräsident Orbán hat standhaft andere Formen direkter Demokratie vermieden, wie z.B. die neue Verfassung (oder Grundgesetz, wie sie offiziell heißt) in einem Referendum zur Abstimmung zu stellen. Einem Referendum, das zu einem Votum über seine schwindende Popularität (und die seiner Regierung) hätte werden können, wollte er sich nicht aussetzen. Im Jahr 2012 gab der Minis-

34 Orbán: Nekem ez adja az erőt – a teljes interjú [Orbán: Es gibt mir Kraft – das ganze Interview], Magyar Nemzet, 24. Dezember 2011, unter: mno.hu/belfold/orban-nekem-ez-adja-az-erot-a-teljes-interju-1039535?oldal=2.

terpräsident erneut vage seiner Hoffnung Ausdruck, dass für Ungarn kein anderes System als die Demokratie erfunden werden müsse.
Für Ministerpräsident Orbán rechtfertigt seine Leistung jede Maßnahme, die er trifft, unabhängig davon, ob sie die Grundlagen „traditioneller" Demokratie gefährdet oder nicht. Wenn ein fünfzehnjähriger Jugendlicher solche vagen Ideen durchspielt, kann man das als eine normale Phase seines politischen Reifeprozesses betrachten. Wenn der fast fünfzigjähriger Ministerpräsident eines Landes, der bereits über sechs Jahre im Amt ist, mit solchen Gedanken spielt, ist das entweder absurd oder gefährlich.

Schlussfolgerungen

Das neue, nach den Wahlen von 2010 entstandene System hat die Grundlagen der Demokratie, die in Ungarn zwischen 1990 und 2010 bestanden, erheblich beeinträchtigt. Das heißt nicht, dass die Demokratie abgeschafft wurde. Die demokratischen Institutionen sind vorhanden und können im Prinzip ordentlich funktionieren. Die eingeführten Veränderungen haben das politische System des Landes modifiziert. Die Regierung Orbán hat die sich aus ihrer Zweidrittelmehrheit ergebenden Befugnisse bis zum Äußersten ausgereizt und die Macht in den Händen der Exekutive konzentriert. Dem System gegenseitiger Kontrolle wurde damit ein schwerer Schlag versetzt. Es muss aufgrund der Auswirkungen der sogenannten „Grundlagengesetze" auf die Verfassung, die nicht vor dem Verfassungsgericht angefochten werden können, wiederbelebt werden. Gesetze, die das Parlament verabschiedet hat, stellen sicher, dass die Leiter bestimmter Institutionen von einer neuen Regierung, wenn sie nicht über eine Zweidrittelmehrheit verfügt, nicht abgelöst werden können. Auch wenn dies in einigen Fällen eine Gewähr für die Unabhängigkeit der Institutionen sein könnte, wird es in vielen anderen Fällen die Wiederherstellung der Demokratie erschweren und gleichzeitig ein System ungezügelter Macht wiedererschaffen – insbesondere weil loyale und verdiente Vertrauenspersonen der Partei diese Posten innehaben, vom Staatsoberhaupt über den Generalstaatsanwalt bis zum Leiter des staatlichen Rechnungshofes und bald auch dem Präsidenten der Nationalbank.
Das Regime führt regelmäßig aus, dass es ähnliche Regeln und Bestimmungen auch in anderen demokratischen Staaten gibt. Das stimmt auch. Was jedoch im Falle Ungarns einmalig ist, ist die Tatsache, dass die große Zahl solcher Regeln und ihre systematische Integration auf einen qualitativen Unterschied hinauslaufen. Das von Viktor Orbán eingeführte System kann unter vollständiger Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit nicht geändert werden. Wenn ein System aber nicht verfassungsgemäß geändert werden kann und wenn die politische Macht bereits eine fundamentale Verschiebung erfahren hat, wird eine Änderung in einem außergesetzlichen Rahmen herbeigeführt werden müssen oder zumindest außergerichtliche Elemente erfordern. Es

werden verschiedene Szenarien in Erwägung gezogen, von denen allerdings keines als Patentrezept dienen kann. Die Wiederherstellung der Demokratie mittels ihrer besten Traditionen ist eine Herausforderung. Das ist gleichermaßen ein innerstaatliches wie ein internationales Problem. Würde ein neues politisches System vom Westen toleriert und unterstützt werden, das mit einer historischen Katastrophe beginnt?

Knapp ein Vierteljahrhundert nach der Revolution von 1989 ist Ungarn in eine Sackgasse geraten. Es hat den Nachweis erbracht, dass Demokratisierung keine Einbahnstraße ist. Es ist möglich, eine Kehrtwendung zu machen und in eine Pattsituation zu geraten. Betont werden muss jedoch, dass Ungarn lediglich Rückschritte in Sachen Demokratie macht und seine gegenwärtige Abweichung vom Pfad der Demokratie im Vergleich zu anderen Regimen – von Belarus bis Venezuela – eine maßvolle Reaktion erfordert. Allerdings muss es genau beobachtet werden, da sich die Situation ständig verändert. Als Staat, der vollständig in die westlichen Institutionen integriert ist, stellt Ungarn eine besondere Herausforderung dar. Es sollte davor bewahrt werden, zu einem Beispiel für andere Staaten und Staatslenker mit finsteren Agenden zu werden.

Tobias Flessenkemper

Bosnien und Herzegowina – *plus ça change*

Einführung

2012 beging Bosnien und Herzegowina den 20. Jahrestag seiner Unabhängigkeit von Jugoslawien und gedachte des Kriegsausbruchs im Frühjahr 1992. Ebenfalls vor 20 Jahren wurde das Land von den Mitgliedstaaten der EU anerkannt und im April 1992 in die OSZE sowie im Mai in die Vereinten Nationen aufgenommen. Anerkennung und VN-Mitgliedschaft konnten den Krieg nicht verhindern und das Scheitern und die Zerrissenheit der internationalen Gemeinschaft angesichts von ethnischen Säuberungen und Völkermord beeinflussen die Situation des Landes bis heute.

Der Kriege der Jahre 1992 bis 1995 wurde von den drei nationalen Lagern und in den beiden Entitäten, der (bosniakisch-kroatischen) Föderation Bosnien und Herzegowina und der Republika Srpska, unterschiedlich gedacht.[1] Die Unterschiede der Erinnerung und des Gedenkens spiegeln die Grundlinien des Konflikts der neunziger Jahre wider.

In der Föderation standen die Erinnerung an die Belagerung Sarajewos, der Beginn der ethnischen Säuberungen und die Verteidigung der territorialen Integrität des Landes im Vordergrund. In der Republika Srpska reihten sich Jubiläumsfeiern zu ihrem 20-jährigen Bestehen und der Gründung ihrer Institutionen aneinander. Diese Anlässe waren von einer defensiven Rhetorik gekennzeichnet, die das Erreichte – die Existenz der Republika Srpska – in Anwesenheit hoher Vertreter der Republik Serbien feierten.

Mit diesen Widersprüchen stehen die Bürger und Handlungsträger in Bosnien und Herzegowina nicht alleine da. Auch unter ausländischen Beobachtern und Akteuren, die die Entwicklungen des Landes seit – zum Teil – vielen Jahren verfolgen oder mitgestalten, rief der Jahrestag des Beginns der Bela-

1 Von 1992 bis 1995 fanden zwei Kriege statt. Der erste begann Anfang 1992 und wurde von der Republika Srpska (unterstützt durch die Bundesrepublik Jugoslawien – Serbien und Montenegro) gegen die Republik Bosnien und Herzegowina geführt. Er endete mit dem Friedensabkommen von Dayton 1995. Der zweite Krieg begann Mitte 1993 und wurde von der kroatischen Gemeinschaft Herceg-Bosna gegen die Republik geführt. Er führte zu einem Zerwürfnis zwischen bosnischen Kroaten und Bosniaken, die zuvor gemeinsam gegen die serbische Aggression gekämpft hatten. Dieser Krieg wurde 1994 durch das Abkommen von Washington beendet, das die Föderation Bosnien und Herzegowina gründete. Die Angreifer in beiden Kriegen hatten das Ziel, die Republik zu zerschlagen und Teile des Landes mit den Nachbarländern Serbien und Kroatien zu assoziieren bzw. zu vereinigen. Die Strategie beider Kriege richtete sich primär gegen die Zivilbevölkerung, die durch ethnische Säuberungen vertrieben werden sollte, um möglichst homogene ethnische Gebiete zu schaffen. Diese Kriegsstrategie hat den gesellschaftlichen Zusammenhalt schwer geschädigt und anhaltendes Misstrauen zwischen den Volksgruppen und ihren politischen Vertretern geschaffen. Vgl. z.B. Marko Attila Hoare, The History of Bosnia: From the Middle Ages to the Present Day, London 2007; Gerard Toal/ Carl T. Dahlmann, Bosnia Remade: Ethnic Cleansing and its Reversal, New York 2011.

gerung Sarajewos am 6. April 1992 Emotionen hervor. Am Rande der von dem Künstler Haris Pašović initiierten Skulptur „Rote Linie", mit der der im Krieg umgekommenen 11.541 Bürgerinnen und Bürger Sarajewos gedacht wurde, kam es zu einer spontanen Auseinandersetzung zwischen dem schwedischen Außenminister Carl Bildt und seiner Frau, der Europa-Abgeordneten und VN-Mitarbeiterin während des Krieges, Anna-Maria Corrazzo-Bildt, auf der einen Seite und der Journalistin und ehemaligen Sprecherin des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, ICTY), Florence Hartmann, und dem Journalisten und Berichterstatter über die von der Republika Srpska 1992 eingerichteten Lager um Prijedor, Ed Vulliamy, auf der anderen Seite. Hartmann erklärte Bildt vor laufenden Fernsehkameras, dass er kein Recht habe an diesem Tag in Sarajewo zu sein. „Er hätte kommen sollen, als er etwas tun konnte. Als er etwas hätte tun können, sagte er, Milošević sei ein netter Kerl", warf sie ihm vor.[2]

In diesen Momenten trafen Enttäuschungen und Missverständnisse der letzten 20 Jahre aufeinander: Die Passivität der internationalen Gemeinschaft angesichts des Krieges in Bosnien und Herzegowina; die ambivalente Politik der Europäischen Union, die seit 1992 sowohl die Einheit des Landes als auch die Republika Srpska unterstützt; das von vielen Menschen vor Ort als versandet angesehene Projekt der strafrechtlichen Verfolgung von Kriegsverbrechern, wofür die erst 2011 erfolgte Auslieferung von Ratko Mladić symbolisch steht.

Das 20-jährige Gedenken machte aber auch deutlich, wie weit sich das Land in den letzten Jahrzehnten verändert hat und dass es ein Zurück zur Vorkriegsgesellschaft nicht mehr geben wird. In den letzten Jahren deutete sich bereits ein Wandel in der Politik der internationalen Gemeinschaft gegenüber Bosnien und Herzegowina, aber auch in der Innenpolitik des Landes an. Nur in wenigen anderen europäischen Ländern sind beide Politikebenen so deutlich miteinander verwoben. Dennoch interessierten sich internationale Akteure seit den 1990er Jahren allzu oft „nur für Ergebnisse, nicht für Prozesse. Sie ignorierten die […] Geschichte der Staatenbildung […] und konnten nur sagen, wie es sein sollte – nicht, wie es ist und wie es sich entwickelt".[3]

In den 2000er Jahren wurde die EU-Konditionalität zur Begleitung des vom Büro des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative,* OHR) geführten *„State-Building"* eingesetzt, um „Ergebnisse" wie Berufsverbote für Politiker und Beamte durchzusetzen sowie neue Behörden und eine neue Verfassungsordnung zu schaffen. Diese Epoche der internationalen Interventionen zerfaserte zusehends und die Kraft und der Wille der internationalen

2 Ein Video von dem Wortwechsel ist online zu sehen unter: http://www.youtube.com/watch?v=iTQATrhPzBQ (eigene Übersetzung).

3 Mahmood Mamdani: Erfundene Eingeborene. Das Erbe des Kolonialismus und der Kreislauf der Gewalt im Kongo, in: Lettre International 97/2012, S. 120-123, hier: S. 123.

Gemeinschaft, durch Verordnungen die Ergebnisse des Krieges aufzuheben, sind heute nicht mehr vorhanden.
Seit Anfang 2011 scheint die EU bereit, diesen Ansatz gänzlich zu überwinden. Sie hat einen Fahrplan für die Mitgliedschaftsbewerbung aufgestellt, der sich an den derzeitigen Gegebenheiten des Landes orientiert. Im Juni 2012 legte EU-Erweiterungskommissar Štefan Füle den politischen Akteuren Bosnien und Herzegowinas in Brüssel einen ehrgeizigen Zeitplan vor mit dem Ziel eines EU-Mitgliedschaftsantrages bis Ende 2012.
Nun steht die grundsätzliche Frage im Raum, ob die politischen Eliten Bosnien und Herzegowinas das Land auf einen europäischen Kurs führen und aus ihrer jahrzehntelang eingeübten Konflikt- und Teilungsrhetorik herausfinden können und wollen.

Krise als Dauerzustand

Bosnien und Herzegowina scheint nicht aus der seit spätestens 1987 manifesten Krise von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft herauszufinden. Die Verschärfung der Krise stand im engen Zusammenhang mit der *De-facto*-Machtübernahme Slobodan Miloševićs in Serbien im selben Jahr. Im Zuge der allgemeinen Strukturkrise des jugoslawischen Systems verschärfte sich ein aggressiver serbischer Nationalismus. In Bosnien und Herzegowina war der Einfluss der zuvor dominanten serbischen kommunistischen Eliten gesunken. Hierfür stand auch die vollständige Anerkennung der bosnischen Muslime (heute: Bosniaken) als staatstragende Nation in Bosnien und Herzegowina in den 1970er Jahren. Die Stärkung der Republiken und Provinzen durch die Bundesverfassung von 1974 festigte die Staatlichkeit der Sozialistischen Republik Bosnien und Herzegowina, nicht zuletzt weil sie explizit ein Recht zum Austritt aus der Föderation festlegte.
Der Niedergang der jugoslawischen Wirtschaft seit 1979 und der seit dem Tod von Josip Broz Tito (1980) schwelende jugoslawische Verfassungskonflikt führten Ende der 1980er Jahre in eine Sackgasse. In Bosnien und Herzegowina brachen 1987 die Herrschaft und die Legitimität des Bundes der Kommunisten in der Folge des Agrokomerc-Skandals[4] zusammen; die Führungselite der Kommunisten dankte fast geschlossen ab. Während in den städtischen Zentren Bosnien und Herzegowinas die Hoffnung auf eine Transformation ähnlich wie in Mitteleuropa aufkeimte und die Jugend- und Alternativkultur aufblühten, verfestigte sich vor allem auf dem Lande ein neuer

4 Der Agrokomerc-Skandal steht für das Scheitern der jugoslawischen sozialistischen Selbstverwaltung und ihrer betrügerischen Praktiken angesichts einer verschleppten Staatspleite. Zu zeitgenössischen Darstellungen vgl. Harold Lydall, Yugoslavia in Crisis, Oxford 1989, S. 168-171; Jugoslawien: Höheres Recht, in: Der Spiegel 37/1987, S. 179-180, unter: http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13523801.html; Jugoslawien: Bus ohne Fahrer, in: Der Spiegel 42/1987, S. 169-172, unter: http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13524876.html; Jugoslawien: Im Denver-Stil, in: Der Spiegel 52/1987, S. 98-99, unter: http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13526547.html.

Nationalismus im Machtvakuum der beginnenden postkommunistischen Zeit.[5]

Die ersten Mehrparteienwahlen von 1990 spiegelten den Legitimitätsverlust der Kommunisten dramatisch wider. Die damals gewählten drei nationalistischen Parteien der Bosniaken (Partei der demokratischen Aktion, SDA), der Serben (Serbische Demokratische Partei, SDS) und der Kroaten (Kroatische Demokratische Union in Bosnien und Herzegowina**,** HDZ BiH) sollten die politische Szene für die kommenden zwei Jahrzehnte maßgeblich bestimmen. Radovan Karadžić und die SDS arbeiteten unterstützt von Milošević systematisch am Aufbau der Republika Srpska. Das Ziel war die vollständige Kontrolle über große Teile Bosnien und Herzegowinas und deren mögliche spätere Verbindung mit Serbien. Die Einheit Bosnien und Herzegowinas stand für eine Mehrheit der serbischen Eliten zur Disposition, falls sie das Land nicht kontrollieren würden. Ihrer Ansicht nach sollte nicht die Republik Bosnien und Herzegowina ein Recht auf Selbständigkeit haben, sondern die serbische Nation, die damit auch das Recht auf Sezession von Bosnien und Herzegowina habe. Die Grundlinien dieser Politik haben sich seither nicht maßgeblich geändert und bestimmen die Position der Republika Srpska (und Serbiens) bis heute.

Diese Fragen standen am Anfang des Krieges 1992. Das Friedensabkommen von Dayton vom November 1995 zementierte die mit Gewalt und um den Preis hohen menschlichen Leids herbeigeführte Teilung des Landes auf ethno-nationaler Grundlage. Die damals geschaffenen Strukturen und Kompetenzverteilungen innerhalb des Landes verfestigten sich in den folgenden 17 Jahren. Das Bemühen der internationalen Gemeinschaft gesamtstaatliche Strukturen zu schaffen, kann nur partiell als erfolgreich angesehen werden. Zu stark sind die Widerstände, insbesondere der Republika Srpska, in Dayton garantierte Zuständigkeiten zu teilen oder abzugeben. So konzentriert sich die Innenpolitik immer wieder auf die Fragen der inneren Verfasstheit bzw. des Charakters bosnisch-herzegowinischer Staatlichkeit. Die Debatte wird bestimmt von politischen Eliten, die sich durch eine hohe Personalkontinuität auszeichnen. So ist das politische System auf allen Ebenen von Klientelismus und einem Mangel an wirtschaftlichem, sozialem und gesellschaftlichem Wettbewerb gekennzeichnet. Beharrungskräfte, die den Status quo verteidigen – vor allem die Kontrolle über die wenigen Ressourcen –, sind somit nicht nur auf die Republika Srpska beschränkt. Mit der fortschreitenden Konsolidierung der politischen Eliten der drei Lager ließen sich die Ergebnisse des Krieges und der Aufteilung des Landes im Großen und Ganzen nicht aufheben.

Die allgemeinen Wahlen[6] vom Oktober 2006 markierten dennoch einen Wendepunkt. In einer heftigen rhetorischen Auseinandersetzung zwischen dem

5 Vgl. Neven Andjelić, The End of Legacy, London 2003.

damaligen Ministerpräsidenten der Republika Srpska, Milorad Dodik, und dem bosniakischen Kandidaten für das kollektive Staatspräsidium, Haris Silajdžić, prallten die verschiedenen Konzepte bosnischer Staatlichkeit in neuer Klarheit aufeinander. Dodik beanspruchte volle Autonomie für die Republika Srpska, bis hin zu dem Recht, über die eigene Unabhängigkeit zu entscheiden.[7] Seine Argumentation wurde beflügelt durch die Unabhängigkeit Montenegros und den Beginn der Kosovo-Statusverhandlungen. Gleichzeitig war die EU nach dem Scheitern ihres Verfassungsvertrags außenpolitisch schwach. Haris Silajdžić forderte „100 Prozent Bosnien und Herzegowina", also letztlich die Abschaffung der Entitäten. Seine Forderung stützte er u.a. auf das Urteil des Internationalen Gerichtshofs, der im Februar 2007 festgestellt hatte, dass die Verbrechen in Srebrenica im Juli 1995 den Tatbestand des Völkermordes erfüllten.[8] Damit sei seiner Meinung nach die Legitimität der Republika Srpska infrage zu stellen und die Rückkehr zur Republik Bosnien und Herzegowina zu fordern.

Hinter dieser Auseinandersetzung steht eine grundsätzliche Frage: Besteht die Republik Bosnien und Herzegowina (1992-1995), die im Mai 1992 in die Vereinten Nationen aufgenommen wurde, in Form von Bosnien und Herzegowina (seit 1995) fort oder ist das Friedensabkommen von Dayton ein konstitutiver Akt, mit dem der Staat Bosnien und Herzegowina aus den beiden Entitäten erschaffen wurde? Diese Auseinandersetzung bildet auch den Hintergrund für den Stillstand bei der Annäherung des Landes an die NATO. Die beschlossene Aufteilung des Staats- und Militäreigentums auf die Entitäten kann rechtlich aufgrund dieses Streits nicht durchgeführt werden. Die Republika Srpska besteht auf einer direkten Übertragung auf die Entitäten während Föderationspolitiker auf der Eintragung als Besitz des Staates und dann einer unmittelbar darauffolgenden Verteilung an die Entitäten bestehen. Die Klärung des Militäreigentums ist jedoch eine Bedingung der NATO, um einen *Membership Action Plan* zu aktivieren.

Diese Fragen nach der Natur des Staates und damit nach der Natur des Krieges dominierten die innenpolitische Szene über die letzten Jahre und blockierten damit die „euro-atlantische Integration". Denn Fortschritte bei der EU-Annäherung wurden letztlich nur dann erzielt, wenn die EU frühere Forderungen in der Substanz fallen ließ. So wurde eine Polizeireform als Formelkompromiss akzeptiert, da eine neue Kompetenzverteilung in Polizeifragen nicht durchsetzbar war. Daraufhin wurde das Stabilisierungs- und Asso-

6 In allgemeinen Wahlen werden neben dem Staatspräsidium das aus zwei Kammern bestehende gesamtstaatliche Parlament, die Präsidenten und Parlamente der beiden Entitäten sowie die Parlamente der zehn Kantone in der Föderation gewählt.

7 Zur Illustration der Haltung der Republika Srpska zur bosnischen Staatlichkeit: Die Institutionen und Behörden der Republika Srpska vermeiden den Gebrauch der Internet-Domain „.ba" (offizielles Länderkennzeichen Bosnien und Herzegowinas), siehe z.B. die Website der Regierung der Republika Srpska, www.vladars.net.

8 Siehe Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), 26. Februar 2007.

ziierungsabkommen (SAA) 2008 unterzeichnet und war im Februar 2011 von allen Mitgliedstaaten ratifiziert. Einzig bei dem von 2008 bis 2010 von der Europäischen Kommission geführten Visadialog konnte die EU technische Forderungen zur konkreten Verbesserung der polizeilichen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durchsetzen. Die Aufhebung der Visumpflicht für die Schengen-Staaten im Dezember 2010 ist für die Bürgerinnen und Bürger Bosnien und Herzegowinas der bislang bedeutendste Schritt „auf dem Weg nach Europa". Nachdem die Visumbefreiung erreicht war, zog sich die Republika Srpska wieder aus der Polizeikooperation auf Staatsebene zurück.
Die allgemeinen Wahlen vom Oktober 2010 konsolidierten den Machtanspruch Milorad Dodiks in der Republika Srpska. Haris Silajdžić hingegen wurde von den Wählerinnen und Wählern abgestraft. Er verlor sein Amt als bosniakisches Mitglied des Staatspräsidiums an Bakir Izetbegović, der sich nur knapp vor dem Medienunternehmer Fahrudin Radončić durchsetzen konnte. Die Regierungskoalition auf Staatsebene von 2006-2010 hätte zwar auch weiterhin über eine ausreichende Mehrheit für eine zügige Regierungsbildung verfügt. Dazu kam es jedoch nicht, da die siegreiche Sozialdemokratische Partei (SDP) stattdessen einen Wandel der politischen Landschaft in der Föderation einleitete.

Innenpolitik im Umbruch?

Im Rückblick scheint der lärmende Stillstand des Landes den schleichenden innenpolitischen Umbruch der letzten Jahre übertönt zu haben. Obwohl Milorad Dodik eine scharfe Rhetorik zur Verteidigung der Autonomie der Republika Srpska pflegt, ist die von ihm geführte Allianz der Unabhängigen Sozialdemokraten (SNSD) nicht mit der SDS eines Radovan Karadžić zu vergleichen. Seit seinem Amtsantritt 2005 hat Dodik die Republika Srpska reformiert. Er hat die Verbindungen zu Kriegsverbrechern und ihren Unterstützungsnetzwerken weitestgehend gekappt. Zwar gebremst durch Klientelinteressen, wurden erste Schritte zur Modernisierung der Wirtschaft vorgenommen. Die Verwaltung der Republika Srpska wurde professionalisiert und es wurden Strukturen für die europäische Integration geschaffen. Zwar kann die Republika Srpska schwerlich als demokratisiert beschrieben werden, sie ist jedoch nicht mehr das vollständig kriminalisierte und gewalttätige Gemeinwesen der 1990er Jahre. Die SNSD unter der Führung Dodiks ist als populistische Führerbewegung zu beschreiben, die es geschickt versteht, die Opposition in der Republika Srpska zu marginalisieren.
Aber auch die Modernisierungserfolge der Republika Srpska entbinden sie nicht von einer kritischen Hinterfragung ihrer Entstehung und Geschichte. So stellte Ende Januar 2012 Čedomir Jovanović, Vorsitzender der Liberaldemokratischen Partei Serbiens (LDP) fest, dass die Republika Srpska auf Völkermord und ethnischen Säuberungen gebaut ist („*RS [Republika Srpska] je*

nastala na genocidu i etničkom čišćenju nezabilježenim u Evropi.“). Kurz darauf diskutierten Jovanović und Dodik die Frage öffentlich. Dodik bestritt die Behauptung mit dem Hinweis darauf, dass die Republika Srpska bereits im Januar 1992 proklamiert worden war, also vor der im Frühjahr 1992 beginnenden Vertreibungs- und Eroberungskampagne. Dabei negierte Dodik die gerichtlich festgestellten und dokumentierten Tatsachen, dass die Gründung der Republika Srpska eben gerade notwendig gewesen war, um die totale Kontrolle über die beanspruchten Gebiete zu erlangen und das Vertreibungsprogramm durchzusetzen.[9] Diese Episode zeigt, dass die Eliten der Republika Srpska weiterhin eine sachliche Aufarbeitung ihrer jüngsten Geschichte scheuen.

Im kroatischen politischen Lager kam es in den letzten Jahren ebenfalls zu Verschiebungen. Den Anfang machte zu Beginn der 2000er Jahre der damalige Präsident Kroatiens Stjepan „Stipe“ Mesić mit der Ankündigung, dass sich die HDZ-Kroatien nicht mehr in die Belange der Schwesterpartei in Bosnien und Herzegowina einmischen würde. Der Bruch der HDZ BiH in zwei Fraktionen – HDZ BiH und HDZ 1990 – vor den Wahlen 2006 signalisierte einen Abschied von der monolithischen Front der HDZ unter Führung von Dragan Čović. Die HDZ 1990 verstand sich als eine an der Entwicklung Bosnien und Herzegowinas orientierte Partei. Es gelang ihr allerdings nicht, überzeugende Führungspersönlichkeiten hervorzubringen. Die Spaltung des kroatischen Lagers bei den Wahlen 2006 und 2010 resultierte in der Wahl eines nicht von der HDZ nominierten Kandidaten für das Amt des kroatischen Mitglieds der Staatspräsidiums. Gewählt wurde Željko Komšić von der sich als multinational beschreibenden SDP. Seine Wiederwahl im Jahr 2010 erregte den Zorn der HDZ-Führung, die Komšić bezichtigte, kein legitimer Vertreter der kroatischen Volksgruppe zu sein. Als dann noch der SDP-Vorsitzende Zlatko Lagumdžija begann, eine Koalition ohne Beteiligung einer der beiden HDZ-Parteien in der Föderation zu bilden, rief Čović die Krise der kroatischen Repräsentation in Bosnien und Herzegowina aus. Eine zügige Regierungsbildung auf Staatsebene war damit Ende 2010 nicht mehr möglich.

Die Regierungsbildung in der Föderation durch die SDP und die SDA erstaunte viele Beobachter. Unter der Führung von SDP und SDA wurde eine Koalition gegründet, die mit einer „europäischen Plattform“ Reformen einleiten wollte. Der Weg der Koalitionsbildung war gesäumt von rechtlichen Problemen und umstrittenen Entscheidungen zur Umsetzung der Wahlergebnisse durch den Hohen Repräsentanten Valentin Inzko.[10] Mit seinen Be-

9 Vgl. Emir Suljagić, Ethnic Cleansing: Politics, Policy, Violence. Serb Ethnic Cleansing Campaign in former Yugoslavia, Baden-Baden 2010, S. 267.

10 Inzko nahm zuerst den Druck von den Parteien in der Föderation, schnell eine Regierung zu bilden, indem er im Januar 2011 einen Haushalt oktroyierte und dann anordnete, Entscheidungen der Wahlkommission außer Kraft zu setzen, die einer Regierungsbildung durch SDP and SDA im Wege standen. Vgl. Office of the High Representative, Decision Enacting the Decision on Temporary Financing of the Federation of Bosnia and Herzegovina for the Period January-March 2011, 26. Januar 2011, unter: http://www.ohr.int/

schlüssen räumte Inzko von den HDZ-Parteiein aufgestellte Hindernisse aus dem Weg, was diese zusätzlich verärgerte. So war das Jahr 2011 von zahlreichen innenpolitischen Konflikten und Auseinandersetzungen gekennzeichnet, die nun auch Teile der internationalen Gemeinschaft als innenpolitischen Akteur sichtbar machten. Nicht zuletzt auf Druck der EU, aber auch im Hinblick auf die Notwendigkeit der Verabschiedung eines Staatshaushalts, wurde Ende 2011 eine Regierung auf Staatsebene gebildet. Wiederum trat eine Koalition aus sechs Parteien zusammen. Aus dem serbischen Lager waren dies Dodiks SNSD und SDS, aus dem kroatischen Lager die HDZ BiH und die HDZ 1990 und aus dem bosniakischen Lager die SDA und die multiethnische SDP, die Haris Silajdžićs Partei für Bosnien und Herzegowina (SBiH) in der Staatsregierung ersetzte.

Kurz nachdem die neue Regierung mit der parlamentarischen Mehrheit den Staatshaushalt 2011 verabschiedet hatte, geriet sie bei den Beratungen über den Staatshaushalt 2012 erneut in eine Krise. Der Auslöser waren vorgesehene Haushaltseinsparungen, die auch die beiden SDA-geführten Ministerien Sicherheit und Verteidigung betrafen. Die SDA stimmte gegen den Haushalt und löste so die erneute Regierungskrise aus. Mit dem „Bund für eine bessere Zukunft“ (SBB BiH) des Medienunternehmers Fahrudin Radončić stand jedoch eine politische Alternative zur Verfügung, die der Vorsitzende der SDP, Zlatko Lagumdžija ergriff. Radončić ist der Besitzer der größten Tageszeitung des Landes, *Dnevni Avaz*, und hat sich in den letzten Jahren mit großen Bauvorhaben in Sarajewo verewigt. Sein Eintritt in die Politik galt vielen Kommentatoren als der Versuch, Korruptionsvorwürfen zu entkommen und neue Einkommensquellen zu erschließen. Trotz dieser Anwürfe gelang es ihm aus dem Stand, mit 142.359 Stimmen 30 Prozent der Wähler der bosniakischen Liste bei der Wahl zum Staatspräsidium für sich zu gewinnen. Dem von ihm gegründeten SBB gelang es qualifizierte Persönlichkeiten anzuziehen, die durch ihre parlamentarische Arbeit politisches Profil gewonnen haben. Genaue Wähleranalysen sind zwar nicht vorhanden, seine Partei scheint jedoch insbesondere bosniakische Wählerinnen und Wähler anzusprechen, die weniger stark mit dem Vorkriegssystem verbunden sind, in freien Berufen tätig sind und dem Mittelstand angehören. Nach anfänglichen Ausflügen ins klerikal-konservative Milieu scheint sich der SBB nun als rechtsliberale populistische Partei verorten zu wollen.

Die Allianz der SDP mit der SBB im Frühjahr 2012 löste eine politische Erschütterung aus, denn nachdem die SDP über anderthalb Jahre die Geduld der HDZ-Parteien strapaziert und von wichtigen Posten in der Föderation ferngehalten hatte, drohte nun auch der seit 22 Jahren regierenden SDA die Opposition. Opposition ist für viele Parteimitglieder gleichbedeutend mit

---

decisions/econdec/default.asp?content_id=45733; Office of the High Representative, Order Temporarily Suspending Certain Decisions of the Central Election Commission of Bosnia and Herzegovina Adopted at its 21st Session Held on 24 March 2011 and any Proceedings Concerning Said Decisions, 28. März 2011, unter: http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=45890.

dem Verlust von Posten, Aufträgen und Einkommen. Hierbei geht es nicht nur um Regierungsämter, sondern auch um Stellen bis hin zum Hausmeister in großen öffentlichen Unternehmen wie der BH Telekom oder Firmen im Bereich der Energieindustrie, die in der Föderation zum großen Teil noch nicht privatisiert sind.

Die Spannungen zwischen der SDA und der SDP hatten sich schon im Laufe des Jahres 2011 aufgebaut. Die von der SDP gestellten Innenminister der Föderation, Predrag Kurteš, und des Kantons Sarajewo, Muhamed Budimlić, legten kurz nach Amtsantritt eine Novelle der jeweiligen Polizeiorganisationsgesetze vor. Sowohl in der Föderation als auch in Sarajewo regierten SDA und SDP in einer Koalition. Eine Novellierung der Gesetze war seit Längerem vor allem von der EU-Polizeimission (EUPM) angeregt und vor den Wahlen auch von der SDA unterstützt worden. Für die EU war das Ziel eine Verbesserung der zivilen Kontrolle der Polizei bei gleichzeitiger Stärkung ihrer operativen Unabhängigkeit. Die gültigen Polizeigesetze stammten noch aus der unmittelbaren Nachkriegszeit und waren vom OHR oktroyiert worden. Nach den Wahlen stieß der Novellierungsvorschlag jedoch auf die heftige Ablehnung der SDA, die behauptete, die SDP verfolge einzig das Ziel, die Polizei unter politische Kontrolle zu stellen. Hierbei unterließ es die SDA zu erwähnen, dass es die SDA selbst war, die sich 1990 einen Teil des Sicherheitsapparats gesichert hatte und seitdem kontrollierte. Nach den Wahlen von 1990 teilten SDA, HDZ und SDS die strategischen Bereiche der Sicherheitsbehörden unter sich auf.[11] Die Bemühungen zur Entpolitisierung der Polizei in den späten 1990er Jahren durch die Internationale Polizeieinsatztruppe (IPTF) der Vereinten Nationen bzw. die Mission der Vereinten Nationen in Bosnien und Herzegowina (UNMIBH) und das OHR waren von begrenztem Erfolg. Während die Polizei der Republika Srpska stets unter direkter politischer Kontrolle zuerst der SDS und seit Mitte der 2000er Jahre der SNSD stand, konnte zumindest auf dem Papier eine Entpolitisierung der Polizei in der Föderation und in den Kantonen durchgesetzt werden. *De facto* behielten jedoch HDZ und SDA in ihren Mehrheitsgebieten ein erhebliches Maß an Kontrolle. Kein Wunder also, dass die Novellierungsinitiative bei der SDA auf Ablehnung und Befürchtungen stieß. Selbst das unterstützende Gutachten der Venedig-Kommission[12] zu den Gesetzesnovellen konnte die SDA nicht von ihrer Fundamentalkritik an einer weiteren Polizeireform abbringen. Die Argumentation der SDA scheint dabei nicht sachgeleitet zu sein. Denn letztlich ging es nur zum Teil um die Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Polizeibehörden. Betrachtet man die korrumpierten Strukturen

11 Vgl. Hoare, a.a.O. (Anm. 1), S. 347.

12 Vgl. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the draft law on internal affairs of the Federation of Bosnia and Herzegovina and on the draft law on internal affairs of the Canton of Sarajevo, adopted by the Venice Commission at its 89th plenary session (Venice 16-17 December 2011), Straßburg, 19. Dezember 2011, unter: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282011%29048-e.

großer Teile der politischen Parteien, so fürchteten die SDA-Eliten, dass die von der EU geforderten Reformen und die Ergebnisse der Korruptionsbekämpfung irgendwann zur Untersuchung von mehr als 20 Jahren Regierungshandeln führen könnten. Dies war in den letzten Jahren in Kroatien zu beobachten, wo die langjährige HDZ-Führung als kriminelle Vereinigung angeklagt wurde. Auch im Hinblick auf Kroatien sind Reformen und Verbesserungen der Kriminalitäts- und insbesondere der Korruptionsbekämpfung im EU-Beitrittsprozess an vorderste Stelle gerückt. Die innenpolitische Heftigkeit der Auseinandersetzung um verbesserte Polizeigesetze in Bosnien und Herzegowina belegte wiederum die Notwendigkeit dieser Reformen. Für die SDA schien es daher zu riskant, die Kontrolle über diesen Prozess widerstandslos aus der Hand zu geben.

Nachdem die Ende 2011 gebildete Regierungskoalition auf Staatsebene im Sommer 2012 nicht mehr funktionsfähig war, weigerten sich die beiden von der SDA gestellten Minister Sadik Ahmetović (Sicherheit) und Muhamed Ibrahimović (Verteidigung) ihr Amt zur Verfügung zu stellen, sodass ihre Entlassung Gegenstand einer juristischer Auseinandersetzung wurde. Wie das Gerangel um die Polizeigesetze zeigt auch diese Entwicklung, wie sehr der politische Prozess von politischen Parteien für ihre Partikularinteressen genutzt wird.

Mit der schwindenden Rolle der internationalen Gemeinschaft und nach mehreren gescheiterten Anläufen zu einer grundlegenden Reform des politischen Systems scheinen sich nun politische Akteure im bosniakisch bzw. bosnisch orientierten Lager durchzusetzen, die sich von der Hoffnung auf eine „große Lösung“ der bosnischen Frage erst einmal verabschiedet haben. Bezeichnend hierfür ist auch die Berichterstattung von Radončićs Zeitung *Dnevni Avaz*. Seit 2012 wird verstärkt die innenpolitische Handlungsfähigkeit in den Vordergrund gerückt und man scheut auch nicht mehr davor zurück, das OHR offen zu kritisieren. Somit erinnert der populistische Klientelismus der SDP (mit Unterstützung der SBB) an die Handlungsmuster von Dodiks SNSD. Zwar werden die historischen Traumata des Krieges und der Vertreibung weiterhin rhetorisch bedient, die mit der EU-Annäherung verbundenen politischen Handlungszwänge scheinen jedoch dem Versuch einer sachlicheren Bearbeitung der mit dem EU-Beitritt verbundenen Fragen Platz gemacht zu haben. Gleichzeitig zeichnet sich im Jahr 2012 aber auch eine weitere Zementierung der *De-facto*-Teilung des Landes ab, die auch von der EU-Konditionalität beeinflusst wird.

Die neue Rolle der Europäischen Union

Das Ansehen der EU als politischer Akteur in Bosnien und Herzegowina leidet bis heute darunter, dass sie bei dem Versuch, den Ausbruch der Krieges in Slowenien, Kroatien und Bosnien und Herzegowina 1991/1992 zu ver-

hindern, versagt hat. Mit ihren zögerlichen Vermittlungsversuchen, der durch die Forderung nach einem Referendum verspäteten Anerkennung des Landes und schließlich mit ihrem Plan zu dessen Teilung nach ethnischen Kriterien, entwickelt vom EU-Sondergesandten Jose Cutileiro, hat die EU keine geringe Mitverantwortung für die Situation und die problematische Verfassungsrealität.[13] Dass nur unter der Führung der Vereinigten Staaten der Krieg beendet werden konnte, schwächt das Vertrauen in die Entschlossenheit der EU bis heute.

Mit der Eröffnung einer Beitrittsperspektive durch den Europäischen Rat in Thessaloniki im Jahr 2003 hoffte die EU ein klareres Profil zu gewinnen. Mit der Entsendung der ersten Mission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), der EUPM 2003 und der EUFOR Althea als Nachfolgerin der NATO-geführten IFOR/SFOR 2004 sowie mit dem Doppelhut für Paddy Ashdown als EU-Sonderbeauftragten (EUSB) und Hoher Repräsentant ab 2002 zeigte die EU frisches Engagement in Bosnien und Herzegowina. Aber obwohl die EU alle ihre außen- und erweiterungspolitischen Instrumente in den 2000er Jahren einsetzte, ist Bosnien und Herzegowina auch Mitte 2012 noch nicht zu einem glaubwürdigen Beitrittskandidaten geworden.

Trotz der einhellig bekundeten und regelmäßig bestätigten Beitrittsperspektive für die Länder des westlichen Balkans bleiben die EU-Mitgliedstaaten uneins in der Analyse der Auflösung Jugoslawiens und ihrer Folgen. Die Perspektive der Auflösung der Staatenunion von Serbien und Montenegro 2006 fand nur zögerliche Unterstützung bei einigen der Mitgliedstaaten und stellte die Kohärenz der EU auf die Probe. In der Frage der Anerkennung der Republik Kosovo (2008) konnte schon keine Einstimmigkeit mehr hergestellt werden. Der Beitrittsprozess Kroatiens, obgleich relativ unumstritten, verlangsamte sich infolge der „schleichenden Nationalisierung" des Erweiterungsprozesses, die von den Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der Erweiterungsrunden 2004 und 2007 eingeführt worden war.[14] Dies zeigt sich an der Blockade des Beitrittsprozesses der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien durch Griechenland sowie an der Politik Sloweniens, die Verhandlungen mit Kroatien zu blockieren, um seine Position im Disput um Hoheitsgewässer zu stärken. Hinzu gesellte sich eine grundsätzlichere Skepsis darüber, inwieweit die Länder der Region, also auch Bosnien und Herzegowina, in der Lage sein würden, in Fragen der Justiz und Rechtsstaatlichkeit dauerhafte Fortschritte zu erzielen. Die Europäische Kommission reagierte 2011 auf diese Entwicklung mit einer neuen Verhandlungsstrategie. Diese

13 Vgl. Josip Glaurdić, The Hour of Europe. Western Powers and the Breakup of Yugoslavia, New Haven 2011, S. 249-302.

14 Vgl. Christophe Hillion, The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy, Stockholm 2010, unter: http://www.sieps.se/en/publikationer/the-creeping-nationalisation-of-the-eu-enlargement-policy-20106.

sensiblen Kapitel des gemeinsamen europäischen Besitzstandes sollen nun so früh wie möglich während des Beitrittsprozesses behandelt werden.[15]

Die zehn Jahre seit dem Europäischen Rat in Thessaloniki haben aber auch gezeigt, dass die EU-Erweiterung nicht ausschließlich als außenpolitisches Instrument betrachtet werden kann; sie hat vor allem die Veränderung der EU selbst zur Folge gehabt.[16] Die jüngsten Entwicklungen in EU-Mitgliedstaaten in Südosteuropa (Ungarn, Griechenland, Rumänien) haben die Zweifel an der Reformfähigkeit in der Region in manchen Hauptstädten weiter genährt und tragen ebenfalls zur Weiterentwicklung des Charakters der EU bei.

Die Anforderungen für die EU-Mitgliedschaft sind also nicht nur objektiv infolge des in den letzten zehn Jahren gewachsenen gemeinsamen Besitzstands gestiegen. Hinzu kommen verstärkt auch subjektive politische Faktoren, einschließlich der öffentlichen Meinung und der nationalen Narrative in den Mitgliedstaaten. Für die EU-Staats- und Regierungschefs spielen diese innenpolitischen Debatten eine wichtige Rolle. Die Stärkung und Institutionalisierung des Europäischen Rates im Vertrag von Lissabon spiegelt den Einfluss der Staats- und Regierungschefs wider. Darüber hinaus ist beispielsweise Deutschland nicht daran interessiert, nach Zypern weitere ungeklärte nationale Konflikte in die EU zu tragen. So steht Bosnien und Herzegowina vor der Herausforderung, als fragiles Staatswesen ausreichend Glaubwürdigkeit, Vertragstreue und Kohärenz zu demonstrieren, um einen Antrag auf Mitgliedschaft stellen zu können.

Auf der anderen Seite scheint der Vertrag von Lissabon zumindest in Bosnien und Herzegowina zu einer verbesserten Kohärenz der EU beizutragen. Erstmals seit 20 Jahren verfügt die EU über eine „einheitliche Präsenz" im Lande. Im September 2011 wurde die Trennung von OHR und EUSB mit der Ernennung des Dänen Peter Sørensen zum EUSB und Leiter der EU-Delegation vollzogen. Die Beendigung der EUPM am 30. Juni 2012 markierte auch das Ende des zivilen Krisenmanagements, das von einer verstärkten EU-Konditionalität im Bereich Rechtsstaatlichkeit abgelöst wurde. Im Hinblick auf die Verlängerung des EUFOR-Mandats signalisierten einige EU-Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft zu einer weitere Umgestaltung des Mandats in Richtung einer Beratungsmission.[17] Diese Schritte ermöglichen es der EU nun autonom über einzelne Beitrittsfortschritte zu entscheiden. Dies war nicht

15 Vgl. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, S. 5, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf.

16 Vgl. Jean-Claude Piris, The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?, Cambrigde 2012, S. 55.

17 Die Militäroperation EUFOR Althea wird unter Rückgriff auf NATO-Strukturen (Berlin Plus) militärisch geführt. Mandatiert ist Althea durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nach Kapitel VII der VN-Charta und setzt damit das vorherige UNPROFOR- und NATO-Mandat fort. Die politisch-strategische Leitung liegt bei der EU, allerdings kann die EU nicht ohne eine enge Abstimmung mit den NATO-Partnern im Nordatlantikrat, insbesondere mit der Türkei und den Vereinigten Staaten, über die Zukunft der Truppe entscheiden.

möglich, solange der EUSB aufgrund seines Doppelhuts als Hoher Repräsentant keine klare Trennlinie zwischen Fragen des *„State-building"* bzw. der Erfüllung des Friedensabkommens von Dayton einerseits und Fragen des Beitritts zur EU andererseits ziehen konnte. Ziel der EU war es, grundsätzliche Diskussionen der „bosnischen Frage" im Friedensimplementierungsrat zu verorten und so vom Beitrittsprozess abzugrenzen. Dies war in der Vergangenheit nicht geglückt. Die vom Hohen Repräsentanten Paddy Ashdown initiierte und vom EU-Außenkommissar Chris Patten zur EU-Konditionalität erhobene Polizeireform steht für das Scheitern eines Ansatzes, der *„State-Building"* mit *„Member-State-Building"* vermischte.[18]

Die durch den Vertrag von Lissabon möglich gewordene einheitliche EU-Präsenz wurde von einem im März 2011 von den EU-Außenministern aufgestellten Forderungskatalog begleitet, der den Weg zu einem „glaubwürdigen Mitgliedschaftsantrag" aufzeigte.[19] Die EU forderte die Verabschiedung von zwei Gesetzen auf Staatsebene, eines zur Beihilfeaufsicht und eines zur Regelung der Durchführung eines Bevölkerungs- und Haushaltszensus. Beide Gesetze wurden inzwischen verabschiedet, wobei Zweifel bestehen, wie ernst der politischen Klasse ihr Vollzug ist. Die staatliche Regelung der Beihilfeaufsicht als Grundlage des gemeinsamen Marktes rüttelt an den Grundlagen des Parteien-Klientelismus. Der Zensus, der eigentlich schon im Rahmen des europäischen Zensusjahres 2011 hätte durchgeführt werden sollen, ist notwendig, da die jüngsten erhobenen Daten aus dem Jahr 1991 stammen. Die damals erhobenen Daten sind vollständig obsolet, da der Krieg zu einer massiven Veränderung in der Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur geführt hat. Die EU fordert dabei keine Erfassung der Volksgruppenzugehörigkeit, sondern ausschließlich Haushaltsdaten und demographische Daten, die für die Planung von Investitionen und Infrastrukturmaßnahmen notwendig sind. Die Frage, inwieweit Ethnizität erfasst wird und wie diese Daten genutzt werden sollen, verursachte allerdings einigen politischen Aufruhr, nachdem die Parteien darauf bestanden hatten, dass der Fragebogen auch Fragen zur Ethnizität enthält.[20]

Die größte Schwierigkeit für die lokale Politik ergab sich allerdings aus der Forderung der EU, Konsequenzen aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Fall Sejdić und Finci gegen Bosnien

18 Vgl. Domink Tolksdorf, Der Einsatz von EU-Konditionalität bei den Verhandlungen um eine Polizeireform in Bosnien und Herzegowina, in: Südosteuropa 4/2011, S. 412-447.

19 Council of the European Union, Council conclusions on Bosnia and Herzegovina, 3076th Foreign Affairs Council meeting, Brüssel, 21. März 2011, unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/120066.pdf.

20 Die geplanten Fragen zu Ethnizität und Religion wurden von zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisiert und von Experten des Europarats bemängelt. Vgl. Steering Committee of the International Monitoring Operation on the Population and Housing Censuses in Bosnia and Herzegovina, First Assessment Report, Sarajevo 2012, Punkte 60-74, unter: http://www.bhas.ba/census/779849_Report%20First%20Mission%20BiH%20Census%20revised.pdf.

und Herzegowina zu ziehen.[21] Der EGMR urteilte im Dezember 2009, dass die Verfassung Bosnien und Herzegowinas menschenrechtswidrig ist, da sie Minderheiten vom passiven Wahlrecht für bestimmte Ämter ausschließt. Die Kläger Dervo Sejdić und Jakup Finci, ein Rom und ein Jude, können beispielsweise nicht für das Staatspräsidium kandidieren, da dies nur erklärten Bosniaken, Serben und Kroaten als den staatstragenden Nationen offen steht.[22]

Mit dem Urteil des EGMR steht Bosnien und Herzegowina im Widerspruch zu Artikel 2 des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, der die gemeinsame Verpflichtung zur Wahrung der Menschrechte beinhaltet. Die EU entschloss sich daraufhin, das schon ratifizierte Abkommen nicht in Kraft zu setzen. Das Urteil in der Sache Sejdić und Finci wirft komplizierte verfassungsrechtliche Fragen auf. Daher verlangte die EU, dass zumindest „ernsthafte Anstrengungen" zur Beendigung der verfassungsmäßigen Diskriminierung unternommen werden, wenn kurzfristig keine Lösung aller damit verbundenen Fragen möglich ist.[23]

Da sich im Frühjahr 2012 vor dem Hintergrund der innenpolitischen Krise weiterhin kein Durchbruch in dieser Frage abzeichnete, lud EU-Erweiterungskommissar Štefan Füle das Staatspräsidium, den Vorsitzenden des Ministerrats, die Ministerpräsidenten der Entitäten und die Vorsitzenden der stärksten politischen Parteien zu Gesprächen nach Brüssel ein. Zudem wollte man sich auf einen EU-Koordinierungsmechanismus innerhalb des Landes einigen. Am 27. Juni 2012 wurde eine Einigung auf einen ehrgeizigen Fahrplan zur Lösung der Frage bis Herbst 2012 vorgestellt. Sollte dieser Fahrplan umgesetzt werden, so wurde der Delegation aus Bosnien und Herzegowina signalisiert, könnte eine EU-Mitgliedschaftsbewerbung vom Europäischen Rat im Dezember 2012 diskutiert werden.

---

21 Vgl. Europan Court of Human Rights (Grand Chamber), Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina (Applications nos. 27996/06 and 34836/06), Judgment, Straßburg, 22. Dezember 2009, unter: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491.

22 Die Verfassung schließt nicht nur Minderheiten von bestimmten Ämtern aus. Auch Angehörige der konstitutiven Völker können nicht überall für jedes Amt kandidieren; so kann z.B. ein Kroate nicht für das Staatspräsidium kandidieren, wenn er in der Republika Srpska ansässig ist.

23 Der Vertrag von Lissabon, der seit dem 1. Dezember 2009 in Kraft ist, ergänzt den Vertrag über die Europäische Union (EUV). Mit ihm wurden die politischen Bedingungen für potenzielle Mitgliedstaaten im Bereich des Menschenrechtsschutzes von der EU weiterentwickelt. Artikel 2 EUV lautet seit dem 1. Dezember 2009: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet."

Bis 31. August 2012	Vorschlag an die Parlamentarische Versammlung die Verfassung Bosnien und Herzegowinas zu ändern, um sie mit dem Urteil Sejdić/Finci in Einklang zu bringen. Dies ist ein notwendiges Element für einen Beschluss des Rates zum Inkrafttreten des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA).
1. Septemberhälfte 2012	Hochrangiger Besuch Bosnien und Herzegowinas der Europäischen Kommission und Zwischenbewertung dieses Fahrplans, um das zweite Treffen des Hochrangingen Dialogs zum Beitrittsprozess vorzubereiten.
7. Oktober 2012	Kommunalwahlen in Bosnien und Herzegowina.
10. Oktober 2012	Verabschiedung des jährlichen Fortschrittsberichts durch die Europäische Kommission.
Bis 31. Oktober 2012	Antwort Bosnien und Herzegowinas auf die zwei Listen sektoraler Fragen, die am 27. Juni überreicht wurden (Kapitel 5, öffentliches Auftragswesen, und Kapitel 27, Umwelt). Festlegung eines leistungsfähigen EU-Koordinationsmechanismus.
November 2012	Zweites Treffen des Hochrangingen Dialogs zum Beitrittsprozess in Sarajewo.
Bis 30. November 2012	Die Verfassung wurde geändert, um sie mit dem Urteil Sejdić/Finci in Einklang zu bringen. Unter der Bedingung, dass das SAA in Kraft tritt, Einreichung einer glaubwürdigen Bewerbung um EU-Mitgliedschaft.

Quelle: European Union, Joint Conclusions from the High Level Dialogue on the Accession Process with Bosnia and Hercegovina and the Road Map for BiH's EU membership application, unter: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/503&type=HTML.

Der Problem Sejdić und Finci macht allerdings auch die Schwierigkeiten und Grenzen der angestrebten Trennung der Fortschritte in Richtung EU-Mitgliedschaft von den fundamentalen Konflikten der Staatlichkeit des Landes deutlich. Die *International Crisis Group* stellte in einem Bericht vom Juli 2012 fest: „Im Fall Sejdić/Finci ist fast nichts so wie es scheint."[24] Aufgrund der innenpolitischen Entwicklungen sind nun zwei Herausforderungen zu

24 International Crisis Group (ICG), Bosnia's Gordian Knot: Constitutional Reform, Europe Briefing No. 68, Sarajewo/Istanbul/Brüssel, 12. Juli 2012, S. 1, unter: http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/balkans/bosnia-herzegovina/b068-bosnias-gordian-knot-constitutional-reform (eigene Übersetzung).

bewältigen. Zum einen muss die Diskriminierung von Minderheiten abgeschafft werden und zum anderen muss der Forderung der kroatischen HDZ-Parteien nach einer garantierten Repräsentierung begegnet werden. Wie oben beschrieben, ist es weder HDZ BiH noch HDZ 1990 gelungen, in den Wahlen 2006 und 2010 in der Föderation eine Mehrheit für ihre Kandidaten für das kroatische Mitglied des Staatspräsidiums zu gewinnen. Der SDP-Kandidat Željko Komšić setzte sich 2006 und 2010 durch; 2010 gewann er annähernd doppelt so viele Stimmen wie die beiden HDZ-Kandidaten.[25] Als Vertreter des kleinsten der drei konstitutiven Völker befürchten die kroatischen HDZ-Parteien eine strukturelle Benachteiligung. Die Zustimmung zu einer Verfassungsänderung machen sie davon abhängig, dass erklärte kroatische Vertreter in den staatlichen Institutionen eine Mehrheit der kroatischen Wählerschaft repräsentieren und nicht die Mehrheit der wahlberechtigten Bürger. Im Hinblick auf den EU-Fahrplan brachten die HDZ-Parteien daher Ende August 2012 einen Antrag ins Staatsparlament ein. Sie schlugen vor, die Mitglieder des Staatspräsidiums vom Staatsparlament indirekt wählen zu lassen.[26] Ein gleichlautender Vorschlag, der zuvor von den HDZ-Parteien und der SDP diskutiert worden war, war Ende Juli 2012 für Željko Komšić der Anlass, aus der SDP auszutreten.[27] Er argumentierte, ebenso wie die Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppen, dass eine solche Verfassungsänderung die ethnische Diskriminierung verfestigen und nicht lockern würde.[28] Der Vorschlag wird auch auf den Widerstand der Republika Srpska stoßen, die auf der Wahl eines der Mitglieder des Staatspräsidiums ausschließlich durch die Bürger der Republika Srpska besteht.

Aus EU-Sicht wäre es wünschenswert, dass diese Frage vor dem EU-Beitritt Kroatiens geklärt wird. Eine Behandlung der Frage nach dem Beitritt Kroatiens droht die Situation zu verkomplizieren, da Kroatien dann über die Formulierung der EU-Konditionalität für die Erweiterung gleichberechtigt mitentscheiden und gegebenenfalls ein Veto einlegen kann. Sollte die „kroatische Frage“ in Bosnien und Herzegowina nicht geklärt sein, könnte der EU ab Mitte 2013 eine Blockade ihrer Erweiterung durch Kroatien drohen.[29]

---

25 „Komšić gewann 337.065 Stimmen im Vergleich zu 109.758 Stimmen für die Kandidatin der HDZ, Borjana Krišto, und 60.266 Stimmen für den Kandidaten der HDZ 1990, Martin Raguž. Selbst wenn die beiden kroatischen nationalen Parteien – die zusammengenommen normalerweise die große Mehrheit der kroatischen Wähler repräsentieren – einen gemeinsamen Kandidaten aufgestellt hätten, hätten sie verloren.“ International Crisis Group (ICG), Bosnia’s Gordian Knot: Constitutional Reform, a.a.O. (Anm. 24), S. 4 (eigene Übersetzung).

26 Vgl. Volkgruppen ORF, BiH – Kroaten wollen Verfassung ändern, 28. August 2012, unter: http://volksgruppen.orf.at/kroaten/aktuell/stories/170101/.

27 Eine indirekte Wahl des Staatspräsidiums würde auch Komšićs eigener Wiederwahl als kroatisches Mitglied des Staatspräsidiums entgegenstehen, da die HDZ-Parteien mit dem Vorstoß ihren Anspruch auf das Amt untermauern wollen.

28 Vgl. Civil Society warns: HDZ proposal isn’t a credible contribution, in: Bosnia Daily, 29. August 2012, S. 1.

29 Artikel 6 des Gesetzes über die Beziehungen zwischen der Republik Kroatien und Kroaten außerhalb der Republik Kroatien vom Oktober 2011 verpflichtet Kroatien dazu, sich für die vollständige verfassungsmäßige Gleichheit des kroatischen Volkes in Bosnien und

Die Lösung der vom Fall Sejdić/Finci aufgeworfenen Verfassungsfragen fordert von den lokalen Verantwortungsträgern eine Kompromissbereitschaft, die sie in den vergangenen Jahrzehnten nicht gezeigt haben. Die Erfüllung der Forderungen vom März 2011 durch die politischen Eliten Bosnien und Herzegowinas ist auch ein Test für die Tragfähigkeit der EU-Erweiterungs- und -Außenpolitik in der Region geworden, denn die derzeitige Krise der EU wird auch in Bosnien und Herzegowina wahrgenommen. So erwartet die politische Elite auch keinen schnellen Beitritt, was sich wiederum bremsend auf den Reformwillen auswirkt. Die Aufgabe von Macht und Kontrolle und die Herstellung von Wettbewerb und Öffnung sind derzeit wenig interessant, wenn Nutzen und Gewinn der EU-Mitgliedschaft in einer unbestimmten Zukunft liegen. Auf einer grundsätzlicheren Ebene zeichnet sich auch eine sich verändernde EU ab. Solidarität mit peripheren und wirtschaftlich schwachen Ländern wie Bosnien und Herzegowina wird an eine zunehmend strengere Befolgung von Regeln geknüpft, zu deren Einhaltung die derzeitige Generation der politischen Eliten kaum in der Lage zu sein scheint. Zweifel, ob die EU-Beitrittsperspektive ausreichend attraktiv ist, um eine Verhaltensänderung bei den örtlichen Eliten herbeizuführen, sind daher nicht ungerechtfertigt.

Ausblick

Die Grundzüge der innenpolitischen Konfliktlinien in Bosnien und Herzegowina bleiben 20 Jahre nach der Unabhängigkeit des Landes vom Streit um die Staatlichkeit des Landes bestimmt. Der Fortbestand des Staates und seiner Institutionen wird von der Republika Srpska und ihren Vertretern weiterhin regelmäßig in Frage gestellt.[30] Die EU reagierte auf Dodiks Drohung, ein Unabhängigkeitsreferendum durchzuführen, im Mai 2011 mit der Eröffnung eines Dialogs über die Kompetenzen und die Rolle des Staates und der Entitäten im Justizbereich und dessen Reform. Dieser Einhegungsversuch der EU beeinflusste die innenpolitischen Konfliktlinien. Die EU akzeptiert nun auch die Entitäten, wie von der Republika Srpska angestrebt, als Gesprächspartner. Doch auch mit diesem Ansatz scheint die Perspektive der EU-Mitgliedschaft nicht ausreichend, um einen grundsätzlichen Politikwechsel in Richtung gemeinsamer Souveränität und geteilter Kompetenzen herbeizuführen. In der

---

Herzegowina (*„constitutiveness"*) einzusetzen. Siehe Act on the relations between the Republic of Croatia and the Croatians outside the Republic of Croatia, 21. Oktober 2011, unter: http://www.mvep.hr/Portals/US/File/111219_zakon_hrvati_izvan_rh_eng.pdf.

30 Vgl. Dodik: Lagumdzija must go, Bosnia won't survive, daily.tportal.hr, 15. August 2012, unter: http://daily.tportal.hr/209451/Dodik-Lagumdzija-must-go-Bosnia-won-t-survive.html. Der Artikel beschreibt Dodiks Kritik an Lagumdžijas Tätigkeit als Außenminister. Lagumdžija hatte Bosniens VN-Botschafter angewiesen, in der Generalversammlung für die von der EU unterstützte Syrien-Resolution zu stimmen. Dodik warf ihm daraufhin vor, seine Politik nicht mit dem Staatspräsidium abgestimmt zu haben, und führte diesen Vorgang als Argument dafür an, dass Bosnien und Herzegowina nicht „funktioniere".

Republika Srpska scheint er eher Hoffnungen auf einen *dual-track approach* zu nähren, wie er zeitweise in den Verhandlungen mit der Staatenunion von Serbien und Montenegro angewandt wurde. Da bislang keine vertragliche Bindung zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina besteht, hoffen Teile der Eliten der Republika Srpska auf die Möglichkeit vollkommen eigenständiger Verhandlungen mit Brüssel. Es bleibt auch abzuwarten, wie sich der Regierungswechsel in Serbien auf die politische Lage in Bosnien und Herzegowina auswirken wird, insbesondere wenn die weitere Annäherung Serbiens an die EU durch die Kosovo-Frage blockiert bleiben sollte. In den Verlautbarungen nach Konsultationen zwischen Belgrad und Banja Luka (Republika Srpska) Ende August 2012 wurden weder die gemeinsame EU-Perspektive noch die notwendigen Reformen in Bosnien und Herzegowina erwähnt.[31]

Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass der Druck auf die politischen Eliten vor dem Hinterrund des EU-Beitritts Kroatiens und der Wirtschaftskrise in Europa, konkrete Ergebnisse im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu liefern, wachsen könnte. Die gemeinsamen Proteste von Landwirten aus der Föderation und der Republika Srpska im August 2012 mögen ein Hinweis auf künftige Entwicklungen sein. Trotz langjähriger Vorbereitung und technischer Hilfe der Europäischen Kommission ist es nicht gelungen, bestimmte landwirtschaftliche Produkte des Landes entsprechend den EU-Normen zu zertifizieren. Die Republika Srpska widersetzte sich jahrelang der Schaffung einer entsprechende Behörde auf staatlicher Ebene, wie sie in allen EU-Mitgliedstaaten üblich ist. Anders als politische Kriterien sind die Errungenschaften des Gemeinsamen Marktes nicht ohne weiteres verhandelbar. Ohne die entsprechenden Exportpapiere droht die Landwirtschaft Bosnien und Herzegowinas ab 1. Juli 2013 einen ihrer wichtigsten Exportmärkte – Kroatien – zu verlieren.[32] Dieses Beispiel belegt, dass der Handlungsdruck steigen könnte, die notwendigen politischen und wirtschaftlichen Strukturreformen zu beginnen, um Bosnien und Herzegowina auf den Wettbewerb innerhalb der EU vorzubereiten. Jeder Fortschritt auf dem Weg zur Mitgliedschaft, wie z.B. der Kandidatenstatus,[33] würde helfen, die politischen Eliten mit den konkreten Herausforderungen der europäischen Integration zu konfrontieren. Dieser Prozess mag dann auch den notwendigen Raum dafür schaffen, einen konstruktiveren Ansatz für die Verarbeitung der Traumata der 1990er Jahre zu finden.

Die Voraussetzungen dafür sind jedoch angesichts einer dysfunktionalen Regierungskoalition auf Staatsebene, der unvollendeten Neuordnung der

31 Vgl. Dačić, Džombić for Serbia-RS special relations, tanjug.rs, 28. August 2012, unter: http://www.tanjug.rs/news/56677/dacic--dzombic-for-serbia-rs-special-relations.htm.

32 Vgl. Elvira M. Jukic: Bosnian exports already hit by Croatian EU membership, in: BalkanInsight, 31. Juli 2012, unter: http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnian-export-already-hit-by-croatian-eu-membership.

33 Der Kandidatenstatus ist mit einer signifikanten Erhöhung der Heranführungshilfe verbunden. Die Hilfe fließt dann in alle Sektoren. Vor dem Erreichen des Kandidatenstatus konzentriert sich die Hilfe auf das Erreichen der politischen Kriterien.

politischen Landschaft in der Föderation und einer verschärften gegen Bosnien und Herzegowina gerichteten Rhetorik der Führung der Republika Srpska wenig vielversprechend. Welchen Einfluss die Kommunalwahlen am 7. Oktober 2012 auf die weitere politische Entwicklung haben werden, bleibt ungewiss. Viele Beobachter rechnen aufgrund des Scheiterns des von der SDP angestrebten Politikwechsels mit neuen Konstellationen in der Föderation, was allerdings nicht zwangsläufig zu stabileren politischen Verhältnissen auf Staatsebene führen muss.

Das Jahr 2013 verspricht daher wieder einmal ein entscheidendes Jahr für die Zukunft Bosnien und Herzegowinas zu werden.

Rosemarie Will

Der deutsche Rechtsstaat in Zeiten des rechtsextremen Terrors

Der unerkannte rechtsextreme Terror

Am 4. November 2011, nach einem Überfall auf eine Filiale der Wartburg-Sparkasse in Eisenach, flüchteten sich die von der Polizei verfolgten Täter zunächst in ein Wohnmobil, setzten das Fahrzeug wenig später in Brand und töteten anschließend sich selbst. Im Wohnmobil fand die Polizei nicht nur die Leichen zweier seit dem 26. Januar 1998 untergetauchter und gesuchter Mitglieder des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU), sondern auch die bei einer Serie von neun Morden verwendete Tatwaffe, eine Pistole vom Typ Česká CZ 83 Kaliber 7,65 mm. Mit dieser Waffe waren neun Kleinunternehmer mit Migrationshintergrund ermordet worden. Die erste bekannte Tat wurde am 9. September 2000, die letzte am 6. April 2006 begangen. Darüber hinaus wurden im Wohnmobil mehrere andere Waffen sichergestellt, unter anderem die gestohlenen Dienstwaffen der 2007 in Heilbronn ermordeten Polizistin und ihres verletzten Kollegen. Am selben Tag kam es zu einer Explosion und einem anschließenden Brand in einem Wohnhaus in Zwickau, in dem die beiden Bankräuber zusammen mit einer Frau gewohnt hatten. Die Frau stellte sich am 8. November 2011 der Polizei in Jena, am 13. November 2011 erließ der Bundesgerichtshof gegen sie Haftbefehl wegen des dringenden Verdachts der Gründung und Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung sowie der besonders schweren Brandstiftung.[1]

Sehr schnell wurde nach diesen Ereignissen klar, dass die drei mehr oder weniger zufällig gefassten NSU-Mitglieder seit ihrem Untertauchen für eine beispiellose rechtsextremistische Terrorserie verantwortlich waren. Neben der Mordserie an den Kleinunternehmern, darunter acht Türkischstämmige sowie ein Grieche, in den Jahren 2000 bis 2006 wurden ihnen zweifelsfrei ein Nagelbomben-Attentat in Köln im Jahr 2004 und der Polizistenmord in Heilbronn im Jahr 2007 zugeordnet. Bei dem Nagelbomben-Attentat auf vornehmlich türkische Geschäfte wurden 22 Menschen verletzt, einige von ihnen lebensgefährlich. Daneben verursachte die Bombe erheblichen Sachschaden. Bei dem Polizistenmord von Heilbronn wurde eine 22-jährige, aus Thüringen stammende Bereitschaftspolizistin erschossen. Ihr Kollege, der gleichfalls mit einem Kopfschuss niedergeschossen wurde, überlebte schwer verletzt. Der NSU verübte darüber hinaus mehrere Banküberfälle, mit denen er sich

1 Vgl. Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, Haftbefehl gegen die Brandstifterin von Zwickau wegen mutmaßlicher Mitgliedschaft in der terroristischen Vereinigung „Nationalsozialistischer Untergrund (NSU)“, Pressemitteilung, 13. November 2011 – 37/2011, unter. http://www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?newsid=419.

nach seinem Abtauchen das Geld zum Leben beschaffte. Staatsanwaltschaft und Polizei prüfen derzeit einen Zusammenhang mit zwölf Überfällen auf Post- und Sparkassenfilialen in Sachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern.
Deutschland sah sich plötzlich mit einer rechtsextremistischen Terrorserie konfrontiert, die bis dahin niemand als solche wahrgenommen hatte. Im Falle terroristischer Angriffe gerät der demokratische Rechtsstaat erfahrungsgemäß stets in eine doppelte Bedrängnis. Zum einen müssen die Sicherheitsbehörden erklären, warum sie die Gefahr nicht rechtzeitig erkannt und gebannt haben. Dabei gerät regelmäßig nicht nur die Sicherheitsarchitektur insgesamt auf die politische Tagesordnung, sondern auch der Bedarf, sie zu verändern. Zum anderen werden für die Verfolgung und Ahndung der terroristischen Taten neue Befugnisse für die Sicherheitsorgane gefordert, die stets auch Grundrechte und rechtsstaatliche Verfahrenspositionen einschränken, um gegen die Terroristen bzw. die vermeintlichen Terroristen effektiv vorgehen zu können. Es kommt zu einer Demontage grundrechtlicher und rechtsstaatlicher Standards. Die erweiterten Befugnisse werden nach der Abwendung der terroristischen Gefahr nur zum Teil wieder rückgängig gemacht. Häufig bleiben sie dauerhaft als Einschränkungen von Freiheitsrechten bestehen. Dies hat zuletzt die internationale Verarbeitung der Anschläge vom 11. September 2001 gezeigt, wurde aber auch bereits 1977 in der Bundesrepublik Deutschland deutlich, als es galt, den Terror der Roten Armee Fraktion (RAF) zu bekämpfen. Zu diesen Bedrängnissen, in die der Rechtsstaat angesichts von Terrorakten ohnehin gerät, kommt im Falle des rechtsextremistischen Terrors des NSU noch der Umstand hinzu, dass die Behörden und die Öffentlichkeit die vom NSU verübten Straftaten gar nicht als rechtsextremistischen Terror erkannt haben. Der deutsche Rechtsstaat und die deutsche Gesellschaft wussten bis zum zufälligen Auffliegen des NSU gar nicht, dass rechtsextreme Terroranschläge verübt wurden. Diesmal stellt sich daher auch die Frage nach der Blindheit deutscher Behörden gegenüber den Gefahren des Rechtsextremismus.

Der Weg des NSU in den Terror

Angesichts der Ahnungslosigkeit der gesamten deutschen Öffentlichkeit gegenüber dem rechtextremistischen Hintergrund der vom NSU verübten Straftaten und des nur mehr oder weniger zufälligen Aufdeckens dieses Zusammenhangs stellt sich zuerst die Frage, was die staatlichen Behörden über die NSU vor ihrem Untertauchen wussten und was man daraus hätte schlussfolgern können oder müssen.
Der in den Medien oft als „Zwickauer Terrorzelle“ bezeichnete NSU ging aus der Neonazi-Szene der 1990er Jahre in Jena hervor. Er bestand aus Beate Zschäpe (geboren am 2. Januar 1975, geborene Apel), Uwe Mundlos (gebo-

ren am 11. August 1973, gestorben am 4. November 2011) und Uwe Böhnhardt (geboren am 1. Oktober 1977, gestorben am 4. November 2011). Bereits vor ihrem Abtauchen waren alle drei den Behörden als aktive Neonazis bekannt.[2] Sie gehörten der sich im Herbst 1994 in Thüringen formierenden Anti-Antifa an, aus der 1996 der Thüringer Heimatschutz hervorging, der wiederum hauptsächlich vom stellvertretenden Vorsitzenden des NPD-Landesverbandes Thüringen Tino Brandt aufgebaut wurde. Brandt war von 1994 bis zu seiner Enttarnung im Jahr 2001 V-Mann des Thüringer Verfassungsschutzes (TLfV). Das Thüringer Landeskriminalamt (TLKA) rechnete Zschäpe, Mundlos und Böhnhardt 1998 zum harten Kern der *Blood-and-Honour*-Bewegung in Jena.

Aus der Zeit bis zu ihrem Untertauchen sind folgende neonazistische Aktivitäten des Trios in den Akten staatlicher Behörden dokumentiert: 1993 zeigten sich Mundlos und Böhnhardt in nachgemachten SS-Uniformen im Jenaer Stadtteil Winzerla, der von den Neonazis als „national befreite Zone" betrachtet wurde.[3] Im Februar 1995 meldete Zschäpe eine Demonstration der „Interessengemeinschaft Thüringer Heimatschutz" unter dem Motto „Zur Bewahrung Thüringer Identität, gegen die Internationalisierung durch die EG" an, die von der Ordnungsbehörde der Stadt Jena jedoch untersagt wurde.[4] Am 25. März 1995 wurde Mundlos anlässlich eines Skinhead-Treffens in Triptis in Gewahrsam genommen.[5] Am 3. Mai 1995 hängten Zschäpe, Mundlos und Böhnhardt ohne Genehmigung Plakate mit der Losung auf „8. Mai 1945 – 8. Mai 1995 Wir feiern nicht! Schluss mit der Befreiungslüge! Junge Nationaldemokraten – Brockenberg 5a 52223 Stollberg".[6] Böhnhardt und Mundlos reisten am 17. August 1996 nach Worms, um an einer Kundgebung zum Gedenken an den Tod von Rudolf Heß teilzunehmen.[7] Im Herbst 1996 besuchten Mundlos und Böhnhardt, mit Bomberjacken und Springerstiefeln bekleidet, in Begleitung einer Gruppe Gleichgesinnter die Verhandlung gegen den vorbestraften Rechtsterroristen und Holocaustleugner Man-

2 Die im Folgenden dargestellten und als aktenkundig bezeichneten gemeinschaftlichen Aktivitäten des NSU sind – wenn nicht anders angegeben – entnommen aus: Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios", erstattet von Dr. Gerhard Schäfer, Vorsitzender Richter am Bundesgerichtshof a.D., Volkhard Wache, Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof, a.D, Gerhard Meiborg, Leiter der Abteilung Strafvollzug im Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz, im Auftrag des Freistaats Thüringen, vertreten durch den Thüringer Innenminister, Erfurt, 14. Mai 2012 (im Folgenden zitiert als: Schäfergutachten). Zu den biographischen Angaben siehe ebenda, S. 26-38; zu den Details der gemeinschaftlichen Aktivitäten siehe ebenda, S. 38-54.

3 Vgl. Frank Döbert, Erinnerung an 90er-Jahre, in: Ostthüringer Zeitung, 17. Dezember 2001, unter: http://jena.otz.de/web/lokal/politik/detail/-/specific/Erinnerung-an-90er-Jahre-2087915082. Im Sprachgebrauch der rechtsextremen Szene wird unter einer „national befreiten Zone" ein Bereich verstanden, in dem aus ihrer Sicht unerwünschte Personen – Ausländer, Punker, Homosexuelle, Behinderte u.a. – aus Angst vor rechtsextremer Gewalt nicht mehr am öffentlichen Leben teilnehmen.

4 Vgl. Schäfergutachten, a.a.O. (Anm. 2), S. 43.

5 Vgl. ebenda, S. 43-44.

6 Vgl. ebenda, S, 44.

7 Vgl. ebenda, S. 50.

fred Roeder vor dem Amtsgericht Erfurt. Im Gerichtsgebäude entrollten sie ein Transparent mit der Aufschrift „Unsere Großväter waren keine Verbrecher“.[8] Im November 1996 erhielten Mundlos und Böhnhardt Hausverbot in der KZ-Gedenkstätte Buchenwald, nachdem sie dort in SA-ähnlichen Uniformen aufgetreten waren.[9] Am 24. Januar 1998 beteiligten sich Mundlos, Böhnhardt und Zschäpe in Dresden an einer NPD-Demonstration gegen die Wehrmachtsausstellung. Fotos von damals zeigen sie mit einem Transparent in den Händen, auf dem die Parole „Nationalismus – eine Idee sucht Handelnde“ steht.[10] An der tief wurzelnden rechtsextremistischen Gesinnung des Trios konnte also auf Seiten der Behörden kein Zweifel bestehen, sie hatten sie oft genug ausdrücklich demonstriert.

Parallel zu ihren öffentlichen Bekundungen nazistischen Gedankenguts und bereits vor ihrem Untertauchen begingen sie auch neonazistisch motivierte Straftaten, die aktenkundig waren und zur Strafverfolgung führten.[11] Am 29. Juni 1995 wurde Mundlos vom Amtsgericht Chemnitz wegen Herstellens und Vorrätighaltens von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen rechtskräftig verurteilt. Die Tat hatte er am 13. August 1994 begangen.

Am 13. April 1996 hängte Böhnhardt an einer über die Bundesautobahn 4 führenden Brücke bei Jena einen Puppentorso auf, der mit einem gelben Judenstern versehen war, und deponierte zusätzlich eine Bombenattrappe. Dafür und wegen Volksverhetzung wurde er am 21. April 1997 vom Amtsgericht Jena zunächst zu drei Jahren und sechs Monaten Jugendstrafe verurteilt, wobei mehrere Vorstrafen aus dem Jahr 1993 wegen fortgesetzten, teils gemeinschaftlich begangenen Diebstahls, fortgesetzten Fahrens ohne Fahrerlaubnis, Gefährdung des Straßenverkehrs, Kennzeichenmissbrauch und Erpressung in Tatmehrheit mit gefährlicher Körperverletzung einbezogen wurden. In einem Berufungsverfahren vor dem Landgericht Gera wurde die Haftstrafe am 16. Oktober 1997 auf zwei Jahre und drei Monate herabgesetzt. Das Urteil wurde am 10. Dezember 1997 rechtskräftig. Am 23. Januar 1998 gingen die Akten bei der Staatsanwaltschaft Gera ein. Drei Tage später, noch bevor die Sachakte dem zuständigen Jugendrichter zugestellt wurde, der einen Termin für den Haftantritt bestimmen sollte, waren Böhnhardt und die anderen untergetaucht.

Im Zuge ihrer kriminellen Karriere haben sie sich, auch das war bekannt und aktenkundig,[12] bewaffnet und begannen Bomben für Sprengstoffattentate zu bauen. Am 16. Oktober 1997 wurde Böhnhardt wegen Verstoßes gegen das Waffengesetz (Tatdatum 16. April 1997) zu einer Geldstrafe von 50 Tages-

8 Vgl. Die Spur der Neonazi-Mörder. Chronik in Bildern, in: Der Tagesspiegel, 16. November 2011, Bilder 5 und 9, unter: http://www.tagesspiegel.de/mediacenter/fotostrecken/politik/unsere-grossvaeter-waren-keine-verbrecher-nach-aussagen-von-koenig-war-in-jena-die-angst-bei/5846520.html.

9 Vgl. Schäfergutachten, a.a.O. (Anm. 2), S. 47.

10 Vgl. Wolf Schmidt/Andreas Speit, Der Staat, der Terror und die Partei, taz.de, 17 November 2011, unter: http://www.taz.de/!82127.

11 Vgl. zum Folgenden Schäfergutachten, a.a.O. (Anm. 2), S. 26-38.

12 Vgl. zum Folgenden ebenda, S. 28-29, 38-54 und 55-62.

sätzen zu je 30 DM verurteilt. Am 30. September 1996 wurde im Ernst-Abbe-Stadion in Jena eine mit einem Hakenkreuz versehene Bombe platziert. Auch wenn dies erst 1998 dem Trio zugeordnet werden konnte, gerieten Zschäpe, Böhnhardt und Mundlos bereits Anfang 1997 ins Blickfeld der Polizei, nachdem in Jena bei der Lokalredaktion der Thüringischen Landeszeitung, der Polizeidirektion und der Stadtverwaltung mehrere Briefbombenattrappen eingegangen waren. Darüber hinaus wurden sie verdächtigt, am 2. September 1997 eine Bombe – allerdings ohne Zündvorrichtung – in einem mit einem Hakenkreuz bemalten Koffer vor dem Theaterhaus Jena abgelegt zu haben. Nach Ermittlungen gegen mehr als ein Dutzend Mitglieder des Thüringer Heimatschutzes wurden auch Zschäpe, Böhnhardt und Mundlos vernommen, aber nicht verhaftet. Eine Durchsuchungsaktion der Polizei am 26. Januar 1998 führte zu einem Sprengstofffund in einer von Zschäpe angemieteten Garage – und zum Untertauchen des NSU noch am selben Tag.
Spätestens mit dem Untertauchen des Trios anlässlich des Sprengstofffundes in der von Zschäpe gemieteten Garage hätte man vermuten können, dass der NSU zu Terroranschlägen übergehen würde. Eine rechtsextremistische terroristische Karriere nach dem Abtauchen des Trios lag also durchaus nahe.

Das Versagen der Ermittlungs- und Sicherheitsbehörden

Bevor über die Ursachen des Versagens der Sicherheitsbehörden und die daraus zu ziehenden Konsequenzen debattiert werden kann, ist es notwendig festzuhalten, wo und wie die Sicherheitskräfte beim Kampf gegen den NSU versagt haben. Im Folgenden sollen die vier bislang auffälligsten Versagenszusammenhänge beschrieben werden.

Der NSU kann untertauchen und die dreizehnjährige Suche nach ihm verläuft erfolglos

Während laufender polizeilicher Ermittlungen gelingt es dem Trio unterzutauchen und anschließend 13 Jahre unauffindbar zu bleiben.
Mit den Bombenfunden am 26. Januar 1998 in der von Zschäpe gemieteten Garage gab es einen dringenden Tatverdacht und es bestand auch Fluchtgefahr. Dass der NSU in diesem Moment abtauchen konnte, lag – so stellt es der Schäferbericht fest – an den handwerklichen Fehlern, die die Polizei bei der Durchsuchung machte.[13] Die Polizei schaffte es nicht, die verschiedenen ins Visier genommenen Orte gleichzeitig zu durchsuchen. Böhnhardt erfuhr während der Durchsuchung seiner eigenen Garage, dass auch Zschäpes Garage durchsucht wurde, und konnte sich vor den Augen der Polizei absetzen

13 Vgl. die kurze Zusammenfassung des Schäfergutachtens für die Pressekonferenz am 15. Mai 2012, S. 2.

und die anderen warnen. Bei einer zeitlich abgestimmten Durchsuchung wäre dies unmöglich gewesen.
Nach ihrem Untertauchen und dem Erlass der Haftbefehle am 28. Januar 1998 begannen sowohl das TLKA als auch das TLfV und wenig später auch die sächsischen Behörden, mit großem Aufwand, aber ohne gemeinsame Abstimmung und Koordination, nach den drei Beschuldigten zu suchen. Allein das TLKA veranlasste 37 Überwachungen der Telefonkommunikation, Öffentlichkeitsfahndungen und Observationen. Die Ursache dafür, dass der NSU dennoch nicht gefunden wurde, war vor allem die Anordnung des TLKA, Zielfahnder mit der Fahndung nach dem Trio zu betrauen.[14] Die Zielfahnder hatten im Gegensatz zu der bis zu diesem Zeitpunkt mit der Sache befassten, auf Rechtsextremismus spezialisierten Ermittlungsgruppe Terrorismus/Extremismus (EG TEX) keine Kenntnis der rechtsextremen Strukturen, mit denen das Trio verbunden war und aus denen heraus es unterstützt wurde. Diese Defizite wurden z.T. von den Zielfahndern selbst eingeräumt, doch trotz deren jahrelanger Erfolglosigkeit änderte die Spitze des TLKA dies nicht.[15] Auch die Staatsanwaltschaft griff nicht ein und kam damit ihrer Pflicht zur Leitung des Ermittlungsverfahrens nur eingeschränkt nach.[16] Der immer wieder auf Seiten der Polizei geäußerte Verdacht, Beate Zschäpe sei eine Quelle des TLfV gewesen und sowohl das TLfV als auch das Sächsische Landesamt für Verfassungsschutz (SLfV) habe das Trio beim Abtauchen in den Untergrund und auch später unterstützt, hat sich bislang als haltlos erwiesen.[17]

Nichterkennen des rechtsextremen Terrors

Eine Verbindung zwischen dem Trio und den Mordanschlägen sowohl auf die neun Kleinunternehmer mit Migrationshintergrund als auch auf die Polizisten in Heilbronn wurde niemals hergestellt. Ebenso wenig wurde zwischen dem Trio und dem Nagelbombenattentat in Köln und den diversen Banküberfällen je ein Zusammenhang gesehen oder ermittelt. Für das Nagelbombenattentat wurde schon am nächsten Tag von Bundesinnenminister Otto Schily und NRW-Innenminister Fritz Behrens vor der Presse bestritten, dass es einen terroristischen Hintergrund gebe.[18] Zwar tauchten während der Ermittlungen vereinzelt Theorien zu einem rechtsextremistischen Hintergrund der Mordserie auf, sie hatten aber letztlich keine Chance, für die Ermittlungsor-

14 Vgl. Schäfergutachten, a.a.O. (Anm. 2), S. 131, 136-140 und 262-263.
15 Vgl. ebenda, S. 139; vgl. ebenso die kurze Zusammenfassung des Schäfergutachtens, a.a.O. (Anm. 13), S. 3-4.
16 Vgl. Schäfergutachten, a.a.O. (Anm. 2), S. 237-238; vgl. ebenso die kurze Zusammenfassung des Schäfergutachtens, a.a.O. (Anm. 13), S. 4.
17 Für Thüringen vgl. Schäfergutachten a.a.O. (Anm. 2), S. 247-261, S. 263, vgl. ebenso die kurze Zusammenfassung des Schäfergutachtens, a.a.O. (Anm. 13), S. 4-5; für Sachsen vgl. Sächsischer Landtag, Parlamentarische Kontrollkommission, Vorsitzender, Vorläufiger Abschlussbericht der PKK, 22. Juni 2012, S. 4.
18 Vgl. Frank Jansen, Schily gibt schweren Irrtum zu, in: Tagesspiegel, 19. April 2012, unter: http://www.tagesspiegel.de/politik/nsu-terror-schily-gibt-schweren-irrtum-zu/6531284.html.

gane handlungsleitend zu werden. Dies haben insbesondere die Untersuchungen zur Ermittlungsarbeit der bayrischen Sonderkommission „Bosporus“ gezeigt, die die fünf in Bayern verübten Morde untersuchte.[19]

Verdächtigung der Opfer und ihres Umfeldes

Stattdessen wurden die Opfer verdächtigt, in die organisierte Kriminalität verwickelt zu sein. Mit den Menschen in ihrem Umfeld wurde umgegangen wie mit Tätern, gegen sie wurde intensiv ermittelt. Durch diese Ermittlungen werden viele von ihnen zum zweiten Mal Opfer: erst durch eine schwere Straftat, danach durch falsche Verdächtigungen.[20]
Die falschen Verdächtigungen gingen zudem meist tagelang durch die Medien. Als Täter vermutete man abwechselnd Drogendealer, die Türken-Mafia, illegale Wettpaten, Internet-Kriminelle oder Blumenschmuggler. Nachdem der Chef des Bundeskriminalamts (BKA) Jörg Ziercke öffentlich verlauten ließ, dass die ermordete Polizistin das Trio gekannt haben könnte, und eine „Beziehungstat“ andeutete, erlebte die Familie, wie dieser Verdacht alle Familienmitglieder ins Abseits stellte.
Barbara John, die von der Regierung eingesetzte Ombudsfrau für die Opfer, ist davon überzeugt, dass die Familien, weil sie Opfer waren und Täter sein sollten, ihr soziales Umfeld verloren haben. Angehörige wandten sich ab, zerstritten sich, verdächtigten selbst andere Angehörige.[21]

Schreddern von Akten

Auch nachdem die Zusammenhänge zwischen dem NSU und seinen Taten offenbar geworden waren, setzte sich das Versagen der Ermittlungs- und Sicherheitsbehörden fort. Im Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) wurden Akten zum Einsatz von Spitzeln beim Thüringer Heimatschutz, der zwischen 1996 und 2003 unter dem Namen „Operation Rennsteig“ praktiziert worden war, vernichtet. Die „Operation Rennsteig“ war eine gemeinsame Maßnahme des BfV, des TLfV und des Militärischen Abschirmdienstes (MAD).[22] Im Zuge der anschließenden Debatte über diese Löschungsaktion trat der Chef des BfV Heinz Fromm zurück. Auch das Bundesinnenministerium (BMI) geht inzwischen davon aus, dass die Aktenvernichtung „absicht-

19 Siehe Deutscher Bundestag, 2. Untersuchungsausschuss („Terrorgruppe nationalsozialistischer Untergrund“), Vernehmung des Zeugen Günther Beckstein am 24. Mai 2012.
20 So der Vorsitzende des 2. Untersuchungsausschusses („Terrorgruppe nationalsozialistischer Untergrund“), Sebastian Edathy (SPD), und sein Stellvertreter, Stephan Stracke (CDU/CSU), im Kölner Polizeipräsidium am Freitag, 31. August 2012.
21 Vgl. Deutscher Bundestag, 2. Untersuchungsausschuss („Terrorgruppe nationalsozialistischer Untergrund“), Anhörung von Auskunftspersonen am 8. März 2012; vgl. ebenso Armin Lehmann, Die Familien der NSU-Mordopfer. Vom langen Weg zurück in die Gesellschaft, in: Tagesspiegel, 19. Februar 2012.
22 Vgl. Deutscher Bundestag, 2. Untersuchungsausschuss („Terrorgruppe nationalsozialistischer Untergrund“), Vernehmung des Zeugen Heinz Fromm am 5. Juli 2012.

lich und planvoll“ geschehen sei. Aber auch das BMI selbst hatte im November 2011 die Vernichtung von Akten des Verfassungsschutzes angeordnet. Nach Aussagen des BMI hätten diese Unterlagen jedoch nichts mit dem NSU zu tun gehabt. Es habe sich lediglich um Protokolle zur Telefonüberwachung von Rechtsextremisten gehandelt, die nach Ablauf der Speicherfrist schon vor einigen Jahren „fristgerecht“ hätten gelöscht werden müssen. Dies sei im November 2011 mit Verzug geschehen, ohne dass die Akten vorher nochmals inhaltlich geprüft worden seien.[23]

Zu den Ursachen des Staatsversagens im Kampf gegen den rechtsextremen Terror

Konkurrenzen und Blockaden zwischen Verfassungsschutz und Polizei

Am Vorgehen des TLfV zeigen sich exemplarisch die strukturellen Probleme der Arbeit des Verfassungsschutzes zum NSU. Der TLfV hatte aufgrund von Quellenmitteilungen gute Erkenntnisse über das Trio. Der Umgang damit war jedoch in doppelter Hinsicht fehlerhaft. Eine Auswertung der Quellenberichte entsprechend nachrichtendienstlichen Grundsätzen unterblieb. Dadurch wurde die Relevanz vieler Meldungen nicht erkannt und wichtige Erkenntnisse wurden nicht an die Polizei weitergegeben. Ursachen hierfür waren ein beim TLfV offensichtlich verbreitetes „Konkurrenzdenken“[24] gegenüber dem TLKA und die „Abneigung gegen eine Bundeszuständigkeit“.[25] Die kritische Haltung vieler Beamter des TLKA gegenüber dem TLfV wiederum war auf den Einsatz des damaligen V-Mannes Tino Brandt zurückzuführen. Vor dem Abtauchen des Trios hatte das TLfV Brandt mehrmals vor Durchsuchungen durch das TLKA gewarnt. Hinzu kam, dass Beamte des TLfV nach dem Abtauchen des Trios Mundlos Eltern von der Überwachung ihres Telefonanschlusses durch das TLKA in Kenntnis setzten.[26] Eine Koordination der handelnden Behörden gab es daher nicht. Beides hat die Schäferkommission in ihrem Untersuchungsbericht anschaulich dargestellt und mit den entsprechenden Fakten belegt.[27] Dies als ein thüringisches Problem abzutun, verkennt allerdings das darin liegende strukturelle Problem. Wir müssen von einem stetigen Anwachsen der Überwachungsinstrumente des Verfassungsschutzes ausgehen; gleichzeitig sind jedoch die Auswertungskapazitäten und eine entsprechende Qualifizierung der Beamten, vor allem mit Blick auf den Rechtsextremismus und seine Strukturen, dahinter zurückgeblieben. Zudem steht hinter den allerorts wiederkehrenden Klagen der Polizei, der Geheim-

23 Vgl. Deutscher Bundestag, NSU-Ausschuss fordert Stopp der Aktenvernichtung, unter: http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/39895729_kw29_pa_2ua_nsu.
24 Schäfergutachten, a.a.O. (Anm. 2), S, 264.
25 Kurze Zusammenfassung des Schäfergutachtens, a.a.O. (Anm. 13), S. 9.
26 Vgl: Schäfergutachten, a.a.O. (Anm. 2), S. 247.
27 Vgl. Schäfergutachten, a.a.O. (Anm. 2), S. 246-247 und 264.

dienst liefere zu wenig Informationen, ein struktureller Interessenkonflikt:[28] Unterrichtet der Verfassungsschutz die Polizei über strafrechtlich relevante Vorgänge, drohen seine Informationsquellen zu versiegen. Tendenziell führt dies zu einem verspäteten Vorgehen gegen solche Handlungen. Um dies zu unterbinden, müsste der Einsatz von V-Leuten stark eingeschränkt, wenn nicht ganz unterlassen werden.

Mangelnde Koordinierung und Zentralisierung – „Grenzen der föderalen Sicherheitsarchitektur"?[29]

In Deutschland existieren 59 verschiedene Sicherheitsbehörden der Länder und des Bundes.[30] Angesichts der unterschiedlichen Aufgabenstellungen für die einzelnen Instanzen und „weitmaschiger Gesetze" gibt es Überschneidungen, Mehrfachzuständigkeiten, Schwierigkeiten bei der Datenverarbeitung und immer wiederkehrende Abstimmungsprobleme.[31] Mit der Aufklärung der vom NSU verübten Morde waren fünf Staatsanwaltschaften, sechs Landeskriminalämter, das BKA und der Verfassungsschutz befasst. Dennoch wurde nur in Richtung organisierte Kriminalität als Motiv für die Mordserie ernsthaft ermittelt. Im Mai 2006 entschied die Innenministerkonferenz zudem, die Ermittlungen zu den bis dahin neun Morden nicht zentral beim BKA anzusiedeln. Die Konflikte zwischen Bund und Ländern, aber auch der Länder untereinander hatten die mangelhafte Koordinierung der aufwändig betriebenen Ermittlungsarbeit zur Folge. Dem BKA wurde nur „eine Nebenrolle" zugewiesen und es leistete über all die Jahre lediglich „ergänzende strukturelle Ermittlungen". Es gab „kein einheitliches Ermittlungs- und Fahndungskonzept".[32] Der Generalbundesanwalt kann zudem nicht auf eigene Initiative prüfen lassen, ob er in solchen Fällen zuständig ist.

Blindheit gegenüber Rechts, mangelnde Sensibilität im Umgang mit den Opfern

Trotz des Nichtvorhandenseins eines einheitlichen Ermittlungskonzepts gab es eine Absprache zwischen dem BKA und der Polizei in den fünf betroffenen Ländern, sich auf die Spurensuche bei organisierten Gruppen im kriminellen Milieu zu konzentrieren, wo in erster Linie Täter und Tatmotive ver-

28 So auch Christoph Gusy bei einer Sachverständigenanhörung, siehe Deutscher Bundestag, 2. Untersuchungsausschuss („Terrorgruppe nationalsozialistischer Untergrund"), Anhörung von Sachverständigen zur Sicherheitsarchitektur in Deutschland am 29. März 2012.

29 Deutscher Bundestag, NSU-Untersuchungsausschuss, Scharfe Kritik an polizeilicher Aufklärungsarbeit, unter: http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/39320695_kw24_pa_2ua_nsu/index.html.

30 Zahlenangaben von Hans-Jürgen Lange bei der Anhörung von Sachverständigen zur Sicherheitsarchitektur in Deutschland am 29. März 2012, a.a.O. (Anm. 28).

31 So Christoph Gusy, a.a.O. (Anm. 28).

32 So Bernhard Falk in einer Zeugenvernehmung, siehe Deutscher Bundestag, 2. Untersuchungsausschuss („Terrorgruppe nationalsozialistischer Untergrund"), Vernehmung von Zeugen am 14. Juni 2012.

mutet wurden.[33] Die von einem bayerischen *Profiler* entwickelte Hypothese, dass es sich bei den zwei als Täter vermuteten Männern auch um Personen mit rechtsextremer Affinität handeln könnte, hatte keine Chance, sich durchzusetzen.

Auf Seiten des Verfassungsschutzes wurde zwar die Gefahr gesehen, dass einzelne Personen oder Kleinstgruppen aus dem rechtsextremen Spektrum Anschläge verüben könnten, doch konnte man sich das Entstehen terroristischer Zellen nach dem Muster der RAF nicht vorstellen. So äußerte sich zumindest der zurückgetretene Chef des BfV Heinz Fromm.[34] Aus diesem Grunde gab es auch keinerlei Erkenntnisse über einen rechtsextremen Hintergrund der vom NSU seit seinem Abtauchen verübten Straftaten. Insofern ist zu fragen, ob man die rechtsextremistischen Gefahren beim Verfassungsschutz nur hätte ernster nehmen müssen, um erfolgreich ermitteln zu können. Warum dies trotz der Kenntnis von Bewaffnung und Sprengstoffbesitz nicht erfolgt ist, bleibt indes nicht nachvollziehbar. Angesichts der stetigen Radikalisierung und der parallel dazu einsetzenden kriminellen Karrieren der NSU-Mitglieder, die erkennbar rechtsextremistisch motiviert waren, waren alle drei ebenso wie ihre enge Verbindung untereinander beim thüringischen Verfassungsschutz, beim thüringischen Landeskriminalamt, bei Polizeidienststellen und bei der Staatsanwaltschaft aktenkundig und bekannt. Ihr rechtsextremistischer Hintergrund war nicht zu übersehen. Warum angesichts ihrer Entwicklung zu Bombenbauern der Übergang zum Terrorismus nicht erkannt wurde, erklärt sich aus der fehlenden Auswertung und Weiterverbreitung der in Thüringen erlangten Daten. So lagen der bayrischen Sonderkommission, die fünf der Morde aufklären sollte, keine fundierten Hinweise auf das NSU-Trio vor.

Demgegenüber hat die Ausrichtung der Ermittlungen auf die organisierte Kriminalität teilweise schon allein durch die Verhörmethoden der Polizei bei Angehörigen und Freunden der Opfer tiefe Wunden geschlagen. Zu recht haben deshalb die betroffenen Familien einen Mangel an Empathie der Ermittler und der Behörden für die Hinterbliebenen beklagt. Dies belegt nicht eine generelle Blindheit von Sicherheitsorganen gegenüber Rechts, wohl aber eine gravierende Unterschätzung des Rechtsextremismus und einen damit einhergehenden Alltagsrassismus.

Was muss der demokratische Rechtsstaat aus seinem Versagen lernen?

Der Staat hatte zunächst nicht die Möglichkeit, Grundrechtseinschränkungen im Kampf gegen den rechten Terror zu fordern, da er gar nicht erkannt hatte,

33 So Christian Hoppe in einer Zeugenvernehmung, siehe Deutscher Bundestag, 2. Untersuchungsausschuss („Terrorgruppe nationalsozialistischer Untergrund"), Vernehmung von Zeugen am 11. Mai 2012.

34 Vgl. Vernehmung des Zeugen Heinz Fromm. a.a.O. (Anm. 22).

dass es sich bei den Straftaten des sogenannten Zwickauer Trios um rechtsextremen Terror handelte. Dennoch begann er, nachdem die Terrorserie ohne sein Zutun beendet worden war, sofort damit, seine Handlungsbefugnisse um den Preis von Grundrechtseinschränkungen zu erweitern. Prominentes Beispiel dafür ist die Errichtung der Rechtsextremistendatei.[35] Darüber hinaus wurden aus dem Desaster unterschiedliche, oftmals auch widersprüchliche Schlussfolgerungen gezogen. Wie erwartet, ist eine grundsätzliche Diskussion über die Sicherheitsarchitektur in Deutschland in Gang gekommen. Dabei wird auf der einen Seite verlangt, die Zahl der gegenwärtig 16 Landesämter für Verfassungsschutz zu verringern. Auf der anderen Seite weisen insbesondere die Vertreter der Länder Forderungen nach einer Zentralisierung mit der Begründung zurück, sie führe nicht zu mehr Effizienz bei der Terrorismusbekämpfung und widerspreche dem Föderalismus.[36] Dass sich hier etwas grundsätzlich verändern wird, außer dass der Datenverbund zwischen den Behörden verstärkt wird, ist nach den aktuellen Diskussionen nicht zu erwarten. Heftig gestritten wird indes um die Ausgestaltung des Gebots der Trennung zwischen Polizei und Geheimdiensten. Dabei ist der Ausgang des Streites noch nicht abzusehen. In der Politik wird gefordert, es mit dem Trennungsgebot „nicht zu übertreiben".[37] Dagegen fordern Wissenschaftler in seltener Einhelligkeit, es beim Trennungsgebot zu belassen.[38] Um der Strukturprobleme beim Verfassungsschutz Herr zu werden, werden die Verstärkung der parlamentarischen Aufsicht und die Abschaffung bzw. stärkere Reglementierung des V-Leute-Einsatzes gefordert. Ebenso wurde gefordert, die Führung von V-Leuten müsse transparenter werden. Kaum vorangekommen ist bislang die Diskussion darüber, wie rechtsextremistische Gewalt von den Sicherheitsbehörden früher und besser erkannt werden kann, wie mit den Opfern umgegangen werden muss und wie ihnen zu helfen ist. Von der Ombudsfrau der Bundesregierung Babara John und auch mehreren Verbänden sind dazu konkrete Vorschläge gemacht worden. Neben der Umsetzung dieser Vorschläge (standardmäßige Überprüfung eines rechtsextremistischen Hintergrunds bei Straftaten gegen Ausländer und Menschen mit Migrationshintergrund, gesetzliche Beiordnung eines Opferanwalts sowie die Verbesserung der staatlichen Hilfen gegenüber den Gewaltopfern) müssen auch grundsätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Alltagsrassismus getroffen werden. Die offizielle Gedenkveranstaltung für die NSU-Opfer darf nicht als ein Schlusspunkt bei der Bewältigung des verfehlten Umgangs mit den Opfern gesehen werden.

35 Vgl. Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus vom 20. August 2012, in: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2012 Teil I Nr. 39, ausgegeben zu Bonn am 30. August 2012, S. 1798-1803.

36 Zuletzt scheiterte Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich am 28. August 2012 mit seinen Plänen zur Zentralisierung des Verfassungsschutzes vor der Innenministerkonferenz.

37 Vgl. Vernehmung des Zeugen Günther Beckstein. a.a.O. (Anm. 19).

38 Vgl. Anhörung von Sachverständigen zur Sicherheitsarchitektur in Deutschland, a.a.O. (Anm. 28).

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Sven C. Singhofen

Ein endloser Konflikt? Die Entwicklungen im russisch-tschetschenischen Konflikt im Jahr 2011

Einführung

Im Gefolge des politischen Niedergangs und des Zerfalls der Sowjetunion, die 1991 ihren Höhepunkt erreichten, kehrte Dschochar Dudajew, hochdekorierter Generalmajor der sowjetischen Luftwaffe, in die Tschetscheno-Inguschische Autonome Republik, in der er geboren war, zurück.[1] Im Jahr zuvor hatte der Tschetschenische Volkskongress der Erklärung des Obersten Sowjets der Republik über deren staatliche Souveränität zugestimmt, Dudajew in Abwesenheit zum Vorsitzenden seines Exekutivkomitees gewählt und seinerseits eine Unabhängigkeitserklärung verabschiedet. Unmittelbar nach dem Putschversuch gegen Michael Gorbatschow begann im August 1991 die als solche bezeichnete „tschetschenische Revolution", in deren Verlauf General Dudajew die Macht in Tschetschenien übernahm. Im Oktober 1991 wurde er Präsident der Republik Tschetschenien, die sich am 1. November 1991 für unabhängig erklärte.

Der Präsident der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) und später der Russischen Föderation (RF) Boris Jelzin ignorierte Tschetscheniens Anspruch auf Unabhängigkeit zunächst und versuchte dann, als moskautreu geltende Tschetschenen in wichtige Regierungsämter der Republik einzusetzen. Im November 1991 erklärte Jelzin den Ausnahmezustand in Tschetschenien und entsandte rund 600 Soldaten der Spezialeinheiten des Innenministeriums (*Speznas*), die für eine Nacht in Tschetschenien festgesetzt wurden und dann nach Moskau zurückkehrten.[2]

Damit begann der Konflikt zwischen Russland und Tschetschenien.[3] Zwanzig Jahre und zwei Kriege später haben sich die politische Situation und die Sicherheitslage in der kleinen Gebirgsrepublik in Russlands Nordkaukasus und um sie herum noch nicht verbessert. 2011 schienen sie ganz im Gegenteil so instabil wie eh und je.[4] In den vergangenen Jahren hat sich der russisch-tsche-

1 Vgl. Yossef Bodansky, Chechen Jihad. Al Qaeda's Training Ground and the next Wave of Terror, New York 2007, S. 21.

2 Vgl. Emil Souleimanov, An Endless War: The Russian-Chechen Conflict in Perspective, Frankfurt am Main 2007, S. 81-92. Vgl. ebenso Sergej Maksudov, Čečency i russkie: pobedy, poraženija, poteri [Tschetschenen und Russen: Siege, Niederlagen, Verluste], Moskau 2010, S. 161-166.

3 Vgl. James Hughes, Chechnya. From Nationalism to Jihad, Philadelphia, PA, 2007, S. ix.

4 Eine Beobachterin stellte hierzu kürzlich fest: „In den vergangenen 15 Jahren ist Russlands Nordkaukasus zu einem Synonym für Krieg, Zerstörung, Menschenrechtsverletzungen, extralegale Hinrichtungen, Korruption, den Zusammenbruch der Wirtschaft und islamischen Terrorismus geworden." Liz Fuller, Why is the North Caucasus An Unholy Mess?, in: Radio Free Europe/Radio Liberty, 15. August 2011, unter: http://www.rferl.

tschenische Konflikt auf das gesamte Territorium des Nordkaukasus ausgeweitet. Er ist heute der weitaus heftigste und gewalttätigste ethno-politische Konflikt in Europa, der 2010 rund zwei Menschenleben pro Tag gefordert hat. Fareed Zakaria ist nicht der einzige Beobachter, der den Konflikt als „das größte und aktivste neue Zentrum des islamischen Terrorismus der Gegenwart“[5] bezeichnet, einige andere nennen den Nordkaukasus „Russlands inneres Ausland“.[6]

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, inwieweit sich der Konflikt 2011 verändert hat. Um diese Frage zu beantworten, erfolgt zunächst eine Bestandsaufnahme der Entwicklung des Konflikts im Laufe des Jahres 2011 in Form einer Analyse relevanter Konfliktdaten. Es folgen eine Bewertung der Initiativen, die die russische Regierung 2011 zur Bewältigung des Konflikts unternommen hat (Konfliktmanagement), die Erörterung der Ergebnisse (Erfolg oder Misserfolg) der Maßnahmen sowie eine Analyse der Ursachen für den Erfolg oder Misserfolg der staatlichen Strategien. Im letzten Abschnitt wird eine Gesamtbeurteilung der wichtigsten Trends, die den Verlauf des Konflikts im Jahr 2011 geprägt haben, vorgenommen.

2011: ein (weiteres) blutiges Jahr

Am 5. Februar 2011, zwei Wochen nach den Selbstmordanschlag auf den Flughafen Moskau-Domodedowo, veröffentlichte Doku Umarow, der selbsternannte Führer (Emir) des Kaukasus-Emirats[7] eine Videobotschaft, in der er drohte, 2011 werde ein Jahr voller „Blut und Tränen“.[8] In dem Video erklärte Umarow, 50 bis 60 Selbstmordattentäter des Selbstmordbataillons *„Rijadus Salichin“* des Kaukasus-Emirats stünden bereit, um in den kommenden Monaten nach Russland geschickt zu werden. Die Anschläge im russischen

org/content/north_caucasus_why_is_it_such_an_unholy_mess/24297384.html (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

5 Zitiert nach: Murad Batal al-Shishani, Russian Policies in the North Caucasus fuels a new Generation of Insurgents, in: Central Asia-Caucasus Analyst 3/2011, S. 3-5, hier: S. 5, unter: http://www.cacianalyst.org/?q=node/5496la.

6 Alexey Malashenko, Losing the Caucasus, Carnegie Moscow Center Briefing 3/2009, S. 1, unter: http://carnegieendowment.org/files/Malashenko_Losing_the_Caucasus_BriefAug09_Eng.pdf. Siehe ebenso Maciej Falkowski/Mariusz Marszewski, The „Tribal Areas“ of the Caucasus. The North Caucasus – an enclave of „alien civilisation“ within the Russian Federation, OSW Studies 34/2010, unter: http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PRACE_34.pdf.

7 Das Kaukasus-Emirat ist die wichtigste Organisation der Rebellen im Nordkaukasus. Es wurde im Herbst 2007 von Doku Umarow gegründet. Umarow ernannte sich selbst zum „Emir“ des Kaukasus-Emirats und trat gleichzeitig als Präsident der Tschetschenischen Republik Itschkerija zurück. Vgl. Wojciech Górecki, „Creeping“ civil war in the North Caucasus, in: OSW Commentary 50/2011, S. 2, unter: http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_50.pdf.

8 Kavkaz Center, Emir vows year of blood and tears for Russia, 5. Februar 2011, unter: http://www.kavkazcenter.com/eng/content/2011/02/05/13467.shtml. Siehe auch Michael Ludwig, Nordkaukasische Islamisten drohen Moskau mit „Jahr des Blutes“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. Februar 2011, S. 5.

Kernland sollten die russischen Bürger aufwecken, die dann – so hoffte man – ihre Führung dazu drängen würden, sich aus der Region zurückzuziehen.
Zwar blieb der Anschlag auf den Moskauer Flughafen Domodedowo 2011 der einzige größere Terrorakt in Russland selbst, die Situation im Nordkaukasus war jedoch eine gänzlich andere. In der Region hatte der Konflikt nichts von seiner Brutalität eingebüßt. Daten belegen, dass sich das Gewaltniveau in den ersten acht Monaten des Jahres 2011 im Vergleich zu 2010 nicht verändert hat. Im Vergleich zu früheren Jahren blieb es im gesamten Jahr 2011 sogar sehr hoch.[9] Allerdings gab es 2011 einige kleinere, wenn auch entscheidende Veränderungen im Konfliktverhalten.

Terroranschläge, gewaltsame Zwischenfälle und Opfer im Jahr 2011 (Januar-August)

Im Vergleich zu 2010 hat sich die Lage in den ersten acht Monaten des Jahres 2011 verschlechtert. Die vom Autor zusammengestellten Daten zeigen, dass die Zahl der Terroranschläge im August 2011 bereits höher war als die Zahlen für das gesamt Jahr 2010 (siehe Tabelle 1).[10] Die Website *Kavkazski Uzel* („Kaukasischer Knoten") berichtet von insgesamt 238 Anschlägen im Jahr 2010.[11] Die Gesamtzahl für 2011 wird angesichts von allein 283 bis Ende August gezählten Terroranschlägen und terroristischen Gewaltakten noch wesentlich höher liegen. Dasselbe Bild ergibt sich, wenn man die Daten von 2011 mit den Daten vergleicht, die das *US National Counterterrorism Center* (NCTC) für 2010 ermittelt hat. Das NCTC berichtete von 187 Terroranschlägen im Zeitraum von Januar bis August 2010.[12] Die Zahl der Anschläge im Jahr 2011 hat sich im Vergleich zu 2010 damit um mehr als ein Drittel erhöht.[13]

---

9 Vgl. Górecki, „Creeping" civil war in the North Caucasus, a.a.O. (Anm. 7). Vgl. ebenso Valery Dzutsev, Conflict in Dagestan Approaches the Level of Civil War, in: North Caucasus Analysis 4/2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=37518&tx_ttnews[backPid]=514.

10 Die vom Autor für diesen Beitrag angelegte Datenbank basiert auf Berichten und Informationen aus öffentlich zugänglichen russischen Quellen, die von der Website „North Caucasus Analysis" der Jamestown Foundation gesammelt und zusammengefasst wurden. Die Daten erfassen die Ereignisse von Januar bis Juli 2011. Die Daten für August 2011 stammen von der russischen Website „Voine Net" (http://www.voinenet.ru), die ebenfalls Informationen aus öffentlich zugänglichen russischen Quellen nutzt, um die Entwicklung des Konflikts zu verfolgen. Da der Konflikt in den letzten Jahren asymmetrisch geworden und von der extensiven Anwendung terroristischer Taktiken gekennzeichnet ist, enthielt die Datenbank vornehmlich Terroranschläge oder terroristische Gewalttaten; von Russland oder den verschiedenen Teilrepubliken durchgeführte antiterroristische Operationen blieben unberücksichtigt.

11 Siehe Vooružennyj konflikt na Severnom Kavkaze: 1710 žertv za 2010 god [Der bewaffnete Konflikt im Nordkaukasus: 1.710 Opfer im Jahr 2010], Kavkazski Uzel, 18. Januar 2011, unter: http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/179693.

12 Zahlenangaben der Datenbank NCTC Worldwide Incidents Tracking System (WITS), auf die inzwischen allerdings nicht mehr öffentlich zugegriffen werden kann.

13 Zu den Zahlen von Januar bis August 2011 siehe ausführlicher Sven Singhofen, Terrorbekämpfung in Tschetschenien und im Nordkaukasus: Mission accomplished or failed?, in:

Die Gesamtzahl der Opfer ergibt ein ähnliches Bild. In den ersten acht Monaten des Jahres 2011 wurden 267 Menschen getötet und 438 verletzt; die Gesamtzahl der Opfer beträgt somit 705. Dies entspricht ungefähr der Zahl der Opfer, die im selben Zeitraum des Jahres 2010 zu beklagen waren, als im Laufe des Konflikts nach NCTC-Angaben insgesamt 650 Menschen getötet oder verletzt wurden.[14]

Tabelle 1: Terroranschläge, Gewaltakte und Opfer im Nordkaukasus und in Moskau (Januar bis August 2011)

Region	Anschläge/Gewalttaten	Opfer			Opfer	
		Tote	Verletzte	Gesamt	Staatl. Akteure	Zivilisten
Tschetschenien	23	35	87	122	119	3
Inguschetien	28	11	5	16	14	2
Dagestan	181	140	225	365	259	106
Kabardino-Balkarien	43	39	6	45	38	7
Karatschajewo-Tscherkessien	2	4	4	8	8	0
Adygeja	1	1	0	1	1	0
Nordossetien	2	1	1	2	1	1
Moskau	4	36	110	146	1	145
Gesamt	283	267	438	705	441	264

Quellen: Jamestown Foundation, North Caucasus Analysis 1/2011 to 16/2011, unter: http://www.jamestown.org, und Voine Net, Eženedel'nye chroniki, 11.-17. August 2011 bis 25.-31. August 2011, unter: http://www.voinenet.ru.

Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISPK) (Hrsg.), Jahrbuch Terrorismus 2010, Opladen 2011, S. 193-214.

14 Vgl. ebenda, S. 196.

Ein (begrenzter) Konflikt niedriger Intensität

Im Jahr 2004 gab es zwölf Terroranschläge mit jeweils mehr als fünf Todesopfern. Allein beim Anschlag in Beslan, Nordossetien, starben über 300 Menschen. Seither hat sich der Schwerpunkt der Terroranschläge verlagert, die Zahl der Toten ging in den folgenden Jahren erheblich zurück.
Dieser Trend hielt auch 2011 an. Die meisten Anschläge hatten nur eine sehr geringe Wirkung, was die Opferzahlen anbelangte. Bei nur wenigen Anschlägen gab es mehr als fünf Opfer, wobei der Selbstmordanschlag auf den Moskauer Internationalen Domodedowo-Flughafen im Januar 2011 der größte war. Die meisten Anschläge wurden 2011 auf Einzelpersonen, Polizeikontrollstellen und Einrichtungen der Transportinfrastruktur (z.B. Eisenbahnstrecken) verübt. Die Hauptfunktion dieser begrenzten Angriffe bestand darin, Angst zu verbreiten und zu demonstrieren, dass die Terroristen noch handlungsfähig waren.
Begrenzte Angriffe mit geringen Opferzahlen erzielen zwar nicht dieselbe Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit, vor allem nicht außerhalb der Region oder im Ausland; sie haben aber dennoch tiefgreifende Auswirkungen, wie man z.B. in Dagestan sehen kann, das 2011 Zentrum der Aktionen der Rebellen war. Hier gab es in den ersten acht Monaten des Jahres insgesamt 181 Anschläge begrenzter Reichweite. Es überrascht daher nicht, dass Beobachter die Region als an der Schwelle zum Bürgerkrieg stehend beschreiben.[15]

Veränderungen in der regionalen Verteilung terroristischer Anschläge

Die Ausbreitung des Terrorismus verlief 2010 geographisch in zwei verschiedenen Richtungen: zum einen nach Dagestan und zum anderen nach Kabardino-Balkarien und in die Region Stawropol. Letzteres ist aufgrund der Nähe der Region zur Stadt Sotschi, dem Austragungsort der Olympischen Winterspiele 2014, besonders beunruhigend.[16]
Diese Entwicklung zeigt sich auch beim Vergleich der Zahlen von 2010 und 2011. Das Epizentrum des Terrorismus im Nordkaukasus ist Dagestan. Laut *Kavkazski Uzel* kam es dort 2010 zu 260 Terroranschlägen, Explosionen und Zusammenstößen, verglichen mit 143 in Inguschetien, der am zweitstärksten betroffenen Republik in der Region, und 99 Zwischenfällen in Tschetschenien. Kabardino-Balkarien folgte mit 90 Anschlägen und Zusammenstößen.
Mit 181 Anschlägen und gewaltsamen Zwischenfällen wies Dagestan 2011 die weitaus meisten terroristischen Gewaltakte von allen Republiken im Nordkaukasus auf. Im Gegensatz zu 2010 war die am zweitstärksten betroffene Republik nicht Inguschetien, sondern Kabardino-Balkarien mit 43 An-

15 Siehe z.B. Thomas de Waal, North Caucasus of the Bizarre, in: The National Interest, 1 November 2010, unter: http://nationalinterest.org/commentary/caucasus-bizarre-4334. Siehe ebenso Górecki, „Creeping" civil war in the North Caucasus, a.a.O. (Anm. 7).
16 Vgl. Carnegie Endowment for International Peace, North Caucasus: Results of 2010, unter: http://carnegieendowment.org/2011/03/15/north-caucasus-results-of-2010/41rj.

schlägen. Weitere 28 Anschläge waren in Inguschetien zu verzeichnen, Tschetschenien folgte mit „nur“ 23 Anschlägen (siehe Tabelle 1).
Mit anderen Worten: Während sich die Sicherheitslage in Tschetschenien und Inguschetien weiter verbessert hat, hat sie sich in Dagestan verschlechtert. Von den insgesamt 283 Terroranschlägen in den ersten acht Monaten des Jahres 2011 ereigneten sich über 50 Prozent in Dagestan, während weniger als zehn Prozent in Tschetschenien stattfanden. Der Konflikt, der seinen Ausgang in Tschetschenien nahm, hat sich auf die gesamte Region ausgeweitet; 2011 waren vier Republiken – Tschetschenien, Dagestan, Inguschetien und Kabardino-Balkarien – erheblich betroffen. Die drei übrigen nordkaukasischen Republiken – Karatschajewo-Tscherkessien, Adygeja und Nordossetien – wurden bislang nicht substanziell in Mitleidenschaft gezogen. Im russischen Kernland war mit dem Selbstmordattentat auf den Flughafen Domodedowo im Januar 2011 in Moskau wie in den vorangegangenen Jahren ein spektakulärer Anschlag zu verzeichnen.

Zwischen Terrorismus, Guerillakrieg und Bürgerkrieg

Die Taktik des bewaffneten Untergrunds blieb 2011 weitgehend unverändert, d.h. es handelte sich mehrheitlich um bewaffnete Angriffe und Bombenanschläge. Laut NCTC gab es in der ersten Hälfte des Jahres 159 Terroranschläge, 88 davon waren bewaffnete Angriffe, bei denen die Täter Schusswaffen oder Panzerfäuste einsetzten. Des Weiteren gab es 68 Bombenanschläge, lediglich bei drei Angriffen handelte es sich um Selbstmordattentate. Die von *Kavkazski Uzel* im August vorgelegten Daten ergeben jedoch ein anderes Bild: Demnach kam es in den ersten acht Monaten des Jahres 2011 im Föderalen Bezirk Nordkaukasus und in Moskau zu insgesamt zwölf Selbstmordattentaten.[17] Die Differenz ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die Datenbank WITS des NCTC mit Stand Anfang Oktober 2011 nur die Anschläge erfasste, die in den ersten sechs Monaten des Jahres verübt worden waren. Man kann daher davon ausgehen, dass die Daten von *Kavkazski Uzel* die genaueren und aktuelleren sind.
2010 sah es ähnlich aus: Über 50 Prozent bzw. 231 der 396 Terroranschläge waren bewaffnete Angriffe, gefolgt von 167 Bombenanschlägen und 13 Selbstmordattentaten. Sieben Anschläge im Jahr 2010 waren Brand- oder Brandbombenattentate.[18]
Die Taktik bestand also überwiegend aus bewaffneten Angriffen kleiner oder sehr kleiner Gruppen von Angreifern und aus Bombenanschlägen. Zweitens hat der Anteil der Selbstmordattentate – zumindest in den ersten acht Monaten des Jahres 2011 – im Vergleich zum Vorjahr nicht zugenommen. Drittens

17 Vgl. 63 čeloveka pogibli v Moskve i na Severnom Kavkaze v 2011 godu v rezultate samopodryvov smertnikov [63 Menschen starben 2011 in Moskau und im Nordkaukasus durch Selbstmordattentäter], Kavkazski Uzel, 31 August 2011, at: http:// www.kavkaz-uzel.ru/articles/191734.
18 Vgl. hierzu ausführlicher die Datenbank NCTC WITS, a.a.O. (Anm. 12).

gehen die Rebellen – neben den „klassischen" Terrortaktiken – vermehrt zur Guerillataktik über. Beleg hierfür ist die Zahl der Feuergefechte, Angriffe auf Sicherheitskräfte und russische Soldaten sowie regelrechter Kämpfe zwischen größeren Gruppen dschihadistischer Rebellen und russischen Soldaten.
Was die Art der Opfer anbelangt, so sind nach wie vor in erster Linie verschiedene staatliche Bedienstete, darunter Polizisten, andere Angehörige der Strafverfolgungsbehörden, Angehörige der Sicherheitskräfte, Schuldirektoren, lokale Verwaltungsleiter sowie – je nach Republik – lokale muslimische Geistliche (Imame) Ziele des bewaffneten Untergrunds. Es scheint plausibel, dass damit insgesamt das staatliche „Nervensystem" im Nordkaukasus getroffen und die lokale Regierungsfähigkeit weiter geschwächt und diskreditiert werden sollen. Abgesehen von einigen öffentlichkeitswirksamen Anschlägen, die auch zivile Opfer zum Ziel haben und eine symbolische Botschaft transportieren sollen, wie z.B. das Selbstmordattentat in Grosny am 31. August 2011, werden Zivilisten zumeist versehentlich in Mitleidenschaft gezogen.[19]
Eine Ausnahme dieses Trends ist Dagestan, wo zahlreiche Anschläge Zivilisten galten, deren Wertvorstellungen und Lebensstil von denjenigen der salafistischen und wahhabitischen Muslime des dschihadistischen Aufstands abweichen. So wurden mehrere Geschäftsinhaber und Wirte nur aus dem Grunde angegriffen oder sogar erschossen, dass sie alkoholische Getränke verkauft bzw. ausgeschenkt hatten oder weil sie ein Café, eine Bar oder eine Sauna betrieben. Traditionelle Heiler und Wahrsager wurden ebenfalls mehrfach angegriffen. Dies erklärt auch die höhere Zahl ziviler Opfer in dieser Republik (siehe Tabelle 1) und zeigt auch, warum es gerechtfertigt ist, von Dagestan zu behaupten, es befinde sich an der Schwelle zum Bürgerkrieg.[20]
Kontinuität lässt sich auch bei den Zielen der Anschläge feststellen. Sowohl 2010 als auch 2011 richteten sich Terrorakte vornehmlich gegen Fahrzeuge, öffentliche Plätze, Läden, Wohnhäuser und Polizeistationen.[21] Züge und andere Arten der Verkehrsinfrastruktur wurden wie schon 2010 auch 2011 angegriffen. Einzelne Anschläge galten der Energieinfrastruktur (Wasserkraftwerke, Erdgaspipelines). Mit dem Ziel, Moskaus jüngste Pläne zur Entwicklung der Region zu konterkarieren, verübten die Rebellen einen Sprengstoffanschlag auf einen Seilbahnmast in einem Skigebiet im Nordkaukasus.[22]

19 Vgl. BBC News Europe, Triple suicide bombing kills police in Chechnya on Eid, unter: http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-14726122.

20 Vgl. Valery Dzutsev, Dagestan Dubbed the Most Dangerous Place in the North Caucasus, in: Eurasia Daily Monitor, 5. Oktober 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38492.

21 Vgl. hierzu ausführlicher die Datenbank NCTC WITS, a.a.O. (Anm. 12).

22 Der Anschlag ist Teil der Strategie, die Gordon Hahn vor Kurzem als „Sotschi-Vektor" des Kaukasus-Emirats bezeichnete. Das Kaukasus-Emirat hat dabei die Olympischen Winterspiele von 2014 im Auge und hofft, auf diese Weise die Angst zu schüren, dass zukünftig auch andere Wintersportorte Ziel solcher Anschläge werden könnten, darunter Sotschi selbst. Allein die Androhung von Anschlägen auf die Olympischen Spiele birgt die Gefahr, dass die Investitionen zurückgehen. Siehe Gordon Hahn, The CE OVKBK's Sochi Vector, in: Monterey Institute for International Studies, Monterey Terrorism Research and

Ein neuer und besonders beunruhigende Trend war 2011 die zunehmend erfolgreiche Rekrutierung von „Nachwuchs“ slawischer Herkunft für den Aufstand im Nordkaukasus. Stammten die Täter bis vor Kurzem noch (fast) ausschließlich aus dem Nordkaukasus, so gab es in diesem Jahr Anzeichen dafür, dass es dem dschihadistischen Aufstand nicht nur gelungen ist, russische Unterstützer für ihre Sache anzuwerben, sondern dass diese auch dazu bereit waren, sich aktiv an Terroranschlägen zu beteiligen.[23] Die jüngsten Beispiele hierfür sind Viktor Dworakowski, der im Sommer 2011 in der Region Stawropol festgenommen wurde, und Witali Rasdobudko, der im Februar 2011 in dem Dorf Gubden in Dagestan getötet wurde. Darüber hinaus wurde 2011 im russischen Oblast Astrachan im Wolgabecken eine „Dschamaat“-Gruppierung[24] enttarnt, die sich nach denselben Prinzipien formiert hatte wie diejenigen, die im Nordkaukasus bereits aktiv waren, und die dieselben Ziele wie diese verfolgte. Sollte dieser Trend anhalten, wäre dies insbesondere für die russischen Sicherheitskräfte beunruhigend, da er die Fähigkeit der Rebellen, sich frei und ungehindert in Gebieten außerhalb des Nordkaukasus zu bewegen, erhöhen würde. Es würde auch bedeuten, dass der nordkaukasische Aufstand sich allmählich auf andere Teile Russlands ausbreitet und Dschamaate auf dem Territorium der Russischen Föderation entstehen, die unabhängig vom Kaukasus-Emirat operieren.

Peitsche statt Zuckerbrot

Neben den üblichen verfassungsrechtlichen Maßnahmen wie territoriale Autonomie und Machtteilung, mit denen man versucht, den Anforderungen ei-

---

Education Program, Islam, Islamism and Politics in Eurasia Report, Nr. 36, 11. März 2011, S. 2-6, unter: http://www.miis.edu/media/view/22714/original/kavkazjihad_montrep_iiper_36_mar_2011.pdf.

23 Vgl. Mairbek Vatchagaev, Is the North Caucasus Rebel Movement Spreading Beyond the North Caucasus?, in: North Caucasus Analysis 16/2011, unter: http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=38279&tx_ttnews[backPid]=27&cHash=c449cca4a842d5677ad3102a64d3e506. Vgl. ebenso Mairbek Vatchagaev, Arrests in Astrakhan Point to the Spread of Islamic Insurgency in Russia, in: Eurasian Daily Monitor, 26. Mai 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews [tt_news]=37974; Gordon Hahn, Alleged Russian Jihadi Suicide Bomber Viktor Dvorakovskii Captured, in: Monterey Terrorism Research and Education Program, Islam, Islamism and Politics in Eurasia Report, Nr. 43, 21. Juli 2011, S. 13, unter: http://www.miis.edu/media/view/23525/original/kavkazjihad_montrep_iiper_43_july_2011.pdf.

24 Der Begriff „Dschamaat“ kommt aus dem Arabischen und bedeutet „Gemeinschaft“, „Gruppe“ oder „Kollektiv“. Mit Dschamaat wird häufig eine muslimische Vereinigung bezeichnet, die eine funktionale Einheit bildet. In Dagestan bezeichnet der Begriff traditionell „die Einwohner einer Siedlung, die Gemeinde einer Moschee, jedwede konkrete Versammlung von Muslimen, die damit beauftragt ist eine gemeinsame Aufgabe wahrzunehmen oder über eine Angelegenheit zu entscheiden“. Enver F. Kisriev, Islamic Movements in the Northern Caucasus and Their Relations with the Authorities, in: Hans-Georg Heinrich/Ludmilla Lobova/Alexey Malashenko (Hrsg.), Will Russia Become a Muslim Society?, Frankfurt am Main 2011, S. 39-83, hier: S. 40-41. Als sich im Westkaukasus zwischen 1999 und 2002 bewaffnete islamische Untergrundbewegungen bildeten, wurde der Begriff auch auf diese Gruppen angewendet. Vgl. ebenda, S. 76-77.

ner multiethnischen Gesellschaft gerecht zu werden,[25] bestand das Konfliktmanagement im Falle Tschetscheniens und seiner Nachbarrepubliken im Nordkaukasus in den vergangenen Jahren im Wesentlichen in der klassischen Kombination aus Zuckerbrot und Peitsche, also positiver und negativer Anreize.[26] Dazu gehören (a) militärische Gewalt oder andere repressive Mittel, d.h. offener Krieg bzw. nach dem Ende des zweiten Tschetschenienkrieges im Jahr 2001 Antiterroroperationen, (b) die Übertragung der Verantwortung für den Kampf gegen den Terrorismus und die Rebellen an lokale Behörden (die sogenannte „Tschetschenisierung" oder „Normalisierung"; mit anderen Worten: man verlässt sich auf Patron-Klient-Netzwerke und ein informelles, für ein autoritäres Umfeld typisches Machtteilungsübereinkommen), (c) eine moderne Herangehensweise an die ökonomische Entwicklung des Nordkaukasus, mit der die tieferliegenden sozioökonomischen Probleme und Konfliktursachen behoben werden sollen, (d) die Umstrukturierung der Verwaltung wie z.B. die Einrichtung des Föderalen Bezirks Nordkaukasus sowie (e) Pläne für eine Wiederansiedlungspolitik und einen Bevölkerungstransfer.[27]
Verhandlungen mit Teilen der tschetschenischen Separatisten, die sich konstruktiv und möglicherweise (zumindest zeitweilig) kompromissbereit zeigten, wie z.B. dem früheren Präsidenten der Tschetschenischen Republik Itschkerija Aslan Maschadow und dem heutigen Ministerpräsidenten der tschetschenischen Exilregierung Achmed Sakajew, spielten nur eine unbedeutende Rolle. Verantwortlich hierfür ist allerdings nicht allein die russische Regierung; auch interne Streitigkeiten und eine Radikalisierung auf tschetschenischer Seite, die seit dem Wiederaufflammen des Konflikts unter Dudajew zunahmen, spielten eine große Rolle.[28]
Das Problem bei diesem Ansatz liegt bis heute in der Unausgewogenheit des Gesamtarrangements, die dazu geführt hat, dass das Konfliktmanagement

25 Mit der Unterzeichnung des Abkommens von Chassawjurt im August 1996 wurde der erste Tschetschenienkrieg beendet. Im Jahr darauf schuf der am 12. Mai 1997 in Moskau unterzeichnete russisch-tschetschenische Friedensvertrag einen formellen Rahmen für die Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der Republik Tschetschenien. Tschetschenien hatte sich in den Jahren zuvor geweigert, sich an der Ausarbeitung der neuen Verfassung der Russischen Föderation zu beteiligen bzw. ihre Gültigkeit anzuerkennen. Seit der Unterzeichnung des Friedensvertrags wird Tschetschenien jedoch *de jure* als Föderationssubjekt der Russischen Föderation betrachtet, das in den vollen Genuss der in der im Dezember 1993 angenommenen Verfassung garantierten Rechte kommt.

26 Vgl. u.a. Malashenko, a.a.O. (Anm. 6); Górecki, „Creeping" civil war in the North Caucasus, a.a.O. (Anm. 7), S. 4-6.

27 Diese Kombination aus negativen und positiven Anreizen entspricht beinahe exakt dem von John Russell beschriebenen viergleisigen Ansatz, der auch in anderen Konflikten und bei der Aufstandsbekämpfung in aller Welt Anwendung findet. Er besteht aus den folgenden vier Strategien: 1. Vernichtung des Terrorismus, 2. Terror gegen Terrorismus, 3. Eindämmung der Terroristen/Aufständischen sowie 4. Bekämpfung der Ursachen. Vgl. John Russell, Chechnya – Russia's „War on Terror", London 2007, S. 102-106.

28 Vgl. u.a. James Hughes, The Peace Process in Chechnya, in: Richard Sakwa (Hrsg.), Chechnya: From Past to Future, London 2005, S. 265-287, hier: S. 282; Russell, Chechnya – Russia's „War on Terror", a.a.O. (Anm. 27), Kapitel 8: The paths not taken: The Russian failure to reach a political solution in Chechnya, S. 131-148.

insgesamt äußerst inkonsistent und somit dysfunktional ist.[29] Der Grund dafür ist, dass der Anwendung von Gewalt – und dies bedeutet nur allzu häufig die Ausübung exzessiver Gewalt durch die Sicherheitsorgane sowohl der Föderation als auch der Republik – zu viel Gewicht im Konfliktmanagement insgesamt beigemessen wird, was wiederum Bemühungen um den Aufbau von Legitimität bei und Vertrauen in der einheimischen Bevölkerung untergräbt. Die unterschiedslose Anwendung von Gewalt gegen Rebellen und Unbeteiligte wird den Konflikt nicht beenden. Im Verein mit der weitverbreiteten Korruption und schlechter Regierungsführung im Nordkaukasus wird sie vielmehr eine gegenteilige Wirkung haben: Russland wird damit die Herzen und Köpfe der einheimischen Bevölkerung verlieren und Teile der jüngeren Generation den Rebellen nicht selten in die Arme treiben.[30]

Anwendung von Gewalt und Antiterroroperationen („Vernichtung des Terrorismus")

Wie auch in früheren Jahren[31] konnten die russischen Sicherheitskräfte 2011 eine größere Anzahl von Erfolgen bei der Terrorismusbekämpfung verbuchen. Die seit zehn Jahren andauernde Antiterroroperation war zwar im April 2009 für beendet erklärt worden; sie wurde jedoch sehr bald wieder aufgenommen, als sich die Sicherheitslage erneut deutlich verschlechterte. 2011 gab es zahlreiche sowohl begrenzte als auch großangelegte antiterroristische Operationen, für die einige Regionalregierungen zusätzlich Truppen des russischen Innenministeriums oder russische Spezialeinheiten anforderten. In

29 So wirft z.B. Wojciech Górecki allen russischen Regierungen seit derjenigen unter Boris Jelzin (1991-1999) vor, weder für die Konfliktbewältigung noch für die Entwicklung des Nordkaukasus eine kohärente Strategie gehabt zu haben. Stattdessen habe der Kreml den Nordkaukasus entweder vernachlässigt und sich selbst überlassen oder aber auf Ereignisse und Entwicklungen lediglich reagiert. Dabei entschieden sich sowohl Jelzin als auch Putin zur Bewältigung des Konflikts ebenso wie beim Umgang mit der Region für das „Gewaltmodell". Ein Wendepunkt sei Präsident Wladimir Putins Entscheidung gewesen, der tschetschenischen Regierung im Zuge der sogenannten „Normalisierung" größere Autonomie zuzugestehen und die wirtschaftliche Entwicklung der Region zu fördern. Dasselbe gelte für Präsident Dmitri Medwedews Beschluss im Jahr 2010, den Föderalen Bezirk Nordkaukasus aus dem Föderalen Bezirk Südrussland herauszulösen. Vgl. Górecki, „Creeping" civil war in the North Caucasus, a.a.O. (Anm. 7), S. 4-6.

30 Vgl. z.B. James Hughes, War makes jihad, in: Antonio Giustozzi (Hrsg.), The Borders of Islam. Exploring Huntington's Faultlines, from Al-Andalus to Virtual Ummah, New Delhi 2009, S. 173-189; Murad Batal al-Shishani, a.a.O. (Anm. 5), S. 5.

31 Laut Mairbek Watschagajew verlor die Widerstandsbewegung im Nordkaukasus 2010 zahlreiche ranghohe Mitglieder. Zu den von russischen Sicherheitskräften in mehreren Spezialeinsätzen Getöteten gehören der Chefideologe des Kaukasus-Emirats Alexander Tichomirow (Kriegsname Said Burjatski), der Führer des Dschamaats Kabardino-Balkarien Ansor Astemirow (Kriegsname Emir Sejfullah) sowie der Führer des dagestanischen Dschamaats Magomedali Wagabow (Kriegsname Emir Sejfullah aus Gubden). Ein weiterer prominenter Rebellenführer, der Führer des inguschischen Dschamaats Achmed Jewlojew alias Ali Tasijew (Kriegsname Emir Magas), wurde gefangen genommen. Insgesamt haben russische Sicherheitskräfte 2010 nach eigenen Angaben über 300 Kämpfer getötet. Vgl. Mairbek Vatchagaev, Moscow's Position in the North Caucasus Worsened Dramatically in 2010, in: Eurasia Daily Monitor, 6. Januar 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=37323.

anderen Fällen wurden die Truppen des russischen Innenministeriums und des Inlandsgeheimdienstes FSB in Eigeninitiative bzw. im Auftrag Moskaus tätig.[32]

Mehrere prominente Angehörige der Widerstandsbewegung im Nordkaukasus wurden bei diesen Operationen getötet, entweder, wenn sie bei Straßenkontrollen gestoppt und aufgefordert wurden, ihre Ausweisdokumente vorzuzeigen, oder im Zuge anderer Einsätze. Am 4. März 2011 gelang es den russischen Sicherheitsdiensten, einen der Anführer des Aufstands in Inguschetien, Chamsat Korigow, in Nasran (Inguschetien) zu töten.[33] Am 22. März 2011 töteten russische Luft- und Bodenstreitkräfte bei einem Einsatz, der einer Rebellenbasis in der Nähe des Dorfes Werchni Alkun in Inguschetien galt, 17 Aufständische, darunter einen der engsten Vertrauten des Anführers des Aufstands im Nordkaukasus. Zunächst glaubte man, dass der Emir des Kaukasus-Emirats selbst, Doku Umarow, bei dem Einsatz getötet worden sei. Später bestätigten jedoch sowohl offizielle Quellen als auch die Dschihad-Website *Kavkaz Center* („Kaukasisches Zentrum"), dass es sich bei dem neben mehreren Kämpfern getöteten Rebellenführer um Supjan Abdullajew (Kriegsname Emir Supjan) und nicht um Doku Umarow gehandelt habe.

Abdullajews Tod war ein herber Schlag für die gesamte Rebellenbewegung im Nordkaukasus, da er zu Umarows Führungszirkel gehörte und dessen designierter Nachfolger war. Er soll auch hinter der Gründung des Kaukasus-Emirats gesteckt haben und „für die Ausdehnung der Grenzen des Emirats auf praktisch alle Muslime des Nordkaukasus verantwortlich"[34] gewesen sein. Seine Bedeutung und seine Funktion innerhalb des Systems des Kaukasus-Emirats gehen auf seine Bemühungen zurück, die Idee der Gründung eines islamischen Staates im Nordkaukasus in die Praxis umzusetzen.

Unter den bei den Antiterroroperationen getöteten Rebellenführern befanden sich außerdem 1. Israpil Walidschanow (Kriegsname Emir Hassan), der Führer der dagestanischen Gruppe „Dschamaat Schariat" (getötet Mitte April);[35] 2. Chaled Jussuf Mohammed al-Emirat (Kriegsname Emir Muchannad), ein berühmter arabischer Dschihad-Kämpfer, der nach Angaben des russischen

32 Vgl. z.B. Mairbek Vatchagaev, Endless Special Forces Operations Continue in the North Caucasus, in: North Caucasus Analysis 12/2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38058. Vgl. ebenso Valery Dzutsev, Moscow Reverts to Crude Force to Control the Situation in Kabardino-Balkaria, in: Eurasia Daily Monitor, 20. Juli 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38198.

33 Vgl. Valery Dzutsev, Russian Security Services Launch Wave of Arrests in Ingushetia After Moscow Airport Bombing, in: Eurasia Daily Monitor, 9. März 2011, unter: http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=37616&cHash=97e51eefaf5c4835f644b8dadd85bb67.

34 Mairbek Vatchagaev, Death of Umarov's Successor Is a Major Setback to Rebel Movement, in: Eurasia Daily Monitor, 7. April 2011, unter: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=topic&tocid=4565c225e&toid=46d6814f2&publisher=THE_JF&type=&coi=&docid=4d9ea5f02&skip=0.

35 Vgl. Mairbek Vatchagaev, Emir of Dagestan's Sharia Jamaat Reportedly Killed in Russian Special Operation, in: North Caucasus Analysis 8/2011, 21 April 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=37823.

Geheimdienstes als Abgesandter von Al-Qaida die Finanzierung des terroristischen Untergrunds im Nordkaukasus gewährleisten sollte und am 21. April getötet wurde;[36] 3. Asker Dschappujew (Kriegsname Emir Abdullah), 4. Kasbek Taschujew (Kriegsname Abdul Dschabbar), 5. Aslanbek Chamursow (Kriegsname Abdel Gafur) und 6. Ratmir Schamejew (Kriegsname Emir Sakarija), der neben sechs anderen Mitgliedern des Dschamaats Kabardino-Balkarien bei einem Sondereinsatz am 29. April getötet wurde;[37] 7. Abdullah Magomedaliew (Kriegsname Emir Daud), Führer des Machatschkala-Sektors des dagestanischen „Dschamaat Schariat“,[38] sowie 8. drei Tschetschenen: Berg-Chasch Mussajew (Kriegsname Emir Chamsat), Rustam Altemirow und Saurbek Amriew, die alle drei zum Führungskreis um Doku Umarow gehört haben sollen und am 16. September getötet wurden, nachdem sie im Anschluss an das Freitagsgebet eine Moschee in Istanbul verlassen hatten.[39]

Ein positiver Nebeneffekt der 2011 durchgeführten Sondereinsätze war die Aufdeckung zahlreicher geheimer Waffenlager. So sperrten beispielsweise russisches Militär, Polizei und Angehörige des FSB bei einem solchen Einsatz am 23. März das Dorf Gubden (Dagestan) ab und durchsuchten die Häuser der Einwohner. Dabei „wurden 33 Schusswaffen, darunter sieben Pistolen, über 300 Schuss Munition, sieben Panzerhauben mit Nachtsichtausrüstung und zwei Patronengurte beschlagnahmt“.[40] Waffenlager und Rebellenunterstände wurden auch in Inguschetien, Tschetschenien, Kabardino-Balkarien und Karatschajewo-Tscherkessien entdeckt und zerstört.

Insgesamt konnten die russischen Sicherheitskräfte 2011 anscheinend eine ganze Reihe von Erfolgen verbuchen. Laut offiziellen russischen Quellen wurden in den ersten fünf Monaten des Jahres 193 Terroristen ausgeschaltet, während die Ordnungs- und Streitkräfte der Föderation 253 Opfer (74 getö-

---

36 Vgl. Russia Says it Killed „al-Qaeda“ Emissary in North Caucasus, in: North Caucasus Analysis 8/2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=37831. Vgl. ebenso Mairbek Vatchagaev, Latest Russian Claims of Victory in North Caucasus Ring Hollow, in: North Caucasus Analysis 9/2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=37861.

37 Emir Abdullah war der Führer des Dschamaats Kabardino-Balkarien, Abdul Dschabbar war der Emir von dessen nordöstlichem Sektor und Abdul Gafur fungierte als Emir Abdullahs Stellvertreter *(naib)*; durch den Tod dieser Männer verlor das Dschamaat praktisch seine gesamte Führung. Vgl. Mairbek Vatchagaev, Moscow Kills Rebel Leaders in Kabardino-Balkaria, but was it a Mortal Blow?, in: North Caucasus Analysis 9/2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=37891. Vgl. ebenso Balkar, Kabardian Insurgent Leaders Reported Killed, in: Radio Free Europe/Radio Liberty, 29 April 2011, at: http://www.rferl.org/content/balkar_kabardian_insurgent_leaders_reported_killed/16797920.html.

38 Vgl. Mairbek Vatchagaev, The North Caucasus' Troubled August, in: North Caucasus Analysis 17/2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38341.

39 Vgl. Mairbek Vatchagaev, Killings in Istanbul Just the Latest in Series of Murders of Chechens Abroad, in: North Caucasus Analysis 18/2011, unter: http://www.jamestown.org/regions/turkey/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38435&tx_ttnews[backPid]=390&cHash =37b1cd404d6f4ae729ad35d4e88066f4.

40 Igor Rotar, Harsh Measures only Strengthen the Insurgency in Dagestan, in: Eurasia Daily Monitor, 31. März 2011, unter: http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?cHash=42abb036815e2cfd367dfda82903fecf&tx_ttnews[tt_news]=37729.

tete und 179 verwundete Militärangehörige) zu verzeichnen hatten. Die Tötung von Doku Umwarows Stellvertreter und designiertem Nachfolger Supjan Abdullajew, einem der ranghöchsten Führer des Kaukasus-Emirats, gilt ebenfalls als einer der größten Erfolge bei der Terrorismusbekämpfung.
Ein sicheres Zeichen dafür, dass die Strategie der Vernichtung des Terrorismus jedoch nur begrenzt erfolgreich ist, ist die Schnelligkeit, mit der die von russischen Einheiten getöteten führenden Persönlichkeiten unter den Aufständischen ersetzt werden konnten.[41] Das Reservoir an jungen Unterstützern des islamistischen Aufstands, die die Reihen des Kaukasus-Emirats und der örtlichen Dschamaate beständig auffüllen, ist offensichtlich groß. Ungeachtet dessen, wie viele führende Rebellen getötet werden, gewinnen die verschiedenen Gruppen ihre Fähigkeit zu operieren relativ schnell wieder zurück. Darüber hinaus wird das Rebellennetzwerk insgesamt von Schlägen gegen die Führer untergeordneter Einheiten nicht beeinträchtigt. Das gilt vor allem für Kabardino-Balkarien, wo die gesamte Führung des Dschamaats Ende April 2011 getötet wurde. Im Juni desselben Jahres musste Russlands Innenminister Raschid Nurgalijew eingestehen, dass der bewaffnete Aufstand trotz der Tötung seiner Anführer noch immer in der Lage war, wirksame Angriffe durchzuführen.[42] Nurgalijew musste auch einräumen, dass Kabardino-Balkarien und Dagestan diejenigen Regionen waren, in denen 2011 die größte Anzahl terroristischer Aktivitäten zu verzeichnen war.

Tschetschenisierung („Terror gegen Terrorismus")

2000 war dem Kreml klar geworden, dass die seit dem Beginn des zweiten Tschetschenienkrieges im Jahr 1999 angewandte Strategie der Gewalt, mit der der Aufstand in Tschetschenien unter Kontrolle gebracht werden sollte, keinen Erfolg haben würde.[43] Zum einen hätte ihre Fortsetzung die ständige Präsenz russischer Streitkräfte erforderlich gemacht, denen es bis dahin jedoch nicht gelungen war, Tschetschenien zu befrieden. Davon abgesehen verursachte diese Strategie hohe politische Kosten, da Berichte über Menschenrechtsverletzungen in Russland und – noch wichtiger – im Ausland Kritik hervorriefen. Darüber hinaus kam es zu einem massiven Abfluss der ethnisch russischen Bevölkerung aus Tschetschenien, was zu einer mentalen und kulturellen Loslösung der Republik von der Russischen Föderation führte.[44]

41 Siehe. z.B. Murad Batal Al-Shishani, a.a.O. (Anm. 5), S. 5.
42 Vgl. Vatchagaev, Endless Special Forces Operations Continue in the North Caucasus, a.a.O. (Anm. 32).
43 Vgl. John Russell, Chechnya – Russia's „War on Terror", a.a.O. (Anm. 27), S. 87.
44 Siehe. z.B. Górecki, „Creeping" civil war in the North Caucasus, a.a.O. (Anm. 7), S. 6; Maciej Falkowski, Chechnya: Between a Caucasian Jihad and „hidden" separatism, Warschau 2007, unter: http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PUNKT_WIDZENIA_13.pdf, S. 49.

Zu diesem Zeitpunkt ging der Kreml zu einer flexibleren Strategie über bzw. kehrte – wie einige Beobachter es formulieren[45] – zu einer solchen zurück, bei der er sich moskautreuer indigener nordkaukasischer Eliten bediente und die daher als „Tschetschenisierung" bezeichnet wird.[46] Die Verantwortung für die Durchführung aller Maßnahmen zur Aufstandsbekämpfung wird dabei auf Tschetschenen übertragen, die Tschetscheniens Status als Mitglied der Russischen Föderation akzeptieren. Im Gegenzug gewährt Moskau ihnen Unterstützung sowie persönliche politische und wirtschaftliche Vorteile.[47] Alexei Malaschenko fasst den dieser Strategie zugrunde liegenden Deal treffend mit folgenden Worten zusammen: „Ihr gebt uns Eure Loyalität und Euren Gehorsam und wir mischen uns nicht in die Art und Weise ein, wie ihr Eure inneren Angelegenheiten regelt."[48] Praktisch angewandt wurde die Strategie in Tschetschenien erstmals im Jahr 2000 mit der Übergabe der Macht an Achmad Kadyrow, der diese zunächst als Leiter der provisorischen Verwaltung und ab 2003 als Präsident bis zu seinem Tod im Jahr 2004 innehatte. Sein Sohn Ramsan bekleidet das Amt des Präsidenten seit 2007. Dank der 2002 und 2004 vorgenommenen Veränderungen am föderativen System[49] und insbesondere bei den Verfahren zur Ernennung der Leiter der Exekutivorgane in den föderativen Subsystemen verfügte Moskau über die notwendigen Instrumente, um diesen Ansatz auf alle übrigen Subjekte der Russischen Föderation, einschließlich der ethnischen Republiken des Nordkaukasus, zu übertragen. Der erste einheimische Republikchef, der seines Amtes enthoben wurde, war der Präsident Inguschetiens, Ruslan Auschew, der 2001/2002 durch Murat Sjasikow ersetzt wurde. Ihm folgten in den Jahren 2005 und 2006 die Republikchefs von Dagestan, Kabardino-Balkarien und Nordossetien, deren Nachfolger allesamt von Präsident Wladimir Putin ernannt wurden.

2011 gab es nur wenige Fälle, in denen sich die Zentralregierung einmischte, um die inneren Machtverhältnisse zu beeinflussen und darüber zu entscheiden, wer in irgendeiner der Nordkaukasusrepubliken regieren sollte. Am 28. Februar ernannte Präsident Dmitri Medwedew zwei Regierungschefs, in Karatschajewo-Tscherkessien und in Tschetschenien.[50] In Tschetschenien

45 Vgl. Hughes, The Peace Process in Chechnya, a.a.O. (Anm. 28), S. 283.

46 Laut Maciej Falkowski wird der Begriff „Tschetschenisierung" seit 2002 von Journalisten verwendet. Russische Stellen haben ihn nie offiziell benutzt, sondern sprechen stattdessen von einem „Friedensprozess", von „Normalisierung" u.ä. Der Begriff wurde von Alexei Makarkin verbreitet, einem Journalisten, der für www.politcom.ru über die Situation in Tschetschenien berichtete. Später wurde er von anderen Journalisten aufgegriffen. Vgl. Falkowski, Chechnya: Between a Caucasian Jihad and „hidden" separatism, a.a.O. (Anm. 44), S. 49.

47 Vgl. Russell, Chechnya – Russia's „War on Terror", a.a.O. (Anm. 27), S. 82-88. Vgl. ebenso Hughes, The Peace Process in Chechnya, a.a.O. (Anm. 28), S. 283-284.

48 Malashenko, a.a.O. (Anm. 6), S. 3.

49 Vgl. ausführlicher zu den Veränderungen u.a. Vladimir Gel'man/Sergey Ryzhenkov, Local Regimes, Sub-national Governance and the „Power Vertical" in Contemporary Russia, in: Europe-Asia Studies 3/2011, S. 449-465, hier: S. 451-457.

50 Vgl. Valery Dzutsev, Replacement of Karachaevo-Cherkessia's President Highlights Kremlin Crisis in Appointment System, in: North Caucasus Analysis 5/2011, unter:

wurde Ramsan Kadyrows Amtszeit als Oberhaupt der Republik kurz vor ihrem Ablauf verlängert. Im Falle Karatschajewo-Tscherkessiens hatte Moskau beschlossen, ein neues Gesicht zu unterstützen: Raschid Temresow. Der vorherige Präsident der Republik, Boris Ebsejew, der selbst von Moskau eingesetzt worden war, hatte Moskaus Erwartungen nicht erfüllt. Es war ihm nicht gelungen, die Republik unter seine Kontrolle zu bringen, und die russische Führung war angeblich mit der sozioökonomischen Entwicklung Karatschajewo-Tscherkessiens unzufrieden. Ebsejew wurde von seinem Präsidentenamt „auf eigenen Wunsch" entbunden.

Der dritte Fall, in dem die Zentrale in Moskau 2011 das Oberhaupt einer Nordkaukasus-Republik nominierte und *de facto* auch ernannte, betraf Aslan Tchakuschinow in Adygeja am nordwestlichen Rand des Nordkaukasus.[51] Tchakuschinow, zuvor lange Jahre Direktor der Staatlichen Technischen Universität Maikop, hatte bereits von 2006 bis 2011 als Oberhaupt der Republik Adygeja amtiert. Unter seiner Regierung scheint die Republik im Vergleich zu anderen Republiken in der Region einen bescheidenen Wirtschaftsaufschwung zu erleben; die Subventionen der Föderation sind in den letzten Jahren von 61 auf 49 Prozent des Republikshaushalts gesunken, die offizielle Arbeitslosenquote ist von 4,4 auf 1,9 Prozent gefallen und es konnten Auslandsinvestitionen in Höhe von insgesamt 1,625 Milliarden US-Dollar (51 Milliarden Rubel) eingeworben werden.

Am 1. April entließen der Präsident der Republik Kabardino-Balkarien, Arsen Kanokow, und der Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten für den Föderalen Bezirk Nordkaukasus, Alexander Chloponin, gemeinsam die Regierung der Republik, die sie für die instabile Sicherheitslage der letzten Monate verantwortlich machten.[52] Kanokow selber war von der darauffolgenden Regierungsumbildung nicht betroffen.

Etwas später, im Juni desselben Jahres, ernannte Präsident Medwedew den Generalmajor der Polizei Alexander Trofimow zum Innenminister Inguschetiens.[53] Trofimow rückte damit an die Stelle von Generalmajor Viktor Pogolow, der einen ähnlichen Posten im Oblast Kirow übernahm. Die Auswechslung wurde für Trofimow als Beförderung, für Pogolow als „ehrenvoller Rückzug in ein zentral gelegenes russisches Kaff" interpretiert.

Durch die Einsetzung moskautreuer Eliten in den Unruherepubliken des Nordkaukasus wurde diesen zu einem großen Teil die Verantwortung für die

---

http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=37585; Radio Free Europe/Radio Liberty, Karachayevo-Cherkessia President Steps Down, 26. Februar 2011, unter: http://www.rferl.org/articleprintview/2321813.html.

51 Vgl. Radio Free Europe/Radio Liberty, Adygeya Republic Head Nominated For Second Term, 9. Dezember 2011, unter: http://www.rferl.org/articleprintview/24416956.html.

52 Vgl. Valery Dzutsev, Kabardino-Balkaria's government blamed for allowing region's destabilization, in: Eurasia Daily Monitor, 4. April 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=37746.

53 Vgl. Mairbek Vatchagaev, Medvedev Appoints a New Interior Minister for Ingushetia, in: Eurasia Daily Monitor, 24. Juni 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38093.

Niederschlagung der lokalen Aufstände übertragen. Zu den von ihnen eingesetzten Instrumenten gehörten antiterroristische Operationen, die 2011 in großer Zahl durchgeführt wurden. Im Zuge ihrer Aufstandsbekämpfung nahmen die lokalen Behörden jedoch auch rechtswidrige Praktiken wieder auf wie z.B. Entführungen, Verschwindenlassen, extralegale Hinrichtungen, grausame und erniedrigende Behandlung bei Spezialeinsätzen, Folter, Kollektivstrafen (Niederbrennen von Häusern), wie sie z.B. in Tschetschenien praktiziert wurden, sowie die Verfolgung salafistischer Muslime, die vor allem in Dagestan von den Behörden verdächtigt wurden, mit dem Aufstand in Verbindung zu stehen.[54] Da lokale Behörden und Richter die Beschwerden der betroffenen einheimischen Bevölkerung wissentlich ignorieren, werden die illegalen Praktiken von einem *De-facto*-System der Straflosigkeit verschleiert. Die Folge davon sind über 2.000 ungelöste jüngere Fälle von Verschwindenlassen im Föderalen Bezirk Nordkaukasus allein bis zum Jahr 2011.[55]

Die Strategie der Tschetschenisierung wird häufig im Kontext der historischen Tradition Russlands im Umgang mit Konflikten zwischen Zentrum und Peripherie gesehen; einige Autoren stellen Parallelen zu einem imperialen Patron-Klient-System der Regierungsführung fest, das bis in die zaristische und sowjetische Politik zurückreicht.[56] Was auch immer der historische Hintergrund sein mag – der Ansatz hat äußerst gemischte Ergebnisse erbracht.

Einerseits haben die Maßnahmen der neuen, vom Kreml eingesetzten lokalen Machthaber zur Stabilisierung Tschetscheniens beigetragen. Eine solche Herangehensweise scheint zudem den Vorteil weit größerer Legitimität als eine zentrale „dirigistische" Lösung zu haben. Im Falle Inguschetiens hat sie außerdem neue, erfolgreiche Eliten in Machtpositionen gebracht, wie z.B. Präsident Junus-bek Jewkurow, der an seine Aufgabe weitaus verantwortli-

54 Glaubwürdige und aktuelle öffentlich zugängliche Informationen zu den Praktiken und rechtswidrigen Maßnahmen zur Aufstandsbekämpfung seitens lokaler Machtorgane und russischer Behörden im Jahr 2011 finden sich im Online-Dokumentenarchiv der russischen nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisation *Memorial*, insbesondere in den „Chronicles of Violence", unter: http://www.memo.ru/eng/news/index.htm. Für weiter zurückliegende Jahre sind die illegalen Praktiken in verschiedenen Papieren von *Memorial* und anderen Organisationen dokumentiert und veröffentlicht. Siehe Memorial, The System of Impunity in the North Caucasus (2009-2010) – How Does it Function? Abductions and disappearances of people in the North Caucasus in 2009 – Sabotage of investigation of criminal cases in 2009-2010, unter: http://www.memo.ru/d/2120.html. Siehe ebenso Human Rights Watch, „As If They Fell From the Sky". Counterinsurgency, Rights Violations, and Rampant Impunity in Ingushetia, New York 2008, unter: http://www.hrw.org/reports/2008/russia0608/russia0608webwcover.pdf; Human Rights Watch, „What Your Children Do Will Touch Upon You". Punitive House-Burning in Chechnya, 2. Juli 2009, unter: http://www.hrw.org/node/84194; US Department of State, Human Rights Country Report Russia 2010, unter: http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154447.htm.

55 Vgl. The Jamestown Foundation, More than 2,000 Disappearances in North Caucasus Remain Unsolved, in: Eurasia Daily Monitor, 3. Juni 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38012.

56 Siehe z.B. Andrew C. Kuchins/Matthew Malarkey/Sergey Markedonov, The North Caucasus. Russia's Volatile Frontier, Center for Strategic & International Studies (CSIS), Russia and Eurasia Program, Report, März 2011, S. 18, unter: http://csis.org/files/publication/110321_Kuchins_NorthCaucasus_WEB.pdf. Siehe ebenso Hughes, The Peace Process in Chechnya, a.a.O. (Anm. 28), S. 283-284.

cher und konstruktiver herangeht als sein direkter Vorgänger. Vor allem aber scheint Moskau sein wichtigstes strategisches Ziel, die Sicherstellung der territorialen Integrität der Russischen Föderation, erreicht zu haben, da die vom Kreml in ihre Ämter eingesetzten Eliten die Zugehörigkeit Tschetscheniens und der übrigen nordkaukasischen Republiken zur Russischen Föderation akzeptieren.

Andererseits hat der Ansatz einige gravierende Nachteile, die letztendlich schwerer wiegen als die kurzfristigen Erfolge und die gesamte Strategie in Zweifel ziehen.[57] So wird beispielsweise die Loyalität der lokalen Eliten um den Preis der Errichtung und Förderung autoritärer und in Fällen wie Tschetschenien quasi-absolutistischer Regime erkauft. Die Menschenrechtsverletzungen und der Terror, mit dem gegen die Aufständischen – und allzu oft auch gegen Unbeteiligte – vorgegangen wird, sind Probleme, über die nicht hinweggesehen werden kann, selbst wenn Moskau nun Ramsan Kadyrow und seinesgleichen die Schuld daran geben kann. Wichtiger noch ist die Tatsache, dass der Aufstand, selbst wenn die brutalen Antiterrormaßnahmen möglicherweise einige Erfolge gezeitigt haben, nicht niedergeschlagen wurde. Vor allem aber ist das gegenwärtige Regierungssystem alles andere als tragfähig oder legitim, da es auf dem oben beschriebenen besonderen Arrangement der Machtteilung beruht. Dieses hat zur Herrschaft ethnischer Clans geführt, die die staatlichen Ressourcen monopolisieren und aus dem zentralen Haushalt zur Verfügung gestellte Gelder veruntreuen, sowie zu weitverbreiteter Korruption und Vetternwirtschaft und zum Machtmissbrauch durch die vom Kreml unterstützten Eliten. Dies alles verschärft letztendlich das Problem, das eigentlich durch diesen Ansatz gelöst werden sollte.[58]

Sozioökonomische Entwicklung (Bekämpfung der Ursachen)

Der Nordkaukaukasus bleibt in seiner wirtschaftlichen Entwicklung im Vergleich zum russischen Kernland traditionell zurück. Das ist bis heute unverändert und gilt als eine der wichtigsten Ursachen der anhaltenden Konflikte in der Region.[59] Der Nordkaukasus ist die ärmste Region Russlands. Sie lei-

57 Die meisten Experten schließen sich dieser Bewertung an. Vgl. z.B. Nikolay Petrov, A Recipe for Success in the North Caucasus, in: The Moscow Times, 1. März 2011, unter: http://carnegieendowment.org/2011/03/01/recipe-for-success-in-north-caucasus/8mf.

58 Das Problem mit Tschetschenien ist, dass sein von Moskau gestützter Machthaber Ramsan Kadyrow inzwischen in einer Position ist, aus der Moskau ihn offenbar nur schwer wieder entfernen kann. Er ist der unangefochtene Führer Tschetscheniens und verfügt über weitaus mehr materielle und militärische Ressourcen als jeder andere tschetschenische Führer seit Dudajew. Angesichts von Kadyrows unbeschränkter Autonomie in seinem eigenen Machtbereich grenzt die Situation in Tschetschenien für einige Beobachter an eine *De-facto*- oder Quasi-Unabhängigkeit. Vgl. z.B. John Russell, Kadyrov's Chechnya – Template, Test or Trouble for Russia's Regional Policy?, in: Europe-Asia Studies 3/2011, S. 509-528. Vgl. ebenso Richard Sakwa, The revenge of the Caucasus: Chechenization and the dual state in Russia, in: Nationalities Papers 5/2010, S 601-622.

59 So hob z.B. Ministerpräsident Wladimir Putin in einer Sitzung der Regierungskommission für die sozioökonomische Entwicklung des Föderalen Bezirks Nordkaukasus am 3. August 2011 die Bedeutung von Beschäftigungsaussichten, insbesondere für die jüngere Ge-

det unter struktureller Arbeitslosigkeit, zu geringer finanzieller Unterstützung, Überbevölkerung und einem Mangel an Ackerland. Nach Angaben des russischen Statistikamts *Rosstat* lag die Arbeitslosenquote im Mai 2009 bei 33,9 Prozent in Tschetschenien und bei 50,3 Prozent in Inguschetien bei einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von zehn Prozent in Russland insgesamt.[60] Die Arbeitslosenquoten in Dagestan, Karatschajewo-Tscherkessien und Kabardino-Balkarien waren zumindest 2003 und 2004 nicht so hoch wie in den beiden zuvor genannten Republiken, lagen aber immerhin noch zwischen 21 Prozent in Karatschajewo-Tscherkessien und 28 Prozent in Kabardino-Balkarien. Ein weiterer Indikator wirtschaftlicher Unterentwicklung ist der Umfang der Subventionen für die regionalen Haushalte durch Moskau.[61]
Nachdem die russische Regierung interne Gründe für den Konflikt zunächst ignoriert und vorwiegend auf militärische Gewalt im Umgang mit den Rebellen gesetzt hatte, wandte sie sich während der zweiten Amtszeit Wladimir Putins als Präsident der Russischen Föderation den sozioökonomischen Konfliktursachen zu. 2004 begann Russland unter Putin die Entwicklung im Nordkaukasus zu fördern, wobei das Ministerium für Regionalentwicklung die Federführung übernahm. Ziel war der Abbau der chronischen Unterentwicklung der Region und die Bekämpfung der tieferliegenden Ursachen des Konflikts.[62] 2006 wurde per Erlass von Präsident Putin eine Kommission unter Leitung von Dmitri Kosak geschaffen, die die Aufgabe hatte, die sozioökonomische Lage im damaligen Föderalen Bezirk Südrussland zu verbessern. In einer Rede, die er im Juni 2009 in Machatschkala hielt, identifizierte Präsident Medwedew „systemische Probleme“ wie Korruption, Arbeitslosigkeit und Armut in der Region als die (inneren) Hauptantriebskräfte des Konflikts. Am 19. Januar 2010 unterzeichnete er einen Präsidialerlass zur Errichtung des Föderalen Bezirks Nordkaukasus. Als erster Generalgouverneur

---

neration, für die Stabilisierung der Lage hervor. Siehe Government of the Russian Federation, Prime Minister Vladimir Putin holds a meeting of the Government Commission on the Socio-Economic Development of the North Caucasus Federal District, 3. August 2011, unter: http://www.highbeam.com/doc/1G1-263320485.html.

60 Vgl. Wojciech Górecki, Managers instead of governor-generals? Moscow’s new tactics in the North Caucasus, OSW Commentary 36/2010, Fußnote 1, unter: http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2010-03-03/managers-instead-governor-generals-moscow-s-new-tactics-north-c.

61 LautValery Dzutsev erhält eine durchschnittliche russische Region rund ein Viertel ihrer Einkünfte aus dem zentralen Staatshaushalt. Im Nordkaukasus erhalten Tschetschenien und Inguschetien über 90 Prozent ihrer Einkünfte aus Moskau; Moskaus Zahlungen für Dagestan machen 80 Prozent des dagestanischen Haushalts aus, die übrigen Republiken beziehen über 60 Prozent ihrer Einkünfte aus Moskau. Vgl. Valery Dzutsev, Kabardino-Balkaria Youth Protest Against Moscow Reaches Tipping Point, in: Eurasia Daily Monitor, 11. Juli 2011, unter: http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=38158&cHash=3cb1937e376c0f0ef461e09d441506ee.

62 Vgl. Sergey Markedonov, A Strategy for North Caucasus: don’t mention politics or religion, Open Democracy, 1. November 2010, unter: http://www.opendemocracy.net/od-russia/sergei-markedonov/strategy-for-north-caucasus-don%E2%80%99t-mention-politics-or-religion. Vgl. ebenso Gordon Hahn, Russia’s Thaw – Through the North Caucasus Prism, Monterey Institute of International Studies, Russia: Other Points of View, 12. August 2010, unter: http://www.russiaotherpointsofview.com/2010/08/russias-thawthrough-the-north-caucasus-prism.html.

für den neuen Föderalen Bezirk setzte Medwedew Alexander Chloponin ein, was ein klares Zeichen dafür war, dass ein entwicklungsorientierter Ansatz den „Sicherheit-zuerst"-Ansatz ablösen sollte.[63]

Im Februar 2010, nur wenige Wochen nach seiner Amtseinführung, präsentierte Chloponin einen Plan mit dem Titel „Höhe 5642" (*„Wysota 5642"*), in dem die Entwicklung des Skitourismus und der Bau von Freizeitanlagen im Nordkaukasus vorgeschlagen wurden.[64] Das gesamte Programm sollte zwölf bis 13 Milliarden US-Dollar kosten und sah den Ausbau von vier Ski- und Erholungsgebieten nach höchsten Standards in Nordossetien (Mamison), Kabardino-Balkarien (Prielbrussje-Nationalpark). Karatschajewo-Tscherkessien (Archys) und Dagestan (Matlas) vor. Chloponins nächster Schritt war die Vorbereitung der „Strategie für die sozioökonomische Entwicklung des Föderalen Bezirks Nordkaukasus bis 2025",[65] die Ministerpräsident Putin am 6. Juli 2010 angekündigt hatte und die er zwei Monat später, am 6. September 2010, billigte. Ziel der Strategie ist die Senkung der Arbeitslosigkeit auf fünf Prozent durch die Schaffung von 400.000 neuen Arbeitsplätzen sowie die Anhebung der Löhne um das Zweieinhalbfache. In zwei Anhängen wird eine Vielzahl von Projekten aufgelistet, die im Zuge der Umsetzung der Strategie realisiert werden sollen.[66]

2011 waren keine größeren Fortschritte bei der Umsetzung der tiefgreifenden und ehrgeizigen Entwicklungsstrategie für den Nordkaukasus zu verzeichnen. Zu Beginn des Jahres hatte Chloponin damit begonnen, um ausländische Investitionen für das Projekt „Höhe 5642" zu werben, so z.B. Ende Januar auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos. Man rechnete damit, dass private Investoren 13 Milliarden der Gesamtkosten des Projekts, die inzwischen auf 15 Milliarden US-Dollar veranschlagt wurden, abdecken würden und die russi-

63 Wojciech Górecki zitiert eine Episode, die dies illustriert: „Der russische Präsident sagte während eines Treffens mit Journalisten am 24. Januar [2010], der Kaukasus müsse mit wirtschaftlichen Methoden statt mit Zwangsmitteln regiert werden (‚Hier wird ein Manager gebraucht, kein Diktator')." Górecki, Managers instead of governor-generals? Moscow's new tactics in the North Caucasus, a.a.O. (Anm. 60).

64 Das Projekt ist nach der Höhe des Elbrus, des höchsten Berges im Nordkaukasus, benannt. Es ist nicht ganz klar, wann genau Chloponin das Konzept bekannt gegeben hat. Einige Autoren behaupten, es sei im Februar 2010, kurz nach seiner Ankunft in der Region als Generalgouverneur, veröffentlicht worden, andere sagen, das Konzept sei der Öffentlichkeit erst ungefähr ein halbes Jahr später im Juni 2010 vorgestellt worden. Vgl. Górecki, Managers instead of governor-generals? Moscow's new tactics in the North Caucasus, a.a.O. (Anm. 60). Vgl. ebenso Valery Dzutsev, Another Lost Year for the Kremlin in the North Caucasus: 2010 in Review (Part Two), in: Eurasia Daily Monitor, 13. Januar 2011, unter: http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=37355&tx_ttnews[backPid]=27&cHash=150f52692e.

65 Strategija social'no-ekonomičeskogo razvitija Severo-Kavkazckogo federal'nogo okruga do 2025 goda, Kavkazski Uzel, unter: http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/175166.

66 Der erste Anhang listet „vorrangige Investitionen" für soziale Projekte in den Jahren 2010 bis 2013 in folgenden Bereichen auf: I. Energie, II. Bildung, III. Industrie, IV. Landwirtschaft, V. Wohnungsbau, VI. Tourismus, VII. Verkehr, VIII. Fernmeldewesen. Er enthält insgesamt 44 Projekte. Der zweite Anhang führt 63 Langzeitprojekte auf, die bis 2025 in sechs Bereichen verwirklich werden sollen: I. Industrie, II. Tourismus/Freizeiteinrichtungen, III. Verkehr, IV. Energie, V. Kultur, VI. Umwelt. „Höhe 5642" ist eines der Langzeitprojekte.

sche Regierung die restlichen zwei Milliarden beisteuern würde.[67] Die Verabschiedung der Entwicklungsstrategie für den Nordkaukasus wurde im November 2011 ausgesetzt und auf mindestens Mai 2012 verschoben, da einige Probleme u.a. mit der Finanzierung aufgetreten waren. Der entsprechende Beschluss wurde Ende November von Chloponin bestätigt.[68]

So vernünftig und notwendig es auch ist, die wirtschaftlichen Probleme der Region in Angriff zu nehmen, so kann sich Chloponins ambitionierte Entwicklungsstrategie für den Zeitraum bis 2025 doch nur weniger, noch dazu sehr begrenzter Erfolge rühmen. Chloponin selbst räumte bei verschiedenen Gelegenheiten ein, dass die Arbeitslosigkeit im Nordkaukasus – insbesondere in dessen östlichem Teil (Tschetschenien, Inguschetien und Dagestan) – noch immer hoch sei und dass auch so bald nicht mit positiven Veränderungen zu rechnen sei.[69] Selbst wenn es stimmt, dass die russische Regierung und der Generalgouverneur die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2011 nach eigenen Angaben um 100.000 reduziert haben, was schwer zu beweisen ist, ist die Lage noch immer beklagenswert. Auch bei der Einwerbung ausländischer Investitionen sind die Fortschritte bescheiden. Neben dem französischen staatlichen Finanzinstitut CDC, das die enorme Summe von 13,6 Milliarden US-Dollar in das Skiprojekt investieren will, gibt es nur einen weiteren ausländischen Investor, die finnische Firma Arvotec, die in Kisljar (Dagestan) eine Fischzuchtanlage bauen will. Dagestan soll außerdem ein Solarkraftwerk erhalten, das von dem russischen Unternehmen Hevel und dem Schweizer Konzern Oerlikon gebaut wird.[70]

Es überrascht allerdings, dass es noch immer keine konkreten Investitionen gibt, geschweige denn irgendeines der in der Strategie aufgeführten Projekte realisiert wurde, und das obwohl 2011 so viel über die Regionalentwicklungsstrategie geredet wurde. Der Gesamtplan befindet sich daher – besten-

67 Vgl. Valery Dzutsev, Russia's Grand Vision for the Development of North Caucasus Remains Unrealistic, in: Eurasia Daily Monitor, 2. Februar 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Bswords%5D=8fd5893941d69d0be3f378576261ae3e&tx_ttnews%5Bany_of_the_words%5D=dzutsev&tx_ttnews%5Btt_news%5D=37450&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=3b9da44f138f44129b56289f87139682.

68 Vgl. Sergej Konovalov, Pervym delom – puški. [Zuallererst – Kanonen], in: Nezavisimaja Gazeta, 25. November 2011, unter: http://www.ng.ru/regions/2011-11-25/1_kavkaz.html. Vgl. ebenso Programma po razvitiju Severnogo Kavkaza v etom godu prinjata ne budet, utverždaet istočnik v apparate Chloponina [Programm für die Entwicklung des Nordkaukasus wird laut einer Quelle im Büro Chloponins nicht mehr in diesem Jahr verabschiedet], Kavkazski Uzel, 1. November 2011, unter: http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/195028.

69 Vgl. Mairbek Vatchagaev, Despite Risks – Moscow Turns to Ski Resorts as Regional Panacea for the North Caucasus, in: Eurasia Daily Monitor, 9. Juni 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38031. Vgl. ebenso Valery Dzutsev, Moscow's Aggressive Assimilation Policy May Spur a Further Growth of Nationalism, in: Eurasia Daily Monitor, 3. Oktober 2011, unter: www.jamestown.org/single/?no_cache=1& tx_ttnews[tt_news]=38484.

70 Vgl. Valery Dzutsev, Moscow's Plan to Increase Control over the North Caucasus Imperils its Effort to Modernize the Region, in: Eurasia Daily Monitor, 20. Juni 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38073. Vgl. ebenso Konovalov, a.a.O. (Anm. 68).

falls – noch immer in einem sehr frühen Stadium. Mit dem Beschluss vom November 2011, die Implementierung der Strategie bis Mai 2012 auszusetzen, ist das Risiko gestiegen, dass ihre grundlegenden Inhalte „niemals in die Praxis umgesetzt werden".[71] Die Rückkehr zum Einsatz militärischer Mittel scheint angesichts des erneut gestiegenen Einflusses der *„siloviki"*[72] nach Putins Rückkehr ins Präsidentenamt weitaus wahrscheinlicher.

Förderung der Migration (Bekämpfung der Ursachen)

Während die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung des Nordkaukasus zum einen darauf abzielt, die Arbeitslosigkeit durch die Ankurbelung der lokalen Wirtschaft zu reduzieren, versucht sie die wirtschaftlichen Probleme zum anderen dadurch zu lösen, dass sie die Migrationsmuster beeinflusst, die auf die katastrophale Wirtschaftslage zurückzuführen sind. Sowohl ethnische Russen als auch Nichtrussen verlassen die Region auf der Suche nach besseren Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Teilen der Russischen Föderation. Dennoch bleibt die Arbeitslosigkeit sehr hoch, vor allem unter jungen Menschen.[73]
Um sowohl gegen die hohe Arbeitslosenquote als auch die Abwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus dem Nordkaukasus vorzugehen, trieb Chloponin seit Dezember 2010 ein Wiederansiedlungsprogramm als Teil seiner Entwicklungsstrategie für den Zeitraum bis 2025 voran. Ziel des Programms ist es, „die Binnenmigration in Russland zu beleben, indem Arbeitslose aus dem Nordkaukasus sich in Regionen im Innern Russlands niederlassen, während russische Facharbeiter in die entgegengesetzte Richtung wandern".[74] Die Planungen im Rahmen der Strategie sahen vor, dass rund 40.000 Menschen aus dem Nordkaukasus in die innerrussischen Regionen abwandern sollten.[75] Im Juni 2011 wies Chloponin auf dem Internationalen Wirtschaftsforum in St. Petersburg erneut darauf hin, dass es dringend notwendig sei, junge arbeitslose Nordkaukasier zur Migration in innerrussische Regionen zu bewegen. Außerdem schlug er vor, die ethnisch russische Bevölkerung in der Region durch die Verteilung von Ackerflächen in den nordkauka-

71 Górecki, „Creeping" civil war in the North Caucasus, a.a.O. (Anm. 7).
72 Der Ausdruck *„siloviki"* bezeichnet eine der herrschenden Eliten in Russland. Er ist abgeleitet von dem Begriff *„silovye struktury"*, der diejenigen staatlichen Institutionen und Ministerien bezeichnet, die über Zwangsmittel verfügen, wie z.B. die Streitkräfte, die Strafverfolgungsbehörden und die Geheimdienste. Die bekanntesten unter ihnen sind der Inlandsgeheimdienst FSB, die übrigen Nachrichtendienste, das Innenministerium, verschiedene Bereiche des Militärs und die Staatsanwaltschaft. Vgl. hierzu Andrei Illarionov, The Siloviki in Charge, in: Journal of Democracy 2/2009, S. 69-72, hier: S. 69. Siehe ebenso Ian Bremmer/Samuel Charap, The Siloviki in Putin's Russia: Who They Are and What They Want, in: The Washington Quarterly, Winter 2006-7, S. 83-92, hier: S. 86.
73 Vgl. Kuchins/Malarkey/Markedonov, a.a.O. (Anm. 56), S. 15-17.
74 Ebenda, S. 17.
75 Vgl. Valery Dzutsev, Another Lost Year for the Kremlin in the North Caucasus: 2010 in Review (Part One), in: North Caucasus Analysis 1/2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=37351.

sischen Republiken, die noch immer im Besitz Moskaus sind, an die Kosaken zu unterstützen.[76]

Das Programm ist in vieler Hinsicht kritikwürdig. Es lässt nicht nur eine typisch sowjetische Denkweise in der Frage erkennen, wie mit wirtschaftlichen Problemen umzugehen ist, sondern beruht außerdem auf einer herablassenden Sichtweise, nach der Russen weiter entwickelt und für hochqualifizierte Arbeiten besser geeignet sind. Vor allem aber ist das Konzept völlig unrealistisch, da die Idee, große Teile der Bevölkerung aus welcher nordkaukasischen Republik auch immer dazu zu ermutigen, nach Russland auszuwandern, vielerorts auf zunehmende Skepsis und sogar offene Aggression auf Seiten der russischen Bevölkerung stößt.[77] Es ist auch deshalb unrealistisch, weil Nordkaukasier aufgrund ihrer engen Heimatverbundenheit zumeist nur vorübergehend in andere Regionen abwandern. Die Ermunterung russischer Fachkräfte zur Migration in den Nordkaukasus ist genauso problematisch, in erster Linie aus Sicherheitsgründen, aber auch aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Bedingungen und des politischen Klimas in der Region.[78]

Es überrascht daher kaum, dass die Idee zur Belebung der Migration aus dem und in den Nordkaukasus 2011 keinerlei Anzeichen von Erfolg zeigte. Russen verlassen die Region noch immer ohne die Absicht zurückzukehren[79] und die einheimische Bevölkerung wandert zwar tatsächlich in russische Regionen ab, tut dies aber nur vorübergehend und nicht in dem Umfang, den die Behörden erhofft hatten.

Bürokratische Kontrollmechanismen (Eindämmung)

Eine territorial-administrative Neuordnung war bereits früher von Präsident Putin, der gegen Ende seiner ersten Amtszeit damit begann, kleinere „nationale“ autonome Subjekte der Russischen Föderation mit größeren Gebietseinheiten zu verschmelzen, als Strategie des Konfliktmanagements ange-

76 Vgl. Dzutsev, Moscow’s Plan to Increase Control over the North Caucasus Imperils its Effort to Modernize the Region, a.a.O. (Anm. 70).

77 Kurz nachdem die russische Regierung die Entwicklungsstrategie für den Nordkaukasus, einschließlich der Umsiedlungspläne, der Öffentlichkeit vorgestellt hatte, inszenierten rund 5.000 russische Nationalisten in Moskau Krawalle, bei denen sie Slogans wie „Russland den Russen“ skandierten und die Abschiebung von Nordkaukasiern aus Moskau forderten. Zu ähnlichen Ausschreitungen kam es auch in mehreren anderen großen Städten Russlands. Vgl. Dzutsev, Another Lost Year for the Kremlin in the North Caucasus: 2010 in Review (Part One), a.a.O. (Anm. 75).

78 Vgl. Valery Dzutsev, Russian Ethnic Outflow From the North Caucasus Continues to Worsen, in: Eurasia Daily Monitor, 26. Oktober 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38572.

79 Diese Einschätzung wird von einem Vorfall, den Mairbek Watschagajew schildert, gestützt: „Inguschetiens Präsident Junus-bek Jewkurow beschrieb kürzlich in Inguschetien wortgewandt die Ergebnisses des Programms: ‚Ich wies den Verwaltungschef an, mindestens eine [russische] Familie zu finden, die in die Republik zurückgekehrt ist, um mit ihr zu sprechen‘, sagte er. ‚Es gibt keine solche Familie.‘“ Mairbek Vatchagaev, Migration Patterns in the North Caucasus Paint Dismal Picture for Moscow, in: Eurasia Daily Monitor, 10 November 2011, at http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=38650&cHash=5a2cbb2ac3d52184cf91c463bbbf6a0b.

wandt worden.[80] So war er auch verantwortlich für die Erfindung der sieben sogenannten Föderalen Bezirke, zu denen der Föderale Bezirk Südrussland gehörte. Diese administrativen Subeinheiten waren dazu gedacht, die regionale Gesetzgebung zu kontrollieren und zu beaufsichtigen und so nicht unbedingt eine gute, aber dafür loyale Regierungsführung in den territorialen Subeinheiten sicherzustellen und die Durchführung föderaler Programme zu gewährleisten.
Am 19. Januar 2010 beschloss Putins Nachfolger Dmitri Medwedew, durch die Abtrennung des Föderalen Bezirks Nordkaukasus vom Föderalen Bezirk Südrussland einen achten Föderalen Bezirk zu schaffen.[81] Seitdem besteht der Föderale Bezirk Nordkaukasus aus sieben Subjekten der Russischen Föderation: Dagestan, Tschetschenien, Inguschetien, Nordossetien, Kabardino-Balkarien, Karatschajewo-Tscherkessien und der Region Stawropol. Adygeja und die Region Krasnodar verblieben im Föderalen Bezirk Südrussland. Wie bereits erwähnt, wurde Alexander Chloponin, ein erfolgreicher Geschäftsmann und ehemaliger Gouverneur der Region Krasnojarsk in Sibirien, zum Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten für den Föderalen Bezirk Nordkaukasus ernannt.
Zu den größten Hindernissen, die Chloponins Zielen und seinen Aufsichtsfunktionen im Wege stehen, gehören die Sicherheitslage in der Region, die sich bislang nicht verbessert hat und noch immer jedes ehrgeizige Programm zur wirtschaftlichen Entwicklung gefährdet, sowie die von Moskau als Teil seiner „Tschetschenisierungsstrategie“ geschaffenen Patron-Klient-Netzwerke.[82]

Schlussfolgerungen

2011 brachte keine Wende im Konfliktverlauf. Vielmehr war es ein weiteres blutiges Jahr für den Nordkaukasus. Den Daten nach zu urteilen, waren die ersten acht Monate sogar noch schlimmer als der entsprechende Vorjahreszeitraum. Die wichtigsten Befunde der Konfliktanalyse für das Jahr 2011 können wie folgt zusammengefasst werden:

- Das Ausmaß der Gewalt hat mit insgesamt 283 Terroranschlägen und gewaltsamen Zwischenfällen in der Zeit von Januar bis August 2011 im Vergleich zu 238 Anschlägen und Zwischenfällen in den zwölf Monaten

80 Vgl. u.a. Neil J. Melvin, Building Stability in the North Caucasus. Ways Forward for Russia and the European Union, SIPRI Policy Paper Nr. 16, Mai 2007, S. 25-26, unter: http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP16.pdf.
81 Vgl. Wojciech Górecki, „Creeping“ civil war in the North Caucasus, a.a.O. (Anm. 7), S. 5.
82 Vgl. z.B. Kuchins/Malarkey/Markedonov, a.a.O. (Anm. 56), S. 17-18.

des Vorjahres erheblich zugenommen. NCTC-Daten bestätigen diesen Trend.[83]

- Obwohl die Anzahl der Anschläge offensichtlich gestiegen ist, liegt die Zahl der Opfer im Jahr 2011 (Januar bis August: 705) hinter den von *Kavkazski Uzel* für 2010 angegebenen Zahlen (1.710) zurück; dies kann jedoch auch auf unterschiedliche Zählmethoden zurückzuführen sein. Verglichen mit den NCTC-Daten für die ersten acht Monate des Jahres 2010 (650) ist die Zahl der Opfer leicht gestiegen.
- Das Zentrum des dschihadistischen Aufstands im Nordkaukasus ist wie 2010 noch immer Dagestan,[84] die geographischen Stoßrichtungen des Terrorismus sind ebenfalls seit 2010 unverändert. Demnach war die nach Dagestan am häufigsten von Terroranschlägen betroffene Republik Kabardino-Balkarien. Dagestan steht mit 181 Terroranschlägen bzw. terroristischen Gewaltakten und 365 Opfern in den ersten acht Monaten des Jahres 2011 an der Schwelle zum Bürgerkrieg. Kabardino-Balkarien entwickelt sich seinerseits zu einer weiteren Drehscheibe des Terrorismus im Nordkaukasus.
- In anderen Republiken (Tschetschenien, Inguschetien), die in den vorherigen Jahren mehr Gewalt erfahren haben, hat sich die Lage verbessert.

Grundsätzliche Veränderungen im Konfliktmanagement waren 2011 nicht auszumachen; vielmehr wurden die bisherigen Methoden und Herangehensweisen fortgesetzt. Den föderalen und regionalen Sicherheitsorganen ist es zwar gelungen, insbesondere in Inguschetien mehrere ranghohe Rebellen zu töten; die Situation scheint sich dadurch insgesamt jedoch nur wenig gebessert zu haben, wie die Analyse des Konfliktverlaufs gezeigt hat. Wenige bis gar keine Fortschritte gab es auch in anderen Bereichen des Konfliktmanagements. Moskau bevorzugt noch immer die Anwendung militärischer Gewalt oder anderer repressiver Maßnahmen („Vernichtung") in Kombination mit der sogenannten Strategie der Tschetschenisierung („Terror gegen Terrorismus").[85] Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Nordkaukasus genießt offenbar keinen Vorrang mehr und wurde nahezu vollständig eingestellt. Moskaus Vorgehen mag vereinzelte Erfolge hervorgebracht haben, allen voran die Tötung mehrerer führender Köpfe des Kaukasus-Emirats, insgesamt ist es jedoch schlecht durchdacht und beeinträchtigt die Wirksamkeit

83 Laut NCTC-Daten kam es in der gesamten Russischen Föderation in den ersten acht Monaten des Jahres 2010 zu 187 Terroranschlägen.

84 Dies wurde auch vom russischen Innenminister Raschid Nurgalijew eingeräumt. Bei einem Treffen mit dem dagestanischen Präsidenten Magomedsalam Magomedow am 3. Oktober 2011 in Machatschkala soll Nurgalijew gesagt haben: „Das Ausmaß der terroristischen Bedrohung zeigt, dass die Zustände in Dagestan verglichen mit den anderen Republiken des Föderalen Bezirks Nordkaukasus am schlimmsten sind." Zitiert in: Dzutsev, Dagestan Dubbed the Most Dangerous Place in the North Caucasus, a.a.O. (Anm. 20). Vgl. ebenso Jamestown Foundation, Is Dagestan Now in the Midst of a „Real Guerilla War?", in: Eurasia Daily Monitor, 23. September 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38444.

85 Vgl. Petrov, a.a.O. (Anm. 57).

anderer Komponenten des Konfliktmanagements. Die Betonung militärischer Mittel und antiterroristischer Maßnahmen untergräbt letztendlich die Möglichkeit einer tragfähigen und friedlichen Lösung des Konflikts und treibt den Rebellen neue Kämpfergenerationen in die Arme.[86]

Eine der wichtigsten Entwicklungen des Jahres 2011 war der Rückgang der Unterstützung in der russischen Bevölkerung für die Politik der Regierung, den Nordkaukasus um jeden Preis in der Russischen Föderation zu halten. Bei großen öffentlichen Demonstrationen und in Diskussionen innerhalb der politischen Elite wurde die Loslösung des Nordkaukasus von Russland gefordert,[87] was von einem wachsenden Widerstand gegen die Verteilung eines immer größeren Teils des Föderationshaushalts an die Eliten in den nordkaukasischen Republiken, ohne dass sich eine Verbesserung der Lage abzeichnet, zeugt. Überlegungen zur Loslösung des Nordkaukasus sind in Russland offenbar kein Tabu mehr.

Gleichzeitig scheint die russische Regierung keinesfalls bereit zu sein, über dieses Szenario auch nur nachzudenken. Nach der Aufgabe von Chloponins wirtschaftlichem Entwicklungsprogramm im November 2011 scheint die Fortsetzung der Strategie der militärischen Eindämmung und der „Vernichtung" des Terrorismus zur Bewältigung des Konflikts durch die russische Regierung am wahrscheinlichsten.[88] Umso plausibler ist dies angesichts der näher rückenden Olympischen Winterspiele in Sotschi im Jahr 2014.

Angesichts der anhaltenden Wirkung der oben dargestellten tieferliegenden Konfliktursachen (Korruption, Arbeitslosigkeit, Unterentwicklung, kulturelle

86 Nikolaj Petrov vertritt beispielsweise die Auffassung, dass Moskaus Strategie des starken militärischen Drucks und der Bildung moskautreuer „archaischer Khanate" wirkungslos ist. Vgl. ebenda. Murad Batal al-Shishani und andere weisen darauf hin, dass der rücksichtslose Einsatz militärischer Gewalt den Konflikt nicht beendet, sondern die bestehenden Klagen der Menschen im Nordkaukasus über Russlands Herrschaft lediglich verstärkt. Vgl. Murad Batal al-Shishani, a.a.O. (Anm. 5), S. 3-5. Vgl. ebenso Liz Fuller, It may be too late for a new North Caucasus Policy, Radio Free Europe/Radio Liberty, 27. Januar 2011, unter: http://www.rferl.org/content/commentary_new_north_caucasus_policy_too_late/2289607.html.

87 Laut Emil Pain, prominenter russischer Experte für Ethnopolitik und ehemaliger Regierungsbeamter, haben 2011 erstmals zwischen 50 und 60 Prozent der russischen Bevölkerung dem Slogan „Weg mit dem Nordkaukasus!" zugestimmt. Siehe Valery Dzutsev, Medvedev Displays Bewildering Ambivalence About Russia's North Caucasus Policy, in: Eurasia Daily Monitor, 6. Juli, 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38140&tx_ttnews[backPid]=7&cHash=631b58be2f484513028de280ec307601. Vgl. ebenso Paul Goble, The Most Important Development in the North Caucasus in 2010: Russians Begin Talking About Letting it Go, in: Eurasia Daily Monitor, 26. Januar 2011, unter: http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=37408& tx_ttnews[backPid]=27&cHash=0d93b141a2.

88 Siehe z.B. Valery Dzutsev, Moscow Launches Military Buildup in the North Caucasus to Safeguard Sochi Olympics, in: Eurasia Daily Monitor, 22. Februar 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=37543. Vgl. ebenso Konovalov, a.a.O. (Anm. 68); Valery Dzutsev, Kremlin Chooses Guns over Butter Approach to Dealing with North Caucasus, in: Eurasia Daily Monitor, 5. Dezember 2011, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38745; Valery Dzutsev, Russia Launches Massive Military Redeployment to Dagestan, in: Eurasia Daily Monitor, 21. März 2012, unter: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=39160.

Distanz zwischen Russen und anderen ethnischen Gruppen, zunehmende Radikalisierung und Islamisierung) in Kombination mit der Unangemessenheit des russischen sicherheitsorientierten Umgangs mit der Situation wird es für die Konflikte im Nordkaukasus auf absehbare Zeit definitiv keine tragfähige politische Lösung geben. Mit anderen Worten: Der russisch-tschetschenische Konflikt wird ein dauerhafter Konflikt ohne Aussicht auf eine Lösung bleiben.

*Alice Ackermann**

Die Stärkung der Reaktion der OSZE auf Krisen und Konflikte: ein Überblick

Das Zustandekommen des Beschlusses des OSZE-Ministerrats über den Konfliktzyklus

Die Reaktion der OSZE auf Krisen und Konflikte zu verbessern war eines der großen Ziele des litauischen OSZE-Vorsitzes 2011. Damit sollten die strategischen Diskussionen über die verschiedenen Phasen des Konfliktzyklus[1] fortgesetzt werden, die ursprünglich im Sommer 2009 vom griechischen Vorsitz unter der Bezeichnung „Korfu Prozess“[2] – der Name geht auf ein informelles Treffen der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten auf der griechischen Insel Korfu zurück – begonnen worden waren. Der litauische Vorsitz beschloss eine Serie von Expertentreffen und Workshops zu veranstalten, die als „V-V-Dialog *(Vancouver to Vladivostok via Vienna and Vilnius)* über den Konfliktzyklus“ bezeichnet wurde. Der V-V-Dialog konzentrierte sich auf die vier wichtigsten Bereiche innerhalb des Konfliktzyklus – Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge – und fasste die verschiedenen konstruktiven Ideen und zukunftsorientierten Vorschläge, die von den OSZE-Teilnehmerstaaten in den Jahren 2009 und 2010 in verschiedenen Foren vorgebracht und diskutiert worden waren, zusammen.

Nach den langwierigen „strategischen“ Diskussionen, die sich über die beiden letzten Jahre erstreckt hatten, war es allmählich notwendig geworden, etwas Umsetzbares zu präsentieren. Der litauische Vorsitz folgte daher dem Rat des OSZE-Konfliktverhütungszentrums (KVZ) und ernannte Anfang 2011 die Ständigen Vertreter Frankreichs, Rumäniens, der Slowakei und der Schweiz bei der OSZE zu „Koordinatoren für den Konfliktzyklus”. Ziel war es, die Diskussionen auf die operative Ebene zu verlagern und die Teilnehmerstaaten dazu aufzufordern, die in den vergangenen zwei Jahren vorgebrachten Ideen und Vorschläge in anwendbare Strategien und Praktiken zu überführen. Dem litauischen Vorsitz war sehr daran gelegen, die Debatten in Richtung eines Beschlussentwurfs zu lenken, der dem einmal im Jahr zusam-

---

* Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autorin wieder. Der Text wurde 2012 fertiggestellt. Seither wurden weitere Maßnahmen zur Umsetzung des Ministerratsbeschlusses über den Konfliktzyklus durchgeführt.

1 Vgl. OSCE Chairmanship, Lithuanian OSCE Chairmanship Work Programme, CIO.GAL/4/11/Rev. 1, 12. Januar 2011.

2 Siehe ausführlicher hierzu Alice Ackermann/Herbert Salber, Der „Korfu-Prozess“ der OSZE – ein vorläufiges Resümee des Sicherheitsdialogs über Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg), OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011, S. 221-227.

menkommenden Ministerrat, dessen nächstes Treffen Anfang Dezember 2011 stattfinden sollte, zur Erörterung vorgelegt werden konnte. Die kontinuierliche Einbindung der Teilnehmerstaaten in reguläre und informelle Foren war daher von größter Bedeutung.

Zu Vorbereitung der Diskussionsrunden berief der litauische Vorsitz am 15. März ein informelles Botschaftertreffen ein, bei dem er einen „Fahrplan" unter dem Motto „Anschub für den V-V-Dialog über den Konfliktzyklus" verteilte. Darin wurden das Format, der Inhalt und die Ziele der zukünftigen informellen Treffen und Workshops festgelegt.[3] Thema des ersten Expertentreffens, das im April 2011 stattfand, war die Verstärkung der Frühwarn- und Analysefähigkeiten der OSZE. Viele Teilnehmerstaaten hatten die Notwendigkeit erkannt, systematische Frühwarnfähigkeiten innerhalb der OSZE aufzubauen, um rechtzeitig und vorbeugend auf sich herausbildende Krisen und Konflikte reagieren zu können. Ein Workshop zur Konfliktnachsorge folgte im Mai. Er befasste sich mit einer ganzen Reihe von Themen, darunter nichtmilitärische vertrauensbildende Maßnahmen (VBM), Versöhnungsprozesse sowie Kooperation und Koordination mit nationalen und internationalen Akteuren in Ländern nach einem Konflikt.

Mit Unterstützung des Büros des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE wurde ein Workshop speziell zu vertrauensbildenden Maßnahmen im Bereich Wirtschaft und Umwelt veranstaltet, die sowohl in den verschiedenen Phasen einer Krise oder eines Konflikts als auch nach einem Konflikt Anwendung finden können. Der Workshop widmete seine Aufmerksamkeit auch der Tatsache, dass für die Vorbeugung und die Lösung von Konflikten ein mehrdimensionaler und mehrgleisiger Ansatz notwendig ist. Zwei weitere Expertentreffen im Juli und September befassten sich mit dem Aufbau systematischer Kapazitäten zur Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung in der OSZE bzw. mit der Verbesserung der Maßnahmen zur frühestmöglichen Konfliktverhütung. Bei Letzterem wurden die politischen Empfindlichkeiten hinsichtlich der Einleitung von Reaktionsmaßnahmen in frühen Krisenstadien besonders deutlich. Auf dem ersten Workshop legte die Schweiz – ein OSZE-Teilnehmerstaat mit umfassender Erfahrung in Vermittlungsprozessen – den Entwurf eines Konzepts zur Entwicklung von Kapazitäten zur Mediationsunterstützung vor.[4]

---

3 Vgl. OSCE Chairmanship, Advancing the „V to V" Dialogue on the Conflict Cycle, Discussion Paper for the Informal Ambassadorial Meeting on 15 March 2011, CIO.GAL/31/11, 7. März 2011.

4 Zur Diskussion über die Ursprünge des OSZE-Ministerratsbeschlusses 3/11 über den Konfliktzyklus siehe auch Alice Ackermann, Der V-V-Dialog zum Konfliktzyklus. Wie das Konfliktverhütungszentrum die Reaktionsfähigkeit der OSZE in Konflikten beschleunigt, in: OSCE Magazine 4/2011 (deutschsprachige Ausgabe), S. 7-9, sowie dies., Strengthening the OSCE's Capacities in Conflict Prevention, Crisis Management and Conflict Resolution, in: Security and Human Rights 1/2012, S. 11-18.

Der Entwurf für ein „Konzept zur Stärkung der Mediationsunterstützung in der OSZE“[5] verdient besondere Aufmerksamkeit, da er ursprünglich als Anhang zu dem geplanten Ministerratsbeschluss zum Konfliktzyklus entwickelt worden war. Das Konzept, das unter der Federführung des Schweizer Koordinators und mit Unterstützung des KVZ erarbeitet wurde, berücksichtigte die Erfahrungen anderer internationaler Organisationen beim Aufbau von Kapazitäten zur Mediationsunterstützung wie z.B. der Vereinten Nationen und der Europäischen Union.[6] Gleichzeitig war es auf den konkreten Kontext zugeschnitten, in dem Dialogerleichterung und Mediation innerhalb der OSZE durchgeführt werden. Daher wurden auch Probleme wie die mangelnde Kontinuität in Mediationsprozessen, die auf den jährlichen Wechsel der Persönlichen Vertreter des OSZE-Vorsitzenden zurückzuführen ist, sowie fehlende finanzielle und personelle Ressourcen angesprochen.[7]
Die Empfehlungen der Expertentreffen spiegelten sich im Entwurf des Beschlusses über die Verbesserung der Fähigkeiten hinsichtlich des Konfliktzyklus wider. Bereits ab Juni 2011 erarbeiteten das Sekretariat und der Vorsitz zunächst mehrere vorläufige Entwürfe. Es folgten Diskussionen unter den Teilnehmerstaaten im Vorfeld des Ministerratstreffens. Diese gestalteten sich manchmal schwierig, da es widerstreitende Ansichten über die jeweilige Bedeutung gab, die den einzelnen Elementen des Konfliktzyklus zukam. Die Verhandlungen dauerten selbst in Vilnius noch an, da die Teilnehmerstaaten es bis zum Beginn des OSZE-Ministerratstreffens nicht geschafft hatten, zu einem Konsens über alle Absätze der Beschlussvorlage zu gelangen. Erst am 7. Dezember, dem letzten Tag des Ministerratstreffens, sahen sich die Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten dazu in der Lage, das Dokument zu unterzeichnen, das den sperrigen Namen „Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge“[8] trägt.

5 OSCE Lithuanian Chairmanship, Proposal for: „Concept on Strengthening Mediation-Support within the OSCE“, CIO.GAL/137/11, 6. Juli 2011.

6 Vgl. z.B. United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on Enhancing Mediation and its Support Activities, S/2009/189, 8. April 2009; Council of the European Union, General Secretariat of the Council, Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities, Nr. 15779/09, 10. November 2009.

7 Vgl. ausführlicher hierzu Alice Ackermann, Strengthening Mediation Support in Regional Organizations – A Framework, Master’s thesis, Europa Universität Viadrina, Frankfurt/Oder 2011.

8 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.

Trotz der Kritik, er sei nicht weitreichend genug und bleibe hinsichtlich konkreter Strategien oder Instrumente in einigen thematischen Bereichen wie z.B. der Frühwarnung eingeschränkt, ist Ministerratsbeschluss 3/11 dennoch ein bedeutendes Dokument. Zum einen spiegelt er die gemeinsamen Anstrengungen vieler Akteure – darunter drei OSZE-Vorsitze, die Teilnehmerstaaten, die OSZE-Institutionen, die Parlamentarische Versammlung der OSZE und das Sekretariat – über einen langen Zeitraum hinweg wider.
Das Dokument signalisiert ebenfalls die Bereitschaft der Organisation, ihre Ansätze zu Konfliktverhütung und Konfliktlösung für das 21. Jahrhundert zu überdenken. Anfang der 1990er Jahre gehörte die OSZE bereits zu den wenigen internationalen Organisationen, die Überlegungen dazu anstellten, wie sie auf einen Konflikt in allen seinen Phasen reagieren konnten – von der Frühwarnung und Verhütung über Krisenmanagement bis hin zur Konfliktnachsorge. Dieses neue Denken spiegelte sich im Schlussdokument des Gipfeltreffens von Helsinki aus dem Jahr 1992 wider – der Quintessenz zahlreicher weitreichender Bestimmungen, die die Arbeit der OSZE bis heute leiten.
Seit der Verabschiedung des Helsinki-Dokuments von 1992 hat es jedoch keine neuen Beschlüsse mehr zur Reaktion auf die verschiedenen Phasen des Konfliktzyklus gegeben. Ebenso wenig gab es seither irgendwelche neuen Beschlüsse, die frühere Erfahrungen aus mehreren, oftmals ernsten Krisen und Konflikten auf dem Westbalkan, in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien miteinbezogen haben. Vor allem innerstaatliche Konflikte verschiedener Art bedrohen auch weiterhin die Sicherheit und die Stabilität von OSZE-Teilnehmerstaaten; und auch Krisen und Konflikte zwischen Staaten sind weit davon entfernt ihre Bedeutung verloren zu haben. Der Ministerratsbeschluss 3/11 ist zudem ein mehr als zeitgemäßes Dokument, da auch andere internationale Organisationen ihre Krisen- und Konfliktreaktionsfähigkeiten über die Jahre entwickelt haben, so insbesondere die Europäische Union.
Ebenso bedeutend ist die Tatsache, dass die Umsetzung des Ministerratsbeschlusses 3/11 konkretes Handeln des OSZE-Generalsekretärs in Absprache und Zusammenarbeit mit dem OSZE-Vorsitz und anderen Durchführungsorganen erfordert. Die Teilnehmerstaaten sind gleichfalls aufgerufen, eine aktivere Rolle bei der Verhütung und der friedlichen Lösung von Konflikten zu spielen. Das ausdrückliche Mandat des Generalsekretärs hinsichtlich Frühwarnung ist allseits anerkannt, insbesondere sein Auftrag, „dem Ständigen Rat jeden Fall neu auftretender Spannungen oder Konflikte im OSZE-Raum zur Kenntnis zu bringen“.[9] Um die Frühwarnfunktionen anderer OSZE-Durchführungsorgane und -Institutionen, wie z.B. diejenige des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (dessen Mandat im Dokument des Gipfeltreffens von Helsinki aus dem Jahr 1992 festgelegt ist) nicht zu beeinträchti-

9 Ebenda, S. 14.

gen, sind die im Ministerratsbeschluss 3/11 enthaltenen Bestimmungen zur Frühwarnung vor allem dazu gedacht, die bereits bestehenden Mandate zur Frühwarnung zu ergänzen. Eine systematische Frühwarnkapazität soll in Absprache und Zusammenarbeit mit allen relevanten Durchführungsorganen der OSZE aufgebaut werden.

Die Rolle des KVZ der OSZE, das im Wiener Sekretariat angesiedelt ist, wurde ebenfalls erweitert. Das KVZ wurde damit beauftragt, die Funktion einer Schaltstelle zu übernehmen, die nicht nur ein OSZE-weites Frühwarnsystem entwickeln, sondern auch Kapazitäten für Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung aufbauen soll. Der Entwurf des „Konzepts zur Stärkung der Mediationsunterstützung in der OSZE" wurde nicht wie ursprünglich vorgesehen dem Beschluss des OSZE-Ministerrats als Anhang hinzugefügt. Allerdings wurden Elemente des Textes in das Schlussdokument aufgenommen. Demnach soll ein systematisches Mediationsunterstützungspotenzial folgende Bestandteile umfassen: (1) Ausbildung und Aufbau von Kompetenz in den OSZE-Strukturen, (2) Wissensmanagement und operative Vorgaben, (3) Außenkontakte, Vernetzung, Zusammenarbeit und Koordinierung mit einschlägigen lokalen und nationalen Handlungsträgern sowie mit internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und (4) die operative Unterstützung des OSZE-Vorsitzes sowie seiner Sonderbeauftragten, der Leiter der Feldoperationen sowie anderer maßgeblicher OSZE-Mediatoren.[10]

Weniger schwierig war es, einen Konsens über Bestimmungen zur Konfliktnachsorge zu erzielen, da die Arbeit der OSZE in Ländern nach einem Konflikt bereits eine lange Tradition hat. Abgesehen von weiteren Überlegungen darüber, wie bestehende vertrauensbildende Maßnahmen, auch dimensionsübergreifend, genutzt werden können, unterstützt der Beschluss die Erstellung nationaler Verzeichnisse von Experten, die dafür eingesetzt werden können, die Konfliktnachsorge im Rahmen der OSZE zu unterstützen. Die bei Weitem problematischsten Bestimmungen im Ministerratsbeschluss 3/11 sind diejenigen zum frühzeitigen Handeln, da sie nur wenig Bezug auf konkrete und innovative Aufgaben nehmen. Eine Reihe von Teilnehmerstaaten hatte nachdrücklich für die Stärkung der Rolle des Vorsitzes bei der Einsetzung von Erkundungsmissionen und anderen Formen von Expertenteams, selbst ohne einen zuvor hergestellten Konsens, plädiert. Dieser Vorschlag hatte in den Verhandlungen im Vorfeld des Ministerratstreffens hitzige Debatten über die Beschlussvorlage ausgelöst. Der Generalsekretär wurde damit beauftragt, diese Frage weiter zu verfolgen und den Teilnehmerstaaten einen Vorschlag zu unterbreiten, wie die Fähigkeiten der OSZE zur Faktenermittlung, einschließlich durch den Einsatz von Expertenteams, bei neu auftretenden Krisen und Konflikten, verstärkt werden können.

10 Vgl. ebenda, S. 15.

Das Sekretariat und die OSZE-Durchführungsorgane haben bei der Umsetzung der im Ministerratsbeschluss 3/11 enthaltenen Bestimmungen bereits erhebliche Fortschritte vorzuweisen. Die Implementierung verläuft gewissermaßen auf zwei Ebenen: einer „internen" in Gestalt der OSZE-Durchführungsorgane zum Zwecke der Konsultation, Zusammenarbeit und Koordination und einer „externen", die dafür zuständig ist, den Vorsitz und die Teilnehmerstaaten über Fortschritte, zusätzlich benötigte Mittel und weiteren Beratungsbedarf bei Fragen, die im Ministerratsbeschluss angesprochen werden, zu informieren. Um die Teilnehmerstaaten an der Implementierung zu beteiligen, schlug der irische Vorsitz Anfang 2012 vor, eine offene Arbeitsgruppe zum Konfliktzyklus einzurichten, die sich schwerpunktmäßig mit den Themenfeldern befassen sollte, die in dem Beschluss genannt waren. Vom Sekretariat vorbereitete Impulspapiere bildeten die Grundlage für die Diskussionen mit den Teilnehmerstaaten und lieferten gleichzeitig Hintergrundinformationen über erste Schritte und Zwischenziele bei der Implementierung.
Darüber hinaus hat sich auch der OSZE-Generalsekretär, Botschafter Lamberto Zannier, bei zwei verschiedenen Gelegenheiten an die Teilnehmerstaaten gewandt. Am 10. Februar 2012 rief er eine informelle Sondersitzung auf Botschafterebene zum Ministerratsbeschluss 3/11 ein, auf der er insbesondere auf Frühwarnung einging und einige der im Sekretariat unternommenen Vorarbeiten vorstellte. Der Generalsekretär, der die herausragende Rolle des KVZ bei der Umsetzung des Beschlusses besonders hervorhob, gab einen ersten Überblick über die bislang von den Durchführungsorganen geleistete Arbeit. Dazu gehörten der Entwurf von operativen Leitlinien zur Frühwarnung (*„Early Warning Operational Guidelines"*) und die Einrichtung einer internen Arbeitsgruppe zur Frühwarnung zum Zwecke der Koordination und der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren, die in eine Reihe von Aktivitäten im Zusammenhang mit Frühwarnung eingebunden sind, wie z.B. die Sammlung, Zusammenführung, Analyse und Bewertung maßgeblicher Frühwarnsignale. Der am 16. Juli 2012 vorgelegte Bericht des Generalsekretärs über bereits erzielte Fortschritte und mögliche zukünftige Optionen im Hinblick auf Ministerratsbeschluss 3/11, mit dessen Anfertigung er in dem Beschluss beauftragt worden war, hatte auch zum Ziel, die OSZE-Delegationen über die praktischen Schritte zu unterrichten, die bereits unternommen worden waren.[11]
Innerhalb der OSZE, d.h. auf der Ebene des Sekretariats und der OSZE-Institutionen, wurde im Bereich Frühwarnung durch die Einrichtung einer internen Arbeitsgruppe und eines Netzes von Frühwarnkontaktstellen sowie mit-

11 OSCE Secretary General, Report by the Secretary General on progress made and possible options on the way forward with regard to Ministerial Decision No. 3/11 on Elements of the Conflict Cycle, related to enhancing the OSCE's capabilities in early warning, early action, dialogue facilitation and mediation support, and post-conflict rehabilitation, SEC.GAL/137/12, 16. Juli 2012.

tels eines Referenzdokuments für den internen Gebrauch, der „Internen Leitlinien der OSZE für Frühwarnung“ (*„Early Warning: OSCE Internal Guidelines“*), eine enge Zusammenarbeit eingeführt. In seinem Bericht vom 16. Juli gab der Generalsekretär die Leitlinien an die OSZE-Teilnehmerstaaten weiter. Mit ihrer Hilfe soll „die gegenwärtige Praxis der Frühwarnung innerhalb der Organisation konsolidiert und weiter systematisiert“[12] werden. Das KVZ hat darüber hinaus einen Leitfaden zu nichtmilitärischen vertrauensbildenden Maßnahmen (*„OSCE Guide on Non-Military Confidence-Building Measures [CBMs]“*) verfasst, der die Bemühungen der OSZE zur Konfliktverhütung, beim Krisenmanagement und bei der Konfliktnachsorge unterstützen soll.
Die Ausarbeitung einer integrierten Strategie zur Ausbildung und zum Aufbau von Kapazitäten zur Stärkung der Mediationsunterstützung der OSZE schreitet ebenso voran wie die Entwicklung interner Leitlinien für wirksame Mediation. Das KVZ hat außerdem einen Fragebogen zur Bewertung der Dialogerleichterung und der Mediationstätigkeit im OSZE-Gebiet und der vorhandenen Unterstützungskapazität entwickelt, der im Frühjahr 2012 an alle Feldoperationen, OSZE-Institutionen und die Parlamentarische Versammlung der OSZE verteilt wurde. Zweck des Fragebogens war eine Bestandsaufnahme der Arbeit, die bei der Dialogerleichterung und der Mediationsunterstützung bereits geleistet worden war. Anhand dessen sollten anschließend Bereiche ermittelt werden, in denen Verbesserungen und weitergehende Überlegungen notwendig waren. Die Ergebnisse der Fragebogenauswertung sollen den geplanten internen Leitlinien für wirksame Mediation als Anleitung dienen. Angemerkt werden sollte an dieser Stelle auch, dass das KVZ im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren einen Beitrag zu den Leitprinzipien des VN-Generalsekretärs zur wirksamen Mediation geleistet hat.[13] In diesem besonderen Zusammenhang unterstützte das KVZ die VN und die Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIZ) mit der Vorbereitung der Konsultationen über die Entwicklung einer Anleitung zur wirksamen Mediation, an denen Vertreter mehrerer regionaler, subregionaler und anderer internationaler Organisationen am 3. und 4. April 2012 in Dschidda teilnahmen. Die Ergebnisse und Empfehlungen der Beratungen fanden ebenfalls ihren Niederschlag im Bericht des VN-Generalsekretärs.

Schlussbetrachtung

Der Beschluss Nr. 3/11 des OSZE-Ministerrats verspricht für die Zukunft eine stärker vorbeugende und schnellere Reaktion der OSZE auf Krisen und

12 Ebenda, S. 2.
13 Vgl. United Nations General Assembly, Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution, Report of the Secretary-General, A/66/811, 25. Juni 2012.

Konflikte. Es war ermutigend mitzuerleben, wie in den letzten Jahren neue Ideen und Ansätze zum Konfliktzyklus entstanden, die die Organisation mit Blick auf Frieden und Sicherheit ihrer Teilnehmerstaaten und Gesellschaften fit für das 21. Jahrhundert machen. Es gab viele Herausforderungen und das spiegelt sich auch zum Teil in dem Beschluss wider. Es bleibt die kritische Frage frühzeitigen Handelns, die allerdings nicht nur für die OSZE eine Herausforderung ist, sondern für alle internationalen Organisationen. Der häufig zitierte „fehlende politische Wille" zum raschen Handeln bleibt ein ernsthaftes Hindernis, allerdings nicht das einzige. Menschliche, finanzielle und materielle Ressourcen müssen ebenfalls rechtzeitig verfügbar sein. Die unverbrüchliche Umsetzung des Ministerratsbeschlusses 3/11 bleibt eine wesentliche Aufgabe für den irischen Vorsitz und sehr wahrscheinlich auch für die folgenden OSZE-Vorsitze, die Teilnehmerstaaten und die Durchführungsorgane der OSZE.

Die Verbesserung der Reaktion der OSZE auf Krisen und Konflikte und die Tatsache, dass sie über Werkzeuge, Instrumente und Mittel verfügt, die es ihr erlauben, sich mit den vielen Facetten des Konfliktzyklus zu befassen, stellen einstweilen einen wichtigen Baustein für die Schaffung einer wahren Sicherheitsgemeinschaft dar.

Themenschwerpunkt: 20 Jahre Hoher Kommissar für nationale Minderheiten

Knut Vollebæk

20 Jahre Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten

Einführung in den Themenschwerpunkt

In diesem Jahr begeht die Institution des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) ihr 20-jähriges Jubiläum. Dieser Jahrestag bietet eine willkommene Gelegenheit für eine Bestandsaufnahme der Erfolge der Vergangenheit, der aktuellen Bedeutung und künftiger Herausforderungen.

Das Amt des HKNM wurde mit einem Beschluss des Gipfeltreffens von Helsinki im Dezember 1992 geschaffen und war ein echtes Kind seiner Zeit. Blickt man auf den Beschluss zurück, fallen zwei Dinge besonders auf: erstens, das ausgeprägte Gefühl einer Notlage, das unter den Staats- und Regierungschefs herrschte, und zweitens der starke Glauben an die Vorzüge des Multilateralismus und internationaler Intervention, der in dem Beschluss durchscheint. Liest man heute das Schlussdokument, auf das sich die Staats- und Regierungschefs der damaligen KSZE geeinigt hatten, noch einmal, wird deutlich, wie drängend die Herausforderungen waren. Es wird aber auch deutlich, dass sie starkes Vertrauen in die internationale Zusammenarbeit hatten, an ein gemeinsames Ziel glaubten und davon überzeugt waren, dass die Herausforderungen, vor denen sie standen, durch gemeinsame Anstrengungen bewältigt werden konnten. Das Helsinki-Dokument trug deshalb zu Recht den Titel „Herausforderung des Wandels".

Rückblickend gibt es keinen Zweifel, dass wir seit 1992 erhebliche Fortschritte gemacht haben. Auch wenn im OSZE-Gebiet noch viel zu tun bleibt, glaube ich doch, dass man mit Recht sagen kann, dass die Herausforderungen und Gefahren heute weniger bedrohlich sind als sie es 1992 waren. Die Institution des HKNM wurde zu einer Zeit ins Leben gerufen, als in einigen Teilen des OSZE-Gebiets wieder interethnische Konflikte auftraten und in offenen Krieg mündeten. Das ist heute nicht mehr der Fall. Die Konflikte, die Anfang der 1990er Jahre ausbrachen, wurden gestoppt, auch wenn für einige von ihnen eine endgültige Lösung und Beilegung noch immer aussteht. In den meisten Ländern, die damals von verheerenden Konflikten heimgesucht wurden, wird nun eine neue Zukunft aufgebaut. Fortschritte stellen sich jedoch häufig nur langsam ein und die zugrundeliegenden Missstände sind vielleicht immer noch nicht behoben und beeinträchtigen die Zukunft.

Im Rahmen der Bemühungen der OSZE hat der HKNM in verschiedenen Ländern eine wichtige Rolle dabei gespielt, Fortschritte zu erleichtern. Mit stiller, aber beharrlicher Diplomatie ist es ihm gelungen, Parteien zusammenzubringen und ein gewisses Maß an Gemeinsamkeiten zu finden. Und die Arbeit geht weiter. Derzeit ist der HKNM in mehreren Teilnehmerstaaten ak-

tiv und befasst sich mit Fragen, die nationale Minderheiten und interethnische Beziehungen sowohl in als auch zwischen Teilnehmerstaaten betreffen. Auch wenn die Gefahr neuer oder erneut aufflammender Konflikte anscheinend zurückgegangen ist, sind die bislang erzielten Fortschritte noch immer zerbrechlich und vielerorts auch reversibel, und weder frühere noch künftige Fortschritte sollten als endgültig oder unumkehrbar angesehen werden. Die Verpflichtungen hochzuhalten, die uns dahin gebracht haben, wo wir heute stehen, ist und bleibt ein aktiver Prozess und weitere Fortschritte werden sich nur als Ergebnis anhaltender Anstrengungen einstellen.

Auch wenn die Gefahr offener Konflikte geringer geworden ist, bleibt interethnische Verständigung in vielen Teilnehmerstaaten eine große Herausforderung. Diese Verständigung aufrechtzuerhalten ist ein aktiver politischer Prozess, der nie ganz abgeschlossen ist. Es erfordert die ständige Anpassung der Politik an sich verändernde Gegebenheiten. Einigen der Konflikte der 1990er Jahre wurde durch die Einführung starker Rechte für die beteiligten ethnischen Gruppen Einhalt geboten, häufig jedoch ohne dass die zugrundeliegenden Missstände, die den Konflikt eigentlich angeheizt hatten, behoben waren. Heute habe ich die Sorge, dass einige dieser Konfliktregelungen bestimmte Defizite aufweisen, obwohl sie die Feindseligkeiten erfolgreich beendet haben, da ihre Bestimmungen eine Realität widerspiegeln, die nicht mehr existiert. Ich bin davon überzeugt, dass die OSZE weiterhin eine wichtige Rolle dabei spielen muss, Mehrheiten und Minderheiten gleichermaßen dabei zu helfen eine neue gemeinsame Basis zu finden und über starre Abkommen der Vergangenheit hinauszugehen, um eine gemeinsame Zukunft zu schmieden.

Mit seinen einzigartigen Arbeitsmethoden ist der HKNM dafür prädestiniert, eine großen Teil zu diesen Bemühungen beizutragen. Im Laufe meiner Amtszeit als HKNM habe ich die Stärken dieses Mandats und die Möglichkeiten, die es bietet, schätzen gelernt. Zu den wirklichen Stärken des HKNM gehören Beharrlichkeit und Beständigkeit und ich glaube, dass dies ein wichtiger Grund dafür ist, dass die Institution ihre Bedeutung bis heute bewahrt hat. Durch beharrliches Engagement und beständigen Rat haben Staaten und Behörden den HKNM inzwischen als jemanden erkannt, mit dem gerechnet werden muss. Obwohl die Aktivitäten und der Rat dieser Institution nicht überall und nicht immer gleich willkommen sind, empfinde ich es als ermutigend, dass sie Beachtung finden. Das beweist, dass Beharrlichkeit und Konsequenz sich auszahlen.

Stille Diplomatie ist zu einem weiteren Markenzeichen des HKNM geworden. Obwohl sie zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Mandats nur als Vorsichtsmaßnahme eingeführt wurde, habe ich die Vorteile, außerhalb des Rampenlichts arbeiten zu können, inzwischen schätzen gelernt. Vertraulich zu arbeiten hilft mir oft dabei, das notwendige Vertrauen meines Gesprächspartners zu gewinnen. Die naheliegende Kehrseite ist jedoch, dass viele der Erfolgsgeschichten der Institution des Hohen Kommissars nie bekannt wer-

den. Die Vertraulichkeitsklausel hebt den HKNM von anderen internationalen Institutionen ab und macht sein Amt zu einer Ergänzung der anderen Institutionen. Durch die enge Zusammenarbeit mit anderen Teilen der OSZE, relevanten VN-Einrichtungen und dem Europarat stellen wir sicher, dass unsere Arbeit die der anderen stärkt anstatt sie zu duplizieren.

Angesichts der besonderen Umstände, die zur Gründung des Amtes führten, und des Fortschritts, der seither erreicht wurde, kann man mit Fug und Recht fragen, ob der HKNM noch gebraucht wird. Sind interethnische Beziehungen noch immer eine starke Bedrohung für Frieden und Stabilität in und zwischen OSZE-Teilnehmerstaaten und ist das Mandat des HKNM noch relevant? Sind die Instrumente, die dem Amt zur Verfügung stehen, geeignet und angemessen, um die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen? Kurz gesagt: Gibt es noch Raum für stille Diplomatie in einer Zeit, in der Politik von immer kürzeren Aufmerksamkeitsspannen geprägt ist und der Meinungsaustausch eher in den sozialen Medien als in Fest- und Ballsälen stattfindet?

Natürlich unterscheidet sich meine Sichtweise als HKNM in diesen Fragen von derjenigen anderer und ich würde an dieser Stelle gern einige meiner Überlegungen vorstellen. Während meiner Amtszeit als HKNM habe ich oft über die anhaltende Bedeutung der Fragen, mit denen sich meine Institution befasst, nachgedacht. Auch wenn interethnische Spannungen heute nicht mehr so leicht in Feindseligkeiten umschlagen, ist die grundsätzliche Herausforderung, der zunehmenden Vielfalt Raum zu geben und belastbare, sich zusammengehörig fühlende Gesellschaften aufzubauen, so aktuell wie eh und je. Außerdem betrifft diese Herausforderung alle Teilnehmerstaaten, da sie alle multiethnische Gesellschaften sind. Nach den Erfahrungen des HKNM kann es keine endgültigen Lösungen für Probleme geben, die aus interethnischen Beziehungen entstehen, und kein Staat kann für sich in Anspruch nehmen, dass die sich daraus ergebenden Herausforderungen ein für allemal überwunden sind. Dementsprechend betreffen interethnische Beziehungen alle Teilnehmerstaaten und sollten ein Bereich sein, in dem eine verstärkte Kooperation zwischen ihnen Vorteile mit sich bringen könnte. Der Beschluss, das Amt des HKNM zu schaffen, wurde zu einem besonderen Zeitpunkt unserer Geschichte gefasst, ich würde jedoch behaupten, dass die Gründungsväter der Institution erhebliche Voraussicht und viel Weitblick bewiesen haben. Die Symptome mögen im Laufe der Zeit variieren, die Ursachen für interethnische Konflikte bleiben jedoch unverändert und man muss sich nach wie vor mit ihnen befassen.

Der HKNM wurde als stark personalisierte Institution konzipiert. Das Mandat räumt dem Hohen Kommissar zwar einen breiten Ermessenspielraum ein, wo und wie er aktiv wird, es enthält aber auch eine Reihe von Einschränkungen. Wie bereits erwähnt hat sich das Gebot der Vertraulichkeit oftmals als hilfreich erwiesen. Gleichzeitig ist öffentliche Aufmerksamkeit zunehmend wichtiger geworden, um ein beliebiges Thema im Fokus der Politik zu halten. Durch die Vertraulichkeitsklausel sind die Möglichkeiten, ein breiteres Publi-

kum durch öffentliche Diplomatie einzubeziehen, jedoch begrenzt. Ich versuche diesen Nachteil häufig durch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Akteuren wie dem Europarat, der Europäischen Union und den VN auszugleichen, die eher einen öffentlichen Standpunkt in einer bestimmten Frage vertreten können. Dennoch ist die Erweiterung der Zielgruppe der Institution des HKNM eine Herausforderung, die in Zukunft sogar noch wichtiger werden wird.

Im Jubiläumsjahr werden wir versuchen unsere Arbeit ein wenig mehr ins Licht zu rücken. Dieses Schwerpunktkapitel im OSZE-Jahrbuch ist der Ausgangspunkt der Bemühungen. Die Beiträge wurden von Personen verfasst, die die Arbeit der Institution des HKNM genau kennen. Sie beleuchten verschiedene Aspekte dessen, was wir erreicht haben und – nicht zuletzt – was uns noch erwartet.

Ich hoffe, dass das Jubiläum dazu genutzt wird, mehr nach vorn als zurück zu schauen. Die Erfolge der Vergangenheit verdienen zwar gewiss Aufmerksamkeit, sie reichen als Rechtfertigung oder Begründung für die gegenwärtige und zukünftige Arbeit der Institution jedoch nicht aus. Die kontinuierliche Bedeutung der Institution beruht vielmehr einzig und allein auf ihrer Fähigkeit, ihren Auftrag zu erfüllen: zu verhindern, dass interethnische Spannungen sich zu Konflikten entwickeln. Ich lade Sie ein, mit uns gemeinsam die Zukunft des HKNM zu entwerfen.

*Olivier A.J. Brenninkmeijer**

Die Verhandlungen über die Einsetzung eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten als Instrument zur Konfliktverhütung

Einführung

Vor etwas mehr als 20 Jahren erkannte eine Gruppe von Diplomaten die Chance, eine Institution zur Konfliktverhütung zu schaffen, wie sie es noch nie zuvor gegeben hatte. Die Diplomaten verfassten einen Mandatsentwurf und versicherten sich der Unterstützung ihrer Außenministerien für die Aufnahme von Verhandlungen; gleichzeitig begannen sie, um die Zustimmung zu werben, die die OSZE[1] benötigte, um das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) einrichten zu können. Der vorliegende Beitrag stellt eine kurze Zusammenfassung der diplomatischen Verhandlungen dar, die schließlich zur Verabschiedung des Mandats des HKNM führten, und gibt einen Einblick in die Einflussfaktoren, Schwierigkeiten und Voraussetzungen, die zum Erfolg der Verhandlungen beitrugen.

Die Idee war originell und traf den Nerv der Zeit – einer Zeit, in der die politischen Führungen in den multilateralen Organisationen damit begannen,

* Die dem Beitrag zugrundeliegenden Forschungsarbeiten wurden größtenteils vor zehn Jahren im Rahmen einer Dissertation durchgeführt. Der Dank des Autors gilt insbesondere dem heutigen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und seinen Amtsvorgängern, darunter der 2011 verstorbene erste Amtsinhaber, Botschafter Max van der Stoel, der in den mit ihm geführten Interviews zahlreiche wertvolle Anmerkungen machte. Für ihre hilfreichen Kommentare und ihre Unterstützung bei der Suche nach wichtigen Dokumenten in den verschiedenen Forschungsphasen zwischen 2002 und 2008 dankt der Autor darüber hinaus den Beratern des HKNM, darunter John Packer und Walter Kemp, sowie den Mitarbeitern der Archive des Niederländischen Außenministeriums und der OSZE, insbesondere Pauline Hoekx und P.L.G. van Velzen im Außenministerium in Den Haag sowie Alice Nemcova im Prager Büro der OSZE.

Für ihre wertvolle Hilfe ist der Autor außerdem den Angehörigen des niederländischen Außenministeriums zu Dank verpflichtet, darunter Hans van den Broek, der während der Verhandlungen über das Mandat des HKNM das Amt des Außenministers innehatte, der Leiter der niederländischen Delegation während der Verhandlungen in Helsinki im Jahr 1992, Botschafter Bert Veenendaal, sowie Hannie Pollmann-Zaal, Botschafter Karel Vosskühler und Rob Zaagman, die den Entwurf des Mandats des Hohen Kommissars mit verfasst haben und an den Verhandlungen über das Mandat sowie an dessen weiterer Ausgestaltung beteiligt waren. Nicht zuletzt profitierten die Forschungen erheblich von den analytischen Arbeiten von Dr. Wolfgang Zellner und dem 2009 verstorbenen Professor Victor-Yves Ghebali, denen der Autor ebenfalls sehr verbunden ist.

1 Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hieß ursprünglich „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE). Der Name wurde auf dem Budapester KSZE-Gipfeltreffen im Dezember 1994 geändert. Abgesehen von der Bezugnahme auf bestimmte Dokumente von vor 1995 wird im vorliegenden Beitrag durchgängig die Bezeichnung OSZE verwendet. Für den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten wird der volle Titel ebenso verwendet wie die Kurzform „Hoher Kommissar“ und die Abkürzung HKNM.

über Vorbeugung statt Heilung und über ein frühes Engagement zur Identifizierung und Reduzierung von Spannungen statt über Friedenserhaltung (*Peacekeeping*) und Friedensschaffung (*Peacemaking*) nach einem Krieg zu reden. Die Zeit war reif für Veränderungen, da bestimmte wichtige Voraussetzungen und Kontextfaktoren diese akzeptabel machten. Den Auftakt bildete der im Februar 1992 vom niederländischen Außenministerium vorgelegte Vorschlag zur Schaffung des Amtes eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten. Nachdem es gelungen war, die Unterstützung mehrerer Teilnehmerstaaten zu gewinnen, wurde das Mandat schließlich von allen damals 52 OSZE-Teilnehmerstaaten zum Ende des OSZE-Folgetreffens in Helsinki im Juli 1992 angenommen.[2] Die damaligen Voraussetzungen und Kontextfaktoren schufen ein günstiges Klima für den diplomatischen Verhandlungsprozess. Sie ermöglichten Verhandlungslösungen auch im Falle auf äußeren Druck hervorgebrachter Einwände.

Zwei maßgebliche externe Voraussetzungen waren die Fähigkeit der OSZE, solchen Veränderungen Raum zu bieten, und der Druck, der von der humanitären Krise auf dem Balkan ausging. Letztere überzeugte die Regierungen davon, dass möglicherweise neue Herangehensweisen an umfassende Sicherheit und Konfliktverhütung notwendig waren. Weitere Faktoren, die die internen Verhandlungen beeinflussten, waren die Art und Weise, wie der Entwurf des Mandats des Hohen Kommissars zustande kam, die Art und Weise, wie die Diplomaten und ihre Unterstützer mit den Einwänden umgingen, sowie der bedrohlich näher rückende Termin des Gipfeltreffens von Helsinki, bis zu dem man sich auf ein Mandat geeinigt haben musste.

Den größten externen Einfluss auf die Verhandlungen hatten jedoch die von den OSZE-Teilnehmerstaaten in verschiedenen Verhandlungsstadien gegen den Vorschlag insgesamt oder gegen bestimmte Formulierungen im Entwurf des Mandats hervorgebrachten Einwände. Zum Erfolg führte letztendlich, dass die Einwände auf dem Verhandlungswege ausgeräumt werden konnten. Damit war der Weg frei für einen in den internationalen Beziehungen einmaligen Erfolg – einmalig deshalb, weil die Idee einer multilateralen Institution zur Konfliktverhütung gängigen Vorstellungen und Ansichten hinsichtlich der Sicherheit von Staaten und ihrer Souveränität in Bezug auf innere Angelegenheiten und die innerstaatliche Regierungsführung – ob demokratisch oder nicht – zuwiderlief. Sie war aber auch deshalb einmalig, weil niemals in

2 Die Recherchen für den vorliegenden Beitrag beruhen auf der bereits erwähnten, von 2002 bis 2004 entstandenen Doktorarbeit, in der untersucht wurde, wie das Mandat des Hohen Kommissars zustande kam und wie der erste Amtsinhaber es interpretierte und damit die Weichen für die Arbeit der Institution stellte. In diesem Beitrag dargestellte Sachverhalte sind z.T. früheren Publikationen des Autors entnommen und dürfen hier dankenswerterweise erneut verwendet werden. Siehe Olivier A.J. Brenninkmeijer, The OSCE High Commissioner on National Minorities: Negotiating the 1992 Conflict Prevention Mandate, PSIO Occasional Paper 4/2005, Genf 2005, sowie ders., Negotiations and Engagements for Conflict Prevention: State Sovereignty and the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: Helsinki Monitor 4/2006, S. 327-336.

Frage gestellt oder definiert worden war, wie Konfliktprävention eigentlich betrieben werden sollte.

Voraussetzungen und begünstigende Einflussfaktoren für Veränderungen

Größere institutionelle oder organisatorische Veränderungen werden von den Beteiligten nur unter bestimmten Voraussetzungen akzeptiert. Diese müssen günstige Rahmenbedingungen schaffen und flexible Lösungen zulassen, um Einwände ausräumen und die Unterstützung der Beteiligten gewinnen zu können; gleichzeitig ist ausreichender Druck von innen und außen notwendig, um den Prozess erfolgreich zu Ende zu bringen. Alle drei Variablensätze waren zu jener Zeit vorhanden; sie können als externe und interne unabhängige Variable betrachtet werden, die die Verhandlungen über das endgültige Mandat des HKNM – die abhängige Variable – beeinflusst haben. Hinzu kommen zahlreiche Einwände gegen die Mandatsentwürfe, die als intervenierende Variablen verstanden werden können, die unvorhersehbare Veränderungen im Verhandlungsprozess bewirkten.

Die beiden wichtigsten externen unabhängigen Variablen waren ebenfalls unverzichtbare Voraussetzungen. Dabei handelte es sich zum einen um die damaligen normativen und institutionellen Entwicklungen innerhalb der OSZE, die es ermöglichten, ein Konfliktverhütungsmandat einzuführen, in dessen Mittelpunkt Minderheiten stehen, und zum anderen um den gewaltsam ausgetragenen interethnischen Konflikt, der zum Zerfall Jugoslawiens führte. Hätte eine dieser beiden Voraussetzungen gefehlt, wäre aus dem Vorschlag zur Schaffung eines HKNM nicht das geworden, was es heute ist. So schrecklich der Krieg auf dem Balkan war, so sehr hat er doch Diplomaten und Verhandlungsführer dazu gedrängt, verzweifelt nach Wegen zu suchen, solche Katastrophen andernorts zu verhindern.

Der Verhandlungsprozess war außerdem von einer Reihe interner Einflussfaktoren (unabhängige Variablen) gekennzeichnet. Dazu gehörten erstens die ausgeklügelten inhaltlichen Formulierungen für den Mandatsvorschlag, die der normativen und institutionellen Entwicklungen der OSZE nicht zuwiderliefen, zweitens die Art und Weise, wie die Urheber viele Male den Mandatsentwurf umformulierten, um Einwänden Rechnung zu tragen, drittens die zunehmende Zahl der Unterstützerländer, die gemeinsam die gegen den Mandatsvorschlag erhobenen Einwände ausräumten, und viertens die Fähigkeit, sich den Druck, Lösungen finden zu müssen, zunutze zu machen, den der Krieg im ehemaligen Jugoslawien auf die Diplomaten und ihre jeweiligen Außenministerien ausübte.

Die Verhandlungen über das Mandat des HKNM hingen jedoch auch von einigen äußerst heiklen und schwierigen Dingen ab, die nicht vorab planbar waren. Ein offensichtliches war – wie in allen Verhandlungen – die „Chemie“ zwischen den Diplomaten während der Verhandlungstreffen. Auch

wenn dem Thema in dieser kurzen Studie nicht nachgegangen werden soll, sollte man stets im Kopf behalten, dass interpersonelle Beziehungen eine wichtige unabhängige Variable in Verhandlungsprozessen darstellen.
Eine andere Variable, die durchaus vorhersagbar war, war das ebenfalls heikle Thema der nationalen Souveränität, der Hoheitsgewalt von Staaten über ihre innere Sicherheit und in Fragen der Regierungsführung. Die Sicherheitsprobleme, die in vielen ehemals kommunistischen und sozialistischen Ländern auftraten, in denen Angehörige von Minderheiten nun ihr politisches Mitspracherecht einforderten, ließ viele andere OSZE-Teilnehmerstaaten sowohl im Osten als auch im Westen fürchten, dass auch ihre territoriale Integrität durch interethnische Spannungen bedroht sein könnte. Zwar konnte Konfliktprävention als ein Mittel zur Reduzierung von Spannungen und damit zur Lösung solcher Probleme in Betracht gezogen werden. Allerdings befasst sie sich naturgemäß auch mit Sicherheitsfragen, die die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten betreffen. Und abgesehen von der inneren Sicherheit gehörten auch Fragen dazu, die das Verhältnis zwischen Lokalverwaltungen und der Zentralregierung sowie zwischen Minderheiten und der Bevölkerungsmehrheit eines Landes betrafen. Auch wenn es in den Verhandlungen nie offen zur Sprache kam, so bedeutete die Schaffung des Amtes des HKNM doch auch, dass man die Einmischung des Hohen Kommissars von außen in die innere Sicherheit und die Regierungsführung souveräner Teilnehmerstaaten akzeptierte. Darüber hinaus war, wie weiter unten noch gezeigt wird, die Frage des „Terrorismus“ eines der heikelsten Sicherheitsthemen überhaupt.
Es ist schon bemerkenswert, dass es den Initiatoren der HKNM-Idee – gemeinsam mit der Gruppe derjenigen Länder, die den Vorschlag unterstützt haben – gelungen ist, einen Konsens über dieses relativ unabhängige Konfliktverhütungsinstrument zu erreichen. Nie zuvor hatte jemals ein multilateraler Funktionsträger von souveränen Staaten grünes Licht dafür erhalten, ihre internen Angelegenheiten zu untersuchen, wie es dem Hohen Kommissar 1992 zugestanden wurde. Das Eigenartigste – aber auch Genialste – an dem ganzen Prozess war jedoch, dass die Teilnehmerstaaten aufgefordert waren, einer Sache zuzustimmen, die sie nicht einmal definieren konnten. Schwierige Begriffe wie „Terrorismus“, „Krise“, „Gewalt“ etc. blieben ungeklärt. Auch wichtige Verfahrensfragen blieben offen, wie z.B. die, woran der HKNM das frühe Stadium eines Konflikts erkennen würde, verlangt sein Mandat doch von ihm die „Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt“. Wo genau ist dieser auf einer Skala von „leichten Spannungen“ bis zum „offenen Krieg“, „von Straßendemonstrationen“ bis zu wiederholten „terroristischen Anschlägen“ anzusiedeln? Dies blieb vage und offen und es war dem Hohen Kommissar persönlich überlassen, zu definieren, was er tun würde und wann und wie er es tun würde.

Anknüpfend an frühere OSZE-Treffen wie z.B. das Expertentreffen über nationale Minderheiten 1991 in Genf entwarfen Mitarbeiter des niederländischen Außenministeriums im Winter 1991/1992 das Mandat für einen Minderheitenkommissar,[3] der sich überall dort in die inneren Angelegenheiten eines Teilnehmerstaates einschalten sollte, wo er den Ausbruch eines interethnischen Konflikts befürchtete, den er zu verhüten versuchen könnte. Dieser Vorschlag wurde der Öffentlichkeit erstmals am 30. Januar 1992 auf dem Prager Treffen des Rates der KSZE vom damaligen holländischen Außenminister Hans van den Broek präsentiert.[4] Er schlug vor, einen Hohen Kommissar zu ernennen, der nicht nur Frühwarnungen abgeben, sondern auch an neuen Formen der Konfliktverhütung beteiligt werden sollte. Dazu sollte er erstens den Ausschuss Hoher Beamter (AHB), die einzelnen Teilnehmerstaaten und die Minderheiten hinsichtlich der Erfüllung der einschlägigen OSZE-Verpflichtungen beraten. Damit sollte dort Gewalt verhindert werden, wo eine Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Minderheiten und Regierungen andernfalls in einen Konflikt münden könnte. Zweitens sollte der Hohe Kommissar die Einbeziehung von Minderheiten in politische Prozesse fördern, was unmittelbaren Einfluss auf die Regierungsstruktur der Teilnehmerstaaten hätte. Das war auch der Tenor der Rede, mit der van den Broek sich an seine Amtskollegen in der OSZE wandte:

> „[...] Es ist zu befürchten, dass ethnische Spannungen sowohl in als auch zwischen Staaten sich in den nächsten Jahren als größte Bedrohung der Stabilität und der gemeinsamen Sicherheit auf unserem Kontinent erweisen werden. Fast alle der neuen unabhängigen Republiken sind von ethnischer Vielfalt geprägt. [...] Die Krise in Jugoslawien hat uns gelehrt, dass wir es uns nicht leisten können, untätig zu bleiben. Wie also können wir uns besser dazu in die Lage versetzen, diese Probleme zu bewältigen?
> [...] Der Schutz der Minderheitenrechte erfordert die *institutionalisierte Aufmerksamkeit in der KSZE*. Was ist damit gemeint? Nun, vielleicht ein *Hoher Kommissar der KSZE für Minderheiten*."[5]

---

3 Im ursprünglichen Textentwurf war noch die Rede von einem „High Commissioner *for* Minorities". Das Amt erhielt in der englischen – abweichend von der deutschen – Fassung jedoch schließlich die Bezeichnung „High Commissioner *on* National Minorities". Die damit getroffene Unterscheidung impliziert, dass der Hohe Kommissar weder ein Ombudsmann für Minderheiten ist, noch Verletzungen von Minderheitenrechten im Einzelfall untersucht, sondern als unparteiischer Dritter agiert.

4 Der von den Außenministern der OSZE-Teilnehmerstaaten gebildete, ursprünglich als Rat der KSZE bezeichnete OSZE-Ministerrat ist das höchste Beschlussfassungs- und Lenkungsgremium zwischen den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs. Er tagt mindestens einmal im Jahr, in der Regel am Ende der einjährigen Amtszeit des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE.

5 „The Transformation of Europe and the Role of the CSCE", Statement by Mr Hans van den Broek, Minister of Foreign Affairs of the Netherlands, at the Meeting of the CSCE

Es verwundert nicht, dass der wichtigste äußere Einflussfaktor der Zerfall Jugoslawiens war. Im Jahr 1991 begann ein europäischer Albtraum, den die wenigsten erwartet hatten, und das zu einer Zeit, da der Optimismus angesichts der neuen Freiheit, die das Ende des Kalten Krieges den ehemals sozialistischen oder kommunistischen Ländern gebracht hatte, groß war. Unter den europäische Regierungen und Diplomaten ging die Angst um, dass politisch motivierte interethnische Feindseligkeiten und Unzufriedenheit zunehmend in gewaltsam ausgetragene Konflikte münden könnten. Viele fürchteten zudem, dass interethnische Spannungen instrumentalisiert werden könnten, um auch in vielen anderen ehemals kommunistischen Ländern politische Ziele mit Gewalt durchzusetzen.

Diese Befürchtungen eröffneten aber auch die Chance, sich ein multilaterales Instrument vorstellen zu können, das dazu beitragen könnte, solche Katastrophen an der Ausbreitung zu hindern. Mit seinem Vorschlag zur Ernennung eines Hochkommissars regte der niederländische Außenminister die Schaffung einer Institution vor, die überall dort zum Einsatz kommen sollte, wo nationale Maßnahmen zum Minderheitenschutz unzureichend waren. Wenn nötig, sollte der HKNM den AHB und somit die gesamte OSZE auf die Notlage von Minderheiten aufmerksam machen.[6]

Jahre später bemerkte van den Broek angesichts der tragischen Ereignisse auf dem Balken dazu:

> „Uns war klar, dass innerstaatliche (innere) Konflikte nach dem Ende des kommunistischen Regimes infolge des wachsenden Nationalismus, oftmals auf Kosten nationaler Minderheiten, zunehmen konnten. In Anbetracht der wichtigen Funktion, die der HKNM mit Blick auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit übernehmen sollte, schien es uns, dass die Einsetzung eines HKNM sinnvoll sei und er seinen Platz finden würde.“[7]

Council of Ministers in Prague on 30 January 1992, CSCE, Second Meeting of the Council, Prague, 30-31 January 1992, Archiv des niederländischen Außenministeriums (Hervorhebung im Original; dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen). Die Rede ist auch als Punkt 4 der Tagesordnung des Ratstreffens unter dem Titel „The transformation in Europe – the role of the CSCE and the contribution of European and other institutions“ aufgeführt; vgl. Agenda for the Second Meeting of the CSCE Council of Ministers for Foreign Affairs, Prague, 30-31 January 1992, in: CSCE, Second Meeting of the Council, Prague 1992, Journal Nr. 1, Anhang 2.

6 Der Hohe Kommissar war dem AHB rechenschaftspflichtig. Heute hat der Ständige Rat *de facto* die Kompetenzen des AHB übernommen. Der Ständige Rat wurde 1993 ursprünglich als Ständiger Ausschuss geschaffen und im Dezember 1994 in Ständiger Rat umbenannt. Der Ständige Rat besteht aus den Botschaftern der Teilnehmerstaaten. Er tritt einmal wöchentlich in Wien zusammen und ist heute das Hauptberatungs- und -beschlussfassungsgremium der OSZE. Er ist für alle operativen Entscheidungen verantwortlich, die kein Außenministertreffen erfordern.

7 Hans van den Broek, Schreiben an den Autor, 29. Juli 2001.

Tatsächlich war der Krieg im ehemaligen Jugoslawien die stärkste der externen unabhängigen Variablen, die die Verhandlungen beeinflussten. Er zog alle Aufmerksamkeit der Diplomaten auf sich und trug dazu bei, dass das niederländische Team von immer mehr OSZE-Staaten Unterstützung für seinen Vorschlag erhielt. Es gab jedoch eine weitere externe Voraussetzung, die für den Fortgang der Verhandlungen ebenso wichtig war, nämlich dass es dem holländischen Team gelang, den Vorschlag in den operativen und normativen Rahmen der OSZE, so wie er 1991 war, „einzupassen". Dieser Rahmen erwies sich für die Verankerung des neuen Mandats als günstig. Ein Konfliktverhütungsinstrument wäre, wie einige der holländischen Verfasser des Mandats des HKNM meinten, ohne die in der Charta von Paris (1990) beschlossene institutionelle Reform der OSZE nicht möglich gewesen.[8]

Bereits in den Jahren vor 1991 hatten die OSZE-Teilnehmerstaaten im Sinne des umfassenden Sicherheitsbegriffs zur Durchsetzung der Achtung der Menschenrechte einen Mechanismus zur menschlichen Dimension geschaffen. Dieser war in den letzten Jahren des Kalten Krieges und unmittelbar danach von den östlichen und westlichen Teilnehmerstaaten gemeinsam zum Schutz der Menschenrechte ausgearbeitet worden. Der Mechanismus nimmt Bezug auf Prinzipien, die als Grundlage für demokratische Reformen und die friedliche Verhütung von Konflikten betrachtet werden.[9] Dazu gehören Verhaltensnormen für die OSZE-Teilnehmerstaaten, die erstmals im Abschließenden Dokument des Wiener Folgetreffens von 1989 erwähnt und dort im Abschnitt „Menschliche Dimension der KSZE" implizit als „alle [...] Menschenrechte und Grundfreiheiten, die menschlichen Kontakte und andere Fragen von gleichfalls humanitärer Art [betreffend]," definiert wurden.[10]

Das Besondere an dem Mechanismus war, dass er den OSZE-Staaten ein Format zur Verfügung stellte, in dem auch dann über Menschenrechte gesprochen werden konnte, wenn es um Fragen ging, die die inneren Angelegenheiten eines Teilnehmerstaates berührten. Er ermöglichte es im Prinzip, bei der Förderung des Menschenrechtsschutzes „pädagogisch" vorzugehen

8 Einige der Ideen, die in die Entwürfe für den Vorschlag eingingen, waren das Ergebnis früherer beruflicher Tätigkeiten einiger Mitglieder des holländischen Teams. Ein Mitglied des Teams hatte am OSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten 1991 in Genf teilgenommen und die Neuausrichtung der OSZE auf den Minderheitenschutz unterstützt. Ein weiteres Team-Mitglied hatte bei der Ford Foundation in New York gemeinsam mit Brian Urquhart zu den Themen Peacekeeping, Reform der Institutionen in den Vereinten Nationen und präventive Diplomatie gearbeitet. Quelle: Korrespondenz und Telefongespräche des Autors mit Hannie Pollmann-Zaal vom 3. April 2003 und Karel Vosskühler vom 2. April 2003.

9 Zum Ursprung des Begriffs „menschliche Dimension" siehe Stefan Lehne, The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1986-1989. A Turning Point in East-West Relations, Bolder 1991, S. 170.

10 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 19889, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. B.3, S. 46.

statt mit Strafandrohungen.[11] Neu hinzu kam schließlich die Einbeziehung von Minderheitenfragen in das umfassende Sicherheitskonzept im Zuge des Kopenhagener Treffens der OSZE im Juni 1990.[12] In Kopenhagen erkannten die Teilnehmerstaaten explizit an, dass Fragen, die nationale Minderheiten betreffen, für den internationalen Frieden und die internationale Stabilität von Bedeutung sind[13] und dass die Achtung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten ein wesentlicher Faktor für Frieden, Gerechtigkeit, Stabilität und Demokratie in den Teilnehmerstaaten ist (Absatz 30).

Im Kopenhagener Dokument erkannten die Teilnehmerstaaten ebenfalls an, dass nichtstaatliche Organisationen bei der Lösung von Problemen, die mit nationalen Minderheiten zusammenhängen, hilfreich sein können. Damit reagierten sie offenkundig auf die sich international zunehmend durchsetzende Erkenntnis, dass Sicherheit nicht allein eine Domäne der Regierungen ist und dass nationale Sicherheit auch von Fragen der menschlichen Sicherheit im weiteren Sinne beeinflusst wird, in denen nichtstaatliche Organisationen eine Rolle spielen.

Unter dem Dach der menschlichen Dimension akzeptierten die OSZE-Teilnehmerstaaten auch, dass jeder Teilnehmerstaat berechtigt ist, Menschenrechtsanliegen, die das Wohlergehen von Minderheiten innerhalb von Staaten betreffen, auf multilateraler Ebene vorzubringen. Zu dieser Übereinkunft gelangte man auf dem Genfer Expertentreffen im Jahr 1991. Dort wurde ebenfalls unterstrichen, dass „die Menschenrechte und Grundfreiheiten die Grundlage für den Schutz und die Förderung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten bilden“.[14] Des Weiteren erklärten die Experten, wenn der Minderheitenschutz Realität werden solle, müssten alle Teilnehmerstaaten ihre Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte in anderen OSZE-Staaten äußern können. Sie stellten daher fest:

> „Fragen nationaler Minderheiten sowie die Erfüllung internationaler Verpflichtungen hinsichtlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten sind ein berechtigtes internationales Anliegen und daher eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des jeweiligen Staates.“[15]

---

11 Der Begriff „pädagogisch“ ist entlehnt von: Victor-Yves Ghébali, L’OSCE dans l’Europe post-communiste, 1990-1996: Vers une identité paneuropéenne de sécurité, Brüssel 1996, S. 450.

12 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 10), , Kap. H.1.

13 Vgl. Rob Zaagman/Hannie Zaal, The CSCE High Commissioner on National Minorities: Prehistory and Negotiations, in: Arie Bloed (Hrsg.), The Challenges of Change: The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath, Dordrecht 1994, S. 95-111, hier: S. 95-96.

14 Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten, Genf, 19. Juli 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 10), Kap. H.3, S. 3-4.

15 Ebenda, S. 4.

1992 umfasste der institutionelle und normative Rahmen der OSZE zahlreiche Verpflichtungen in der menschlichen Dimension, in deren Kontext Überlegungen zur Konfliktprävention und zum internationalen Schutz von Minderheiten für die meisten, wenn nicht alle Teilnehmerstaaten akzeptabel waren. Dies kann als eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Einrichtung des Amtes eines HKNM gelten. Eine weitere wichtige Voraussetzung war die neu geschaffene Möglichkeit zur Entsendung von Experten- und -Berichterstattermissionen, die die OSZE 1990 und 1991 entwickelt hatte.[16] Die Expertenmissionen hatten den konkreten Auftrag, sich mit Fragen der menschlichen Dimension in einzelnen Teilnehmerstaaten zu befassen und gegebenenfalls den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Parteien zu fördern. Ein weiterer institutioneller Faktor, der die Schaffung des Amtes des HKNM begünstigte, war das Konzept umfassender Sicherheit, in dem demokratische Regierungsführung als ein wichtiges Instrument zum Schutz der Angehörigen von Minderheiten gilt.[17]
Die Bestimmungen zu den Experten- und Berichterstattermissionen erlauben es jedem OSZE-Teilnehmerstaat, um ein konkretes Mandat zur Untersuchung von Bedenken hinsichtlich Minderheiten- und Menschenrechtsproblemen in einem anderen Staat nachzusuchen. In der Präambel des Moskauer Dokuments griffen die Staaten noch einmal die Formulierung aus dem Bericht des Genfer Expertentreffens auf und bezogen ihn nun auf den gesamten Bestand der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension:

> „Die Teilnehmerstaaten betonen, dass Fragen der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein internationales Anliegen sind [...] Sie erklären mit großem Nachdruck und unwiderruflich, 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.“[18]

Die Feststellung, dass Fragen der menschlichen Dimension ein berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten sind, war eine solide Grundlage für das Mandat des Hohen Kommissars.

---

16 Auf die Möglichkeit zur Entsendung von Experten- und Berichterstattermissionen hatten sich die Teilnehmerstaaten auf dem dritten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Moskau (10. September bis 4. Oktober 1991) geeinigt. Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 10), Kap. H.4, S. 3-8, Absätze 1-16.

17 Siehe hierzu den Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten, a.a.O. (Anm. 14), in dem die Vertreter der Teilnehmerstaaten anerkennen, dass „Fragen bezüglich nationaler Minderheiten nur in einem demokratischen politischen Rahmen, der auf Rechtsstaatlichkeit beruht, und bei einem funktionierenden unabhängigen Gerichtswesen zufriedenstellend gelöst werden können“ (S. 4).

18 Präambel des Dokuments des Moskauer Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, a.a.O. (Anm. 16), S. 3.

Parallel zu den Diskussionen in der menschlichen Dimension hatte die schwedische Regierung bereits 1990 einen Vorschlag zur Einrichtung eines Mechanismus vorgelegt, der mit einem Mandat zur Befassung mit Minderheitenfragen ausgestattet war. Darin wurde angeregt, dass ein „Beauftragter für nationale Minderheiten" politische Spannungen, die mit der Situation von Minderheiten zusammenhängen, beobachten und die internationale Gemeinschaft vor drohenden Sicherheitsproblemen warnen sollte. Der Gedanke der „Frühwarnung" galt seinerzeit als weitgehend akzeptiert, da sie weder die nationale Souveränität noch die nationale Sicherheit beeinträchtigte. Der schwedische Vorschlag bildete den Hintergrund für die Diskussionen auf dem Genfer Expertentreffen über nationale Minderheiten (1.-19. Juli 1991), auf dem ein Mechanismus vorgeschlagen wurde, in dessen Rahmen Experten auf Ersuchen der Teilnehmerstaaten über Fragen nationaler Minderheiten Bericht erstatten sollten.[19] Diese frühen Diskussionen innerhalb der OSZE ebneten dem Vorschlag der niederländischen Delegation zur Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten den Weg.

Interne Bedingungen und Einflussfaktoren

Wie bereits erwähnt, war die zunehmende Berücksichtigung menschlicher Sicherheit, einschließlich Minderheitenfragen, in der OSZE die wichtigste externe Voraussetzung und die Basis für den Vorschlag, das Amt eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten zu schaffen. Für die Verabschiedung eines tragfähigen Mandats bedurfte es jedoch auch mehrerer interner Bedingungen:

- Der vorgeschlagene neue Konfliktverhütungsmechanismus musste in den normativen und institutionellen Rahmen der OSZE „eingepasst" werden.
- Die Initiatoren des Mandats änderten den Text etliche Male ab, um auf Einwände zu reagieren und diese abzumildern, ohne jedoch ihr Ziel aus den Augen zu verlieren.
- Die stetig wachsende Gruppe der Unterstützerländer arbeitete eng mit den Verfassern des Mandats zusammen, um Einwände gegen das Mandat auszuräumen.
- Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien wurde als „Druckmittel" genutzt, um den Prozess voranzutreiben.

19 Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, die Tschechische und Slowakische Föderative Republik und Ungarn schlugen gemeinsam einen Berichterstatter vor, der sich mit Minderheitenfragen im Zusammenhang mit den Verpflichtungen der menschlichen Dimension befassen sollte. Vgl. die Vorschläge CSCE/REMN.19 und CSCE/REMN.15 vom 12. Juli 1991. Vgl. ebenso Daniela Späth, Effektive Konfliktverhütung in Europa durch den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten?, in: Die Friedens-Warte, Journal of International Peace and Organization 1/2000, S. 81-99.

Diese prozessinternen unabhängigen Variablen waren eng mit den interpersonalen Fähigkeiten, d.h. dem Geschick der Diplomaten-Teams verbunden, in den Verhandlungen, in denen sie „das Beste aus der jeweiligen Situation machen mussten“, sowohl die Initiative zu ergreifen als auch zu reagieren. Das taten sie, indem sie zwischen Februar und Juli 1992 zahlreiche Mandatsentwürfe vorbereiteten. Die meisten davon wurden an die Teilnehmerstaaten oder ihre Delegationen verteilt. Andere wiederum waren nur für die internen Diskussionen zwischen der holländischen Delegation in Helsinki und dem Außenministerium in Den Haag gedacht. Dem ersten Entwurf vom 14. Februar folgten die Versionen vom 15. April, 3. Juni, 20. Juni und 24. Juni, die jeweils größere Änderungen enthielten, die entweder aus intensiven Verhandlungen hervorgegangen waren oder zu solchen führten. Insgesamt wurden zwischen Februar und Juli 14 Entwürfe erarbeitet, von denen der letzte am 4. Juli 1992 von allen Teilnehmerstaaten angenommen wurde – rechtzeitig genug, um in das Gipfeldokument aufgenommen werden zu können.[20]

Ziele und Einwände

Ohne die aktive Unterstützung zahlreicher OSZE-Teilnehmerstaaten, von denen sich einige schon früh der Initiative angeschlossen hatten, wären die Verhandlungen höchstwahrscheinlich nicht erfolgreich gewesen. Für das holländische Team, das die verschiedenen Fassungen des Mandats für den Hohen Kommissar erarbeitete, hatten zwei grundsätzliche Fragen Vorrang: erstens, welche Aufgabe der Hohe Kommissar haben sollte, und zweitens, in welchem Stadium eines sich abzeichnenden Problems im Zusammenhang mit einer Minderheit er eingreifen sollte. Wie weiter unten noch deutlich werden wird, betrafen die Einwände gegen das Mandat interessanterweise keine dieser beiden Fragen. Sie liefen vielmehr darauf hinaus, den Hohen Kommissar zu kontrollieren und seine Freiheiten bei der Ausübung seiner Tätigkeit einzuschränken.
Um die Unterstützung der Teilnehmerstaaten zu gewinnen, hoben die Verhandlungsführer vor allem hervor, dass es dringend notwendig sei, einen neuen Mechanismus zur Konfliktprävention zu entwickeln, wenn man die weitere Ausbreitung interethnischer Gewalt, wie sie seinerzeit auf dem Balkan stattfand, verhindern wollte. Gleichzeitig vermieden sie jedoch die Themen Sicherheit und Regierungsführung, da diese einen wunden Punkt berührten, nämlich die nationale Souveränität in Fragen der inneren Sicherheit und der Regierungsführung. Damit hielten sie die kritische Diskussion darüber, worin die Tätigkeit des HKNM genau bestehen sollte, so offen und vage wie möglich.

20 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 10), Kap. A.6, S. 7-14. Siehe auch KSZE, Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, S. 22-29, Kapitel II, unter: http://www.osce.org/de/mc/39532?download=true.

Die wichtigsten Ziele, die das holländische Team und diejenigen Regierungen, die das Vorhaben unterstützten, in die Mandatsentwürfe aufnahmen, blieben während der Verhandlungen unverändert und gingen auch in die Schlussfassung ein. Dazu gehörten:

- Der Hohe Kommissar befasst sich mit Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die seiner Einschätzung nach potenziell zu gewaltsam ausgetragenen Konflikten führen können.
- Der HKNM fördert weder Minderheitenrechte, noch befasst er sich mit einzelnen Fällen von Menschenrechtsverletzungen.
- Der HKNM entscheidet selbst, in welche Probleme im Zusammenhang mit Minderheiten er sich einschaltet, welche Fragen er anspricht und zu welchem Zeitpunkt er das tut, solange ein bestimmtes Problem sich noch nicht über das Frühwarnstadium hinaus zu einer offenen Krise entwickelt hat und somit die Abgabe einer Frühwarnung sinnlos wäre.
- Der Hohe Kommissar hat die Freiheit, jedem von ihm ausgewählten Problem bezüglich nationaler Minderheiten in jedem der OSZE-Teilnehmerstaaten nachzugehen, solange das Problem noch nicht über das Frühwarnstadium hinausgegangen ist und solange er den Amtierenden Vorsitzenden über seine Absicht informiert und sich mit ihm berät.[21]
- Der HKNM kann von jeder Einzelperson, Gruppe oder Organisation Informationen zu Fragen, mit denen er sich befasst, vertraulich entgegennehmen und wahrt den vertraulichen Charakter der Informationen. Personen, die der HKNM trifft, können nicht aufgrund ihrer Kontakte mit dem HKNM bestraft oder verfolgt werden
- Der Hohe Kommissar sorgt, wenn notwendig, für „Frühwarnung“ und gegebenenfalls für „Frühmaßnahmen“. Letztere ermöglichen es dem HKNM, diplomatisch tätig zu werden, um in Situationen, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus in eine offene Krise entwickelt haben, Spannungen abzubauen.
- Die unabhängige Arbeit des Hohen Kommissars endet, wenn er entscheidet, dass die Spannungen nicht länger das Risiko in sich bergen, zu einer Krise oder einer gewaltsamen Konfrontation zu eskalieren, oder wenn er zu dem Schluss kommt, dass es ihm unmöglich ist, die Spannungen gemäß seinem Mandat abzubauen. In diesem Stadium kann er eine Frühwarnung abgeben und es der OSZE überlassen, sich mit der Krise zu beschäftigen.
- Das Mandat des Hohen Kommissars muss so gestaltet sein, dass sichergestellt ist, dass er die Arbeit anderer Stellen nicht dupliziert; er muss in die OSZE integriert sein und von ihr im Bedarfsfall Unterstützung erhalten.

21 Der jährlich wechselnde Amtierende Vorsitzende ist der Außenminister eines der OSZE-Teilnehmerstaaten.

- Der Hohe Kommissar muss die Möglichkeit haben, Experten hinzuzuziehen, die ihn bei seiner Arbeit unterstützen.
- Der Hohe Kommissar ist eine namhafte internationale Persönlichkeit mit einschlägiger Erfahrung, bei der darauf vertraut werden kann, dass sie den vertraulichen Charakter der Arbeit wahrt, frei von politischen Interessen ist und mit diplomatischer Diskretion vorgeht.

Trotz der generell positiven Resonanz der meisten Teilnehmerstaaten stimmten einige von ihnen dem Vorschlag nicht in seiner Gesamtheit zu oder lehnten die Verhandlung bestimmter Teile ab. Ihre Einwände hatten verschiedene Gründe, die zumeist speziell mit eigenen inneren Sicherheitsbelangen zusammenhingen. Dennoch beteiligten sich schließlich alle mit Ausnahme eines einzigen Landes an den Verhandlungen über die in den Entwürfen enthaltenen Details, was bedeutete, dass sie dem Vorschlag insgesamt zustimmten. Die stärksten Einwände kamen aus denjenigen westlichen Staaten, die sich mit Terrorismus oder rassistisch motivierter Gewalt im eigenen Land auseinandersetzen mussten. Dies waren die Türkei, Spanien, Großbritannien und die Vereinigten Staaten, die seit Langem mit innerstaatlichen Problemen hinsichtlich der Kurden, der Basken, der Gemeinschaften in Nordirland bzw. rassistisch motivierter Gewalt zwischen Weißen und Schwarzen konfrontiert waren.

Die Unterstützung seitens der OSZE-Länder nahm zu, als eine wachsende Zahl von Teilnehmerstaaten sich der Anregung der Niederlande anschloss, den Vorschlag offiziell dem Folgetreffen von Helsinki vorzulegen. Dies führte zu einer diplomatischen Dynamik, die für den Verhandlungsprozess entscheidend war. Hans van den Broek stellte dazu später fest: „Die Monate intensiver Beratungen unserer Diplomaten zu jener Zeit dienten größtenteils dazu, die KSZE-Teilnehmerstaaten dazu zu bringen, die Argumente für einen HKNM zu akzeptieren und die Ausarbeitung des Mandats zu unterstützen.“[22] Als klar wurde, dass der Vorschlag nicht ignoriert werden würde, akzeptierten ihn auch die stärksten Widersacher prinzipiell und begannen Änderungen am Mandatsentwurf vorzuschlagen.

Die meisten Einwände richteten sich gegen bestimmte Formulierungen in den Mandatsentwürfen, einige stellten aber auch die Idee eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten insgesamt in Frage. Ein in den ersten Monaten der Verhandlungen häufig erhobener Einwand kritisierte generell den Gedanken, sich auf Minderheiten zu konzentrieren. Die Gegner argumentierten, dass die Rechte von Minderheiten nicht über die Menschenrechte gestellt werden dürften und dass ihre nationalen Gesetze außerdem nur die Gleichheit

22 Aus dem Schriftverkehr des Autors mit dem ehemaligen niederländischen Außenminister Hans van den Broek, 29. Juli 2001.

aller Menschen anerkannten. Diese und andere Einwände werden im Folgenden kurz zusammengefasst.[23]

Die erste Gruppe von Einwänden stellte das grundsätzliche Ziel in Frage, sich auf Ursachen für gewaltsam ausgetragene Konflikte zu konzentrieren, die mit Minderheiten zusammenhängen. Es wurde befürchtet, dass ein Hoher Kommissar, der sich *für* Minderheiten einsetzt, die Erwartung wecken würde, dass letztendlich präventive Maßnahmen entwickelt werden, die Minderheiten systematisch begünstigten. Dieses Argument wurde am stärksten von Frankreich, der Türkei und den USA vorgebracht. Ein Hoher Kommissar sollte sich ihrer Meinung nach stattdessen mit allen Konfliktursachen befassen.

Allerdings gab es für den Begriff „Minderheit" keine Definition.[24] Einige Teilnehmerstaaten mussten dran erinnert werden, dass generell Einvernehmen darüber herrscht, dass Menschen selber entscheiden können, ob sie einer Minderheit angehören oder nicht, und Regierungen daher nicht behaupten können, auf ihrem Territorium gäbe es keine Minderheiten. Dadurch würde auch eine Definition überflüssig.[25] Vagheit kann jedoch irritierend sein und Washington wiederholte seinen Wunsch, über eine Definition des Begriffs „Minderheit" zu diskutieren, über die es 1991 auf dem Genfer Expertentreffen zu keiner Übereinstimmung gekommen war.[26]

Ein Teil des Widerstands beruhte auch auf der begründeten Sorge, dass die Schaffung des Amtes eines Beauftragten, der sich mit Minderheiten befasst, unbeabsichtigt die leidige Frage aufwerfen könnte, was eine „ethnische Gruppe" ausmacht. Würde der Begriff „Minderheiten" beispielsweise auch die Diaspora von Arbeitsmigranten in einem Aufnahmeland einschließen? Die Vereinigten Staaten brachten auch das Argument vor, dass der Hohe Kommissar Gefahr laufen könnte, Minderheiten den falschen Eindruck zu

---

23 Die folgenden Punkte sind zum Teil Dokumenten entnommen, die sich im Archiv des niederländischen Außenministeriums befinden; zum Teil entstammen sie zwei Artikeln, deren Autoren 1992 an den Verhandlungen teilgenommen haben. Vgl. Hannie Zaal, The CSCE High Commissioner on National Minorities, in: Helsinki Monitor 4/1992, S. 33-37 und Zaagman/Zaal, a.a.O. (Anm. 13).

24 Das Kopenhagener Dokument definiert den Begriff zwar ebenfalls nicht, enthält aber eine Übereinkunft, wie er zu verstehen ist: „Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist Angelegenheit der persönlichen Entscheidung eines Menschen und darf als solche für ihn keinen Nachteil mit sich bringen. Angehörige nationaler Minderheiten haben das Recht, ihre ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiterzuentwickeln, und ihre Kultur in all ihren Aspekten zu erhalten und zu entwickeln, frei von jeglichen Versuchen, gegen ihren Willen assimiliert zu werden." Dokument des Kopenhagener Treffens, a.a.O. (Anm. 12), Artikel 32, S. 18.

25 Vgl. Openingszitting, Helsinki Follow Up Meeting – Hoge Commissaris voor de Minderheden (HCM). Dit Nederlandse voorstel is gebaseerd op een aantal overwegingen [Eröffnungssitzung, Folgetreffen von Helsinki – der Hohe Kommissar für Minderheiten. Dieser niederländische Vorschlag stützt sich auf eine Reihe von Überlegungen], Den Haag, 24.-26. März 1992, S. 3-4, Archiv des niederländischen Außenministeriums (Dokument ohne Unterschrift und Referenznummer).

26 Vgl. Nederlandse Initiatieven in CVSE-kader [Niederländische Initiativen im Rahmen der KSZE], Ref.: wasi305/6554, 20. März 1992, Archiv des niederländischen Außenministeriums. Mit dem Genfer Treffen ist hier das KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten gemeint, das vom 1.-19. Juli 1991 in Genf stattfand.

vermitteln, sie könnten ihre eigenen nationalen Regierungen umgehen und Zugeständnisse erreichen, indem sie ihre Forderungen direkt dem Hohen Kommissar vortragen und erwarten, besondere Gruppenprivilegien zu erhalten.
Eine zweite Gruppe von Einwänden beruhte auf der Sorge, das die Konzentration auf Minderheiten die Sicherheitslage verschlechtern oder Spannungen verschärfen könnte, indem dadurch Unterschiede zwischen Minderheiten und Mehrheiten unbeabsichtigt erst recht hervorgehoben würden. Schlimmer noch, es könnte zu Irredentismus führen, wenn der Hohe Kommissar engere Verbindungen zwischen einer Minderheit und einem angrenzenden Land fördern würde, in dem die Minderheit die Bevölkerungsmehrheit stellt bzw. Titularnation ist (*Kin-State*). Ebenso beunruhigend war für einige Regierungen die Vorstellung, die Einmischung des Hohen Kommissars könnte Minderheitenführer dazu ermutigen, immer größere Selbstverwaltungsrechte zu verlangen, was zur Sezession führen würde.
Die dritte Gruppe von Befürchtungen berührte rechtliche und normative Fragen wie z.B. die, ob der Hohe Kommissar nur Minderheitenrechte fördern oder aber eher Verwirrung zwischen individuellen Menschenrechten und Gruppenrechten für Minderheiten stiften würde. Einige Teilnehmerstaaten fürchteten, dass ein Hoher Kommissar nur der erste Schritt zur Schaffung von Minderheitenrechten als Gruppenrechte wäre. Sie wollten auf jeden Fall verhindern, dass eine Debatte über Gruppenrechte losgetreten würde. Einige Gegner waren der Meinung, die Schaffung eines Amtes, das ausschließlich auf Minderheiten zielt, widerspreche dem Gleichheitsprinzip. Hierauf verwies insbesondere Frankreich.
Die Unterstützer des Vorschlags hatten in den Verhandlungen drei umfassende Antworten parat.

- Es ist dem Hohen Kommissar nicht gestattet, sich mit einzelnen Fällen von Menschenrechtsverletzungen zu beschäftigen; somit ist er auch kein Ombudsmann für Minderheiten.
- Der Hohe Kommissar wird keinerlei Gründe für die Anerkennung von Minderheiten als eigenständige Rechtssubjekte schaffen und somit wird sein Amt auch nicht der erste Schritt zur Entwicklung von Gruppenrechten für Minderheiten als eigene Rechtssubjekte gegenüber Staaten und Menschenrechten sein.
- Der Hohe Kommissar kann Minderheiten keinerlei Privilegien oder Rechte anbieten, die Regierungen in ihrem Umgang mit einer Minderheit in ihrem Hoheitsgebiet einschränken würden.

Eine vierte Gruppe von Einwänden war politischer Natur: Der Hohe Kommissar dürfe niemals zum Vehikel für politische Forderungen werden. Weder Minderheiten noch Regierungen dürfen den HKNM als ein Instrument betrachten können, das der Förderung ihrer politischen Interessen dient oder

dazu genutzt werden kann, ihre Beschwerden öffentlich zur Sprache zu bringen. Drei Besorgnisse wurden im Zusammenhang mit diesem Einwand zum Ausdruck gebracht:

- Erstens könnten Minderheiten den Hohen Kommissar missbrauchen und von ihm verlangen, dass er in ihrem Namen gegenüber einer Regierung Lobbyarbeit betreibt.
- Zweitens könnte der Hohe Kommissar von Minderheitengruppen oder deren *Kin-States* dazu ausgenutzt werden, den Staat, in dem er eine Vermittlerrolle übernommen hat, zu beeinflussen.
- Drittens könnten auch Regierungen den Hohen Kommissar missbrauchen. Dieser Einwand wurde von keiner der Verhandlungsparteien geäußert, sondern von nichtstaatlichen Beobachtern, die den Minderheitenschutz unterstützten.

Eine fünfte Gruppe von Einwänden bezog sich auf die Freiheit des Hohen Kommissars, selbst zu entscheiden, in welchen Fällen er eingreift. Mehrere Teilnehmerstaaten stellten in Frage, dass der Hohe Kommissar diese Entscheidung selbst treffen sollte. Insbesondere Großbritannien äußerte sich kritisch, da es nicht wollte, dass sich ein externer Diplomat in den Nordirlandkonflikt einschaltet, der für London ein hochsensibles politisches Thema war. Nach dem Willen sowohl Großbritanniens als auch der USA sollte der Hohe Kommissar nur mit der Erlaubnis bzw. einem Sondermandat der OSZE oder des potenziellen Gastgeberlandes in ein Hoheitsgebiet einreisen dürfen. Dies stand den Vorstellungen der Initiatoren des Mandats, nämlich dem vertraulichen und diskreten Einsatz zur Förderung eines friedlichen Dialogs ohne öffentliche politische oder mediale Aufmerksamkeit, natürlich diametral gegenüber.
Vom Beginn der Verhandlungen an hatten die Initiatoren und Unterstützer des Mandats stets bekräftigt, dass der Hohe Kommissar die vollständige Entscheidungsfreiheit bei der Auswahl der Minderheitenfragen, mit denen er sich befassen will, haben und hierfür keine Erlaubnis einholen müsse. Den Einwänden dieser Kategorie wurde die Bestimmung entgegengehalten, dass der Hohe Kommissar nicht mit Konfliktparteien zusammentreffen darf, die bereits in Handlungen auf Krisenniveau verwickelt sind oder Gewalt anwenden, da derartige Situationen das „Frühwarnstadium“ bereits überschritten hätten und sich damit außerhalb des Mandats des HKNM befänden. Einigen OSZE-Staaten wie z.B. Großbritannien reichte diese Zusicherung jedoch nicht aus.
Eine sechste Gruppe von Einwänden betraf die Aufsicht über die Arbeit des Hohen Kommissars durch die Teilnehmerstaaten. Dabei ging es zum einen um die Einbindung des Mandats in den OSZE-Rahmen sowie zum anderen um Kontrolle und Rechenschaftspflicht. Wer würde die Reisen und Kontakte der HKNM überwachen? Wem gegenüber wäre er rechenschaftspflichtig?

Dieses ganze Bündel von Einwänden wurde zu einem ernsthaften Streitpunkt. Erstens wollten einige Teilnehmerstaaten sichergestellt sehen, dass der Hohe Kommissar institutionell in ein bereits vorhandenes OSZE-Gremium eingebettet wird, über das mehr Kontrolle ausgeübt werden könnte. Einige andere schlugen vor, den Hohen Kommissar an das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau anzubinden.[27] Da dies jedoch kein politisch heikles Thema war, stimmte die Mehrheit der Teilnehmerstaaten einem eigenen Büro und einem eigenen Budget des HKNM zu. Zweitens ließen sich die USA nicht davon abbringen, dass in dem Mandat in irgendeiner Form eine Rechenschaftspflicht enthalten sein müsse. Schließlich wurde für diese Einwände eine geeignete Lösung ausgehandelt: Der HKNM konsultiert den Amtierenden Vorsitzenden, bevor er sich mit einem Minderheitenproblem befasst, und nach seiner Rückkehr aus dem betreffenden Teilnehmerstaat.[28] Damit wurde ein Mindestmaß an Rechenschaftspflicht des HKNM gegenüber der OSZE geschaffen, ohne die wesentlichen Merkmale der Diskretion und Vertraulichkeit aufzugeben, die die Verfasser des Mandats bewahren wollten, um zu gewährleisten, dass die stille präventive Diplomatie funktioniert.

Eine siebte Gruppe von Einwänden betraf die Frage, mit wem der Hohe Kommissar in Verbindung treten darf. Einige Teilnehmerstaaten wollten diesen Personenkreis in schriftlicher Form begrenzen. Auch dies lief den Zielen der Verfasser des Mandats direkt zuwider. Einige Länder befürchteten, der Hohe Kommissar könnte seine Mandat dahingehend interpretieren, dass es ihm erlaubt ist, mit Vertretern von Minderheitengruppen in Verbindung zu treten, die Gewalt oder Terrorismus befürworten. Ebenso wie die Frage, mit welchen Minderheitenproblemen er sich befassen darf, war auch dieser Einwand ein schwieriger Verhandlungspunkt. Einer der Gründe dafür war, dass einige Verhandlungspartner eine Verbindung zwischen „Terrorismus“ und „Minderheiten“ herstellten. Gehören Terroristen zwangsläufig einer Minderheit an? Können alle Minderheiten potenziell Terroristen Unterschlupf gewähren? Und wenn ja: Bedeutet das, dass der Hohe Kommissar sich nicht mit einer Minderheit befassen darf, wenn eine Regierung einen Gewaltakt als „Terrorismus“ bezeichnet?

Diese Fragen trafen einen höchst empfindlichen politischen Nerv. Mehrere OSZE-Staaten brachten ihre Zweifel daran zum Ausdruck, dass der Hohe Kommissar völlig unabhängig von politischen Interessen tätig werden und neutral bleiben könne. Sie waren davon überzeugt, dass er selbst dann nicht unparteiisch bleiben könne, wenn seine Diplomatie „still“ sei, wie die Holländer es vorgeschlagen hatten. Die Aufmerksamkeit der Medien und die für

27 Der Vorschlag, dass der Hohen Kommissar vom BDIMR nicht nur institutionell unterstützt, sondern auch in dessen Haushalt angesiedelt werden sollte, konnte sich in den Verhandlungen nicht durchsetzen. Das hatte zur Folge, dass erst nach der Verabschiedung des endgültigen Mandats ein separater Haushaltsplan aufgestellt wurde.

28 Der Amtierende Vorsitzende ist vor der Abgabe einer Frühwarnung offiziell der einzige Ansprechpartner des HKNM in der OSZE.

Minderheiten verlockende Möglichkeit, ihre Kontakte mit dem HKNM publik zu machen, könnten die diskreten diplomatischen Bemühungen zur Verhütung von Konflikten in politisch heiklen Situationen gefährden.
Diese Sorge führte zur achten Gruppe von Einwänden, die die grundsätzliche Freiheit des Hohen Kommissars, Informationen aus allen von ihm gewünschten Quellen entgegenzunehmen, beanstandete. Einige Länder warfen die Frage auf, ob der Hohe Kommissar fachliche Beratung durch nichtstaatliche Drittparteien in Anspruch nehmen könne. Das erwies sich in den Verhandlungen als ein gravierendes Problem, da einige Länder der Ansicht waren, der HKNM dürfe sein Urteil darüber, was ein Minderheitenproblem ist, nicht auf Informationen von Gruppen stützen, die bestimmte politische Ziele verfolgten. Dies würde das Vertrauen darauf, dass der HKNM unparteiisch und politisch neutral bleiben könne, verringern. Die Frage, mit wem der Hohe Kommissar sich in Verbindung setzen und von wem er Informationen einholen dürfe, wurde durch die Bekräftigung jener Passagen im Mandatsentwurf gelöst, nach denen der HKNM vertraulich arbeitet und keine Mitteilungen von Parteien, die Gewalt billigen, entgegennimmt.
Man sollte meinen, der größte Teil der Einwände beträfe das, was der Hohe Kommissar eigentlich entsprechend den wesentlichen Bestimmungen seines Mandats tun konnte, nämlich für „Frühwarnung“ und „Frühmaßnahmen“ sorgen. Die Verfasser des Mandats hatten vorgesehen, dass der Hohe Kommissar selber beurteilen sollte, ob „Frühwarnung“ bzw. „Frühmaßnahmen“ angebracht sind, wenn er vermutet, dass „Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten [...] das Potenzial in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln“.[29] Es wäre nur normal gewesen nachzufragen, was diese handlungsorientierten Begriffe bedeuten. Die OSZE-Teilnehmerstaaten machten sich jedoch keine allzu großen Sorgen darüber, was der HKNM tatsächlich tun würde, worin also eine „Warnung“ bestehen würde und was mit ihr erreicht werden sollte oder welcher Art die „Maßnahmen“ waren.
Der erste Punkt, die Abgabe einer „Frühwarnung“, war in der Tat leicht zu akzeptieren, da er bereits in früheren OSZE-Foren auf der Tagesordnung gestanden hatte. Komplizierter verhielt es sich da mit dem zweiten Punkt, den „Frühmaßnahmen“. Die Vorstellung, dass der Hohe Kommissar Dialog, Vertrauen und Zusammenarbeit mit dem Ziel fördern würde, auf vertrauliche Weise und unabhängig von allen direkt in die Spannungen verwickelten Parteien Lösungen zu finden, schien die meisten OSZE-Staaten zufriedenzustellen. Es wurde keine weitere Erläuterung dessen gefordert, was all diese Bestimmungen bedeuteten oder nicht bedeuteten: „Dialog“ worüber? Und was war mit nicht direkt betroffenen Parteien? Konnten sie sich an der „Suche nach Lösungen“ beteiligen? Das, was gesagt und was nicht gesagt wurde,

29 Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 20), S. 7, Absatz 3.

wurde niemals ernsthaft hinterfragt. Mit anderen Worten: Die Frage danach, worin die Konfliktverhütung eigentlich im Wesentlichen bestehen sollte, wurde von keinem der Gegner des Mandats gestellt.
Besonders heikel war für die Verfasser des Mandats und ihre Unterstützer schließlich die Frage, wie sie einen Kandidaten für das Amt des Hohen Kommissars finden sollten. Das schien zunächst eine einfache Aufgabe zu sein, gab dann aber Anlass zu ernsthafter Sorge, je näher das Ende der Verhandlungen rückte. Trotz zahlreicher Anfragen der holländischen Delegation bei anderen Delegationen mit der Bitte, geeignete Kandidaten vorzuschlagen, war weit und breit niemand in Sicht. Noch kurz vor Beginn des Gipfeltreffens von Helsinki ersuchte das niederländische Außenministerium die OSZE-Delegationen offiziell darum, bei der Suche nach einem Kandidaten zu helfen, aber es wurde niemand vorgeschlagen. Erst nach dem Gipfeltreffen wandte sich das niederländische Außenministerium an Max van der Stoel.
Zusammenfassend betrachtet ist es vielleicht kein Wunder, dass alle wesentlichen während der Verhandlungen geäußerten Einwände die Autonomie des Hohen Kommissars betrafen. Es war vor allem der Druck, etwas tun zu müssen, um zu verhindern, dass sich die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien jemals wiederholten, der die Diplomaten und ihre Ministerien zur raschen Einigung antrieb. Es war großes Verhandlungsgeschick vonnöten, um die durch den Balkankonflikt eröffnete Chance zu nutzen, von den OSZE-Teilnehmerstaaten Unterstützung für ein Mandat zu erhalten, das multilaterale Traditionen in Frage stellte, indem es dem neuen Konfliktverhütungsinstrument solch große Autonomie gab.

Schlussfolgerungen

Mit der offiziellen Verabschiedung der endgültigen Fassung des Mandats auf dem Gipfeltreffen in Helsinki am 9./10. Juli 1992 nahm das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten konkrete Gestalt an. Alle Staats- und Regierungschefs unterzeichneten das „Helsinki-Dokument 1991: Herausforderung des Wandels“.[30]
Auch zwei Länder, die das vorgeschlagene Mandat von Anfang an entschieden abgelehnt hatten, akzeptierten es letztendlich doch und billigten es schließlich auf höchster Ebene. So sandte US-Präsident George Bush kurz vor der Eröffnung des Gipfeltreffens ein Schreiben an alle Regierungen der OSZE-Teilnehmerstaaten, in dem er seiner Hoffnung Ausdruck gab, dass in Helsinki Einigung über Verfahren erzielt würde, die sich mit den „Hauptur-

30 Das Mandat des HKNM ist in Kapitel II des Helsinki-Dokuments enthalten. Das Gipfeldokument ist die Schlussfassung des auf dem Folgetreffen von Helsinki verhandelten Textes. Es besteht aus zwei Hauptteilen, der „Gipfelerklärung von Helsinki“ und den „Beschlüssen von Helsinki“; Letztere enthalten das Mandat des HKNM. Vgl. KSZE, Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, a.a.O. (Anm. 20). Die Gipfelerklärung von Helsinki findet sich ebenfalls in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 10), Kap. B.4.

sachen von Konflikten befassen, wie z.B. die wichtige holländische Initiative für einen Hohen Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten".[31] Auch der neu gewählte britische Premierminister John Major befürwortete die Einsetzung eines HKNM auf dem Gipfeltreffen von Helsinki uneingeschränkt. Major hob die große Bedeutung der Konfliktverhütung hervor und ergänzte, die OSZE dürfe „kein Beobachter, kein händeringender Zuschauer bei den europäischen Auseinandersetzungen sein. Die [OSZE] muss die Mittel und den Willen dazu entwickeln, zu handeln, bevor Kämpfe ausbrechen. Wir begrüßen den wichtigen Beschluss, einen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten einzusetzen."[32]

Von Beginn der Verhandlungen an war jedoch klar, dass Konfliktverhütung von Natur aus eine komplizierte und oftmals auch sehr heikle Angelegenheit ist. Entscheidend ist vor allem, wie die interpersonellen Beziehungen zwischen den Parteien wahrgenommen werden, wie die Verhandlungsführer ihre wichtige Rolle bei der Förderung des Dialogs ausüben und wie sie externe Voraussetzungen und innere Einflussfaktoren nutzen, um den Prozess voranzubringen. Die Qualität der interpersonellen Beziehungen kann Dinge zum Besseren oder zum Schlechteren beeinflussen. Wir können daraus schließen, dass der HKNM, wann immer er in Minderheitenprobleme eingreift, sorgfältig darauf achten muss, geeignete externe Voraussetzungen zu identifizieren, auf die er sich beziehen kann, sowie interne Kontextfaktoren zu nutzen, um sein Ziel zu erreichen. Den Diplomaten war in Helsinki zweifellos bewusst, dass der Hohe Kommissar vom Beginn seiner Tätigkeit an auch kreative Wege würde finden müssen, um Einwände gegen seine eigenen Konfliktverhütungsverhandlungen zu entkräften, und dass seine Bemühungen, die für einen friedlichen Dialog und einen friedlichen Wandel erforderlich sind, zur Festigung von Vereinbarungen zwischen Minderheiten und Regierungen beitragen würden. Um hierbei Erfolg zu haben, würde er auch in dieser Hinsicht auf externe und interne Einflussfaktoren achten und sie bestmöglich nutzen müssen.

Ein multilaterales Konfliktverhütungsinstrument wie den HKNM zu kreieren war aus vielen Gründen eine bemerkenswerte Errungenschaft. Einige Gründe sind jedoch besonders hervorzuheben. Die Zustimmung aller OSZE-Teilnehmerstaaten zu einer solch großen institutionellen Veränderung zu erhalten war nur möglich, weil 1992 bestimmte Voraussetzungen und Rahmenbedingungen herrschten. Dazu gehörte erstens eine gewisse Bereitschaft der nationalen diplomatischen Teams, das vorgeschlagene Mandat zu unterstützen;

---

31 US President Bush, Letter to Netherlands Prime Minister Ruud Lubbers and all heads of CSCE participating governments in advance of the CSCE Summit in Helsinki, Fax der US-amerikanischen Botschaft in Den Haag an die Abteilung für atlantische Zusammenarbeit und Sicherheitsfragen des niederländischen Außenministeriums, Den Haag, 6. Juli 1992, Archiv des niederländischen Außenministeriums.

32 Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), Speech by the Prime Minister, the Rt Hon. John Major MP, at the CSCE Helsinki summit, Freitag, den 10. Juli 1992, Archiv des Prager Büros des Sekretariats der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

zweitens ihre Fähigkeit, die Schaffung des HKNM als ein Mittel zur Verhütung von Krisen im Zusammenhang mit Minderheiten, wie sie in jener Zeit auf dem Balkan auftraten, voranzutreiben; und drittens ihre Fähigkeit, zu realisieren, dass von der Krise auf dem Balkan der Druck ausging, der notwendig war, um den Prozess zu einem raschen Abschluss zu bringen.

Die abhängige Variable war das endgültige Mandat des HKNM – ein klares Ziel, auf den der gesamte Prozess ausgerichtet war. Der Verhandlungsprozess wurde von internen unabhängigen Variablen geprägt und gestaltet: von den Zielen, die die Verfasser ursprünglich vor Augen hatten, und davon, wie sie vorgingen, um die Unterstützung anderer OSZE-Teilnehmerstaaten zu gewinnen. Der Prozess wurde jedoch auch stark von den Einwänden gegen ein solches Mandat beeinflusst – einer großen Zahl von intervenierenden Variablen, deren Überwindung auf dem Verhandlungswege von den Unterstützern des vorgeschlagenen Mandats immense Anstrengungen erforderte. Die Einwände stellten jedoch kein unüberwindliches Problem dar, sondern waren dem Prozess durchaus dienlich. Die Bemühungen, sie durch Verhandlungen auszuräumen, trugen dazu bei, das Mandat des HKNM zu festigen und es sowohl in der OSZE als auch in den Köpfen der Beteiligten zu verankern – den Vertretern der Teilnehmerstaaten, die letztendlich der Initiative zustimmten und auch heute noch den Hohen Kommissar weit über die Übereinkunft von 1992 in Helsinki hinaus unterstützen.

Natalie Sabanadze

Zwanzig Jahre Konfliktverhütung: Gedanken zur Arbeit des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten

20 Jahre sind vergangen, seit die Teilnehmerstaaten der damaligen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) geschaffen haben. Der Beschluss, diese Institution einzurichten, wurde formell auf dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 gefasst. Ein Jahr später nahm die Institution unter der Leitung des früheren niederländischen Außenministers Max van der Stoel die Arbeit auf. Der HKNM war als Sicherheitsinstrument konzipiert, dessen Ziel die Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt war. Er war die Antwort der internationalen Gemeinschaft auf den gewaltförmigen Zerfall des ehemaligen Jugoslawien und die Ausbreitung ethno-nationaler Konflikte im gesamten postkommunistischen Raum. Im Helsinki-Dokument von 1992 erkannten die Teilnehmerstaaten an, dass aggressiver Nationalismus und Intoleranz, gepaart mit wirtschaftlichem Niedergang, sozialen Spannungen und groben Menschenrechtsverletzungen, einschließlich solcher im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten, eine eindeutige Bedrohung für die friedliche Entwicklung der Gesellschaft, insbesondere in den neuen Demokratien, darstellen.[1] Aus diesem Grunde stellten die Teilnehmerstaaten die Notwendigkeit eines internationalen Instruments fest, das „zwischen den betroffenen Parteien vermitteln [sollte], um Spannungen abzubauen, bevor sie zu einem offenen, bewaffneten Konflikt zwischen ihnen führen".[2]

Der vorliegende Beitrag verfolgt ein doppeltes Ziel. Zum einen soll die Entwicklung des HKNM als Institution im Verlaufe der letzten 20 Jahre nachvollzogen werden, zum anderen sollen am Beispiel des HKNM die Grenzen und Möglichkeiten von Konfliktprävention im heutigen politischen Umfeld diskutiert werden. Dabei wird der Beitrag drei umfangreiche Fragen behandeln: Welche Ursprünge hatte der HKNM (und sind diese heute noch relevant)? Welches sind die wichtigsten Elemente der Herangehensweise des HKNM bei der Konfliktverhütung? Und was lehrt uns die Erfahrung des HKNM über die Verhütung ethnischer Konflikte im Allgemeinen?

1 Vgl. Gipfelerklärung von Helsinki, in: KSZE, Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, S. 3-14, hier: S. 6, Absatz 12, unter: http://www.osce.org/de/mc/39532?download=true.

2 Rob Zaagman/Hannie Zaal, The CSCE High Commissioner on National Minorities: Prehistory and Negotiations, in Arie Bloed (Hrsg.), The Challenges Of Change: The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath, London 1994, S. 95-113 (eigene Übersetzung).

Der HKNM ist – wie es im Helsinki-Dokument heißt – ein „Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ und sorgt laut Mandat

> „zum frühestmöglichen Zeitpunkt für ‚Frühwarnung‘ und gegebenenfalls ‚Frühmaßnahmen‘ im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potenzial in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln, der die Aufmerksamkeit oder das Eingreifen des Rates oder des AHB erfordert“.[3]

Das präventive Mandat des HKNM beauftragt ihn, sich zum frühestmöglichen Zeitpunkt mit potenziellen Konflikten zu befassen. Dabei nimmt er eine Einschätzung der Art der Spannungen und der betroffenen Parteien vor und tritt in direkten Kontakt nicht nur mit staatlichen Stellen, sondern auch mit nichtstaatlichen Akteuren. Laut seinem Mandat kann der HKNM jeden Teilnehmerstaat besuchen, um Informationen aus erster Hand von allen betroffenen Parteien sowie aus verschiedenen Quellen, „einschließlich aus Medien und von nichtstaatlichen Organisationen“,[4] einzuholen. Damit soll er in die Lage versetzt werden, ein fundiertes Urteil über die „eventuellen Folgen für Frieden und Stabilität im KSZE-Gebiet“[5] eines bestimmten Konflikts abzugeben. Darüber hinaus hat er die Aufgabe, mit verschiedenen Akteuren in Kontakt zu treten und den Dialog zwischen ihnen zu fördern, um so eine Lösung der Streitigkeiten zu erleichtern, bevor sie in gewaltförmige Konfrontationen münden. Wenn der HKNM zu dem Schluss kommt, dass eine Situation außer Kontrolle gerät und dass seine vorbeugenden Bemühungen ausgeschöpft sind, sieht das Mandat vor, dass er dem Ständigen Rat über den Amtierenden Vorsitzenden eine Frühwarnung zukommen lassen kann.
Damit er seine Aufgaben effektiv wahrnehmen kann, sieht das Mandat außerdem vor, dass es sich beim Hohen Kommissar um eine namhafte Persönlichkeit mit langjähriger internationaler Erfahrung handeln soll, „von der eine unparteiische Wahrnehmung des Amtes erwartet werden kann“.[6] Der ehemalige niederländische Außenminister Max van der Stoel wurde 1992 zum ersten Hohen Kommissar ernannt und übte diese Funktion bis 2001 aus. Sein Nachfolger war der schwedische Diplomat Rolf Ekéus, der das Amt bis 2007 innehatte. Der derzeitige HKNM, der frühere norwegische Außenminister

3 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: KSZE, Helsinki-Dokument 1992, a.a.O. (Anm. 1), S. 16-87, Kapitel II, Hoher Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten, S. 22-29, hier: S. 22, Absätze 2 und 3.
4 Ebenda, S. 26, Absatz 23a.
5 Ebenda, S. 23, Absatz 11b.
6 Ebenda, Absatz 8.

Knut Vollebæk, übernahm den Posten im August 2007. In der Regel beträgt die Amtszeit drei Jahre mit der Möglichkeit, sie um weitere drei Jahre zu verlängern.

Das Mandat des HKNM war weitgehend ein Kind seiner Zeit. Zum einen spiegelte es die wachsende Besorgnis über die Ausbreitung ethno-nationaler Gewalt und das offensichtliche Erstarken eines aggressiven politischen Nationalismus wider. Die Unfähigkeit, die Bedürfnisse und Interessen verschiedener ethno-kulturellen Bevölkerungsgruppen innerhalb eines Staates miteinander in Einklang zu bringen, bedrohte die Integrität und die Existenz multiethnischer Länder. Es war zu befürchten, dass die Erfahrungen des Balkans und des Kaukasus sich in ganz Osteuropa wiederholen könnten und zu einer erneuten Ära der Instabilität und des Krieges führen würden. Darüber hinaus waren die 1990er Jahre, ungeachtet der Gewalt und der Ausbreitung mehr oder weniger intensiv ausgetragener Konflikte, ein Jahrzehnt, das von großem politischem Optimismus, gewachsenem Vertrauen in multilaterale Diplomatie und bedeutenden normativen Fortschritten geprägt war. Ein Beispiel hierfür ist die Abschwächung des absoluten Verständnisses des Prinzips der Nichteinmischung und die damit einhergehende Akzeptanz, dass Menschenrechte ein internationales Anliegen und nicht etwa nur eine innere Angelegenheit einzelner Staaten sind. Die OSZE-Teilnehmerstaaten gaben dahingehend eine eindringliche Erklärung im sogenannten Moskauer Dokument ab, die besagt, dass Verpflichtungen der menschlichen Dimension „ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“.[7] Damit war der Weg für die Schaffung eines „intrusiven“ Instruments wie des HKNM frei, das die Aufgabe hat, sich mit äußerst sensiblen inneren Angelegenheiten eines Staates zu befassen, und dabei ein gewisses Maß an Zusammenarbeit von den Behörden des betroffenen Landes erwarten kann.

Das politische Umfeld, in dem der HKNM sich bewegen musste, war geprägt von der Fragmentierung multinationaler Staaten (und der daraus folgenden Bildung neuer Staaten), Demokratisierung und dem Übergang von einem Regierungssystem zu einem anderen sowie dem doppelten Vermächtnis von Kommunismus und ethnischem Nationalismus. All die erwähnten Faktoren haben zur Entstehung desjenigen Konflikttyps beigetragen, zu deren Bearbeitung der HKNM eingerichtet worden war, nämlich Konflikte ethno-nationaler Prägung, die Mehrheits- und Minderheitsgemeinschaften betrafen und sowohl territoriale als auch zwischenstaatliche Dimensionen aufwiesen. Der Zusammenbruch von Staaten ist häufig verbunden mit Anarchie, der Angst vor einem Hobbes’schen „Krieg aller gegen alle“ und der Rückkehr zu alten Loyalitäten und Verbundenheiten. Feindseligkeiten zwischen Gruppen leben wieder auf und artikulieren sich häufig in ethno-nationalen und kulturellen

7 Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau, 3. Oktober 1991, S. 2, unter: http://www.osce.org/de/odihr/elections/14310.

Begriffen. Dies erschwert das anschließende Vorhaben des Staatsaufbaus extrem, insbesondere wenn das Vertrauen in gesellschaftliche Institutionen erschüttert ist und die Menschen dazu übergegangen sind, sich zur Erfüllung ihrer grundlegenden Sicherheitsbedürfnisse und zur Sicherung ihres Überlebens auf Familie und Sippe zu verlassen. In vielen osteuropäischen Staaten gab es Minderheiten, deren Ethnie jenseits der Grenze in einem Nachbarstaat die Mehrheit stellte (*Kin-State*). Daraus erwuchsen Ängste vor Irredentismus und der weiteren Fragmentierung gerade neu gegründeter Staaten entlang ethnischer Linien, sodass die Minderheitenfrage zu einer grundsätzlichen Frage der nationalen Sicherheit wurde.
Vor diesem Hintergrund wurde das Amt des HKNM geschaffen, um den OSZE-Teilnehmerstaaten zu helfen, die Beziehungen zwischen Mehrheiten und Minderheiten zu normalisieren, Konflikte zu vermeiden und inklusive demokratische Regierungssysteme aufzubauen, die auf der Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Minderheiten, beruhten. Von Beginn an musste der Hohe Kommissar die Gratwanderung bewerkstelligen, einerseits die Rechte und Interessen von Minderheitengemeinschaften hochzuhalten und andererseits die gebotene Achtung und das nötige Verständnis für die nationalen Sicherheitsinteressen souveräner Staaten an den Tag zu legen. Damit hat der HKNM eine inklusivere und pluralistischere Herangehensweise an *Nation-Building*-Prozesse in Staaten mit einem schwierigen Doppelerbe aus Kommunismus und ethnischem Nationalismus gefördert. Es wird deutlich, dass die Institution des Hohen Kommissars als Instrument der Konfliktverhütung in einem und für einen spezifischen historischen und politischen Kontext geschaffen wurde. Gleichwohl wird im vorliegenden Beitrag die Ansicht vertreten, dass sie ihre Bedeutung beibehalten und sich erfolgreich an ein verändertes politisches Umfeld angepasst hat, sodass sie in der Lage ist, auf neue Herausforderungen entsprechend zu reagieren. Um diese zu veranschaulichen, beleuchtet der folgende Abschnitt verschiedene Aspekte des Ansatzes des HKNM zur Konfliktverhütung, wobei ihrer Entwicklung im Verhältnis zu den sich wandelnden politischen Realitäten nachgegangen wird.

Der Konfliktverhütungsansatz des HKNM

Der Konfliktverhütungsansatz des HKNM, der im Laufe der Zeit weiterentwickelt und verfeinert wurde, besteht aus drei Hauptelementen: operativen, strukturellen und normativen. Auf der operativen Seite stützt sich der Hohe Kommissar auf stille Diplomatie und wird in einzelnen Ländern tätig mit dem Ziel, die Eskalation von Konflikten frühestmöglich zu verhindern. Dazu sind oftmals zahlreiche Länderbesuche, gezielte politische Empfehlungen, die Unterstützung des Dialogs zwischen Konfliktparteien und – falls all das fehlschlägt – die Abgabe einer Frühwarnerklärung über eine drohende Krise an

die Teilnehmerstaaten erforderlich. Bislang hat der HKNM erst zwei Frühwarnerklärungen abgegeben: eine in Bezug auf die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien im Jahr 1999 und die zweite 2010 während der ethnischen Zusammenstöße im Süden Kirgisistans. In beiden Fällen blieb der Hohe Kommissar auch nach der formellen Abgabe der Frühwarnung weiterhin am Ball, indem er internationale Hilfe mobilisierte und sich durch anhaltende und hartnäckige Arbeit um den Abbau der Spannungen bemühte.

Gleichzeitig steht der HKNM Staaten frühzeitig mit rechtlichem und politischem Rat in hoch sensiblen und umstrittenen Fragen zu den Beziehungen zwischen Staaten und Minderheiten zur Seite. Dieser Bereich kann als eine Form der „strukturellen Prävention" angesehen werden. Der HKNM hat spezifische Empfehlungen zu Themen wie Sprachengesetzgebung, Machtteilung, Staatsbürgerschaftspolitik und Bildungsreform abgegeben. Diese zielen darauf ab, die strukturellen Bedingungen für einen dauerhaften Frieden und die Entwicklung multiethnischer Gesellschaften zu schaffen, und haben – im Gegensatz zur operativen Prävention – eine längerfristige Ausrichtung. So engagiert sich der derzeitige HKNM Knut Vollebæk beispielsweise in einer Reihe von Staaten in der Frage der Sprachengesetzgebung, vor allem in der Ukraine und der Slowakei. In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien fördert er eine „Strategie für integrierte Bildung", während er sich in Kirgisistan und Moldau für die Ausarbeitung und Verabschiedung einer umfassenden Integrationspolitik einsetzt, die die Entfremdung und Marginalisierung von Minderheitengemeinschaften verringern und die Basis für sozialen Zusammenhalt und insgesamt für Stabilität in diesen multiethnischen Staaten schaffen soll. Um seine Politikempfehlungen zu veranschaulichen und zu zeigen, wie sie in die Praxis umgesetzt werden können, hat der HKNM auch konkrete Einzelprojekte unterstützt, die von lokalen NGOs durchgeführt wurden. Beispiele hierfür sind Sprachkurse für Minderheiten, um deren Beherrschung der Staatssprache zu verbessern, Schulungen für Beamte zu Fragen interethnischer Beziehungen sowie Lehrgänge für Journalisten über eine differenzierte Berichterstattung oder für Polizisten zum Thema multiethnische Polizeiarbeit. Ein besonders gutes Beispiel für strukturelle Prävention durch den HKNM ist ein umfassendes Konfliktverhütungsprogramm für Georgien, das HKNM Rolf Ekéus begonnen und Knut Vollebæk fortgesetzt hat.[8]

Schließlich haben sich alle bisherigen Hohen Kommissare dafür eingesetzt, die Normen des Minderheitenschutzes durch die Herausgabe sogenannter „allgemeiner Empfehlungen"[9] zu erweitern und zu erläutern. Diese Tradition

8 Siehe den Beitrag von Manon de Courten in diesem Band, S. 355-372.

9 In umgekehrter chronologischer Reihenfolge handelt es sich um folgende Empfehlungen: Leitlinien von Ljubljana zur Integration ethnisch heterogener Gesellschaften (7. November 2012), die Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen (2. Oktober 2008), die Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften (9. Februar 2006), Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk (10. Oktober 2003), die Lund-Empfehlungen zur wirksamen Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben (1. September 1999), die Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten (1. Februar 1998)

begann mit Max van der Stoel, der von Anfang erkannt hatte, dass sein Mandat zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und zur Verhütung von Konflikten eng mit dem Schutz der Rechte und Interessen von Minderheiten verbunden war. Das erforderte die Entwicklung von Standards für Minderheitenrechte und Garantien für die Anerkennung und Achtung der Kultur und der Identität von Minderheiten. Die Ereignisse der 1990er Jahre hatten gezeigt, dass sich die gewaltintensivsten Konflikte oftmals an solch elementaren Fragen entzünden wie die Möglichkeit, seine Muttersprache zu benutzen, die eigene Religion zu praktizieren und am öffentlichen und politischen Leben auf der Basis von Respekt und Gleichheit teilzunehmen. Der HKNM hielt es daher für wesentlich, seine operative, länderspezifische Arbeit durch diese allgemeineren normativen Empfehlungen zu ergänzen, in denen er sich auf einige der umstrittensten Fragen der Beziehungen zwischen Staat und Minderheiten konzentrieren konnte. So wurde er auch als „normativer Vermittler" charakterisiert, der Normen in seine Arbeit zur Konfliktprävention einbezieht und sich auf sie stützt, und der durch großen Einsatz und Überzeugungskraft versucht, Staaten zu ihrer Einhaltung zu bewegen.[10]

In der Praxis sind alle drei oben beschriebenen Dimensionen der Konfliktprävention eng miteinander verwoben und ergänzen sich gegenseitig. Das operative Engagement des HKNM zieht häufig wesentliche strukturelle Veränderungen nach sich, die sich auf internationale Normen und Standards gründen. So übernahm beispielweise HKNM Knut Vollebæk eine führende Rolle bei der Entschärfung der Spannungen zwischen der Slowakei und Ungarn, die entstanden waren, nachdem die Slowakei ein umstrittenes Staatssprachengesetz verabschiedet hatte. Der Hohe Kommissar pendelte zwischen den beiden Hauptstädten, ermutigte und unterstützte bilaterale Gespräche und trug zur letztendlichen Änderung des Gesetzes nach internationalen Standards bei.

Die enge Verwobenheit aller drei Aspekte der Konfliktprävention bedeutet jedoch nicht, dass allen dreien zu jedem Zeitpunkt eine gleichermaßen herausragende Bedeutung zukommen muss. In den 1990er Jahren lag der Schwerpunkt auf operativer Prävention, seit Beginn der 2000er Jahre hat der HKNM hingegen die strukturellen Aspekte der Prävention deutlich erweitert und weiterentwickelt. In den 1990er Jahre brachen viele Konflikte deshalb aus, weil die neu entstandenen Staaten Schwierigkeiten hatten, ihre ethnokulturelle Vielfalt zu handhaben. Das Spannungsniveau war hoch und der HKNM musste schnell und beharrlich handeln, um ihre Eskalation zu verhindern. Beispielhaft ist hier der Einsatz des ersten Hohen Kommissars Max

---

und die Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten (1. Oktober 1996). Alle Empfehlungen und Leitlinien stehen zur Ansicht bzw. zum Herunterladen zur Verfügung unter: http://www.osce.org/hcnm/66209. Siehe hierzu auch den Beitrag von Hans-Joachim Heintze in diesem Band, S. 273-291.

10 Vgl. Steven R. Ratner, Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?, in: New York University Journal of International Law and Politics 3/2000, S. 591-698, hier: S. 668.

van der Stoel in Lettland und Estland, auf der Krim und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien zu nennen. Als sich die neunziger Jahre dem Ende zuneigten, begann sich die politische Lage zu stabilisieren und es brachen weniger neue Konflikte aus. Es bestand jedoch weiterhin die Notwendigkeit, strukturelle Bedingungen für einen nachhaltigen Frieden zu schaffen. Folgerichtig verlagerte der HKNM seinen Schwerpunkt zu einem gewissen Grad auf langfristige strukturelle Prävention, die die Förderung inklusiver *State*- und *Nation-Building*-Prozesse zum Ziel hatte.

Eine erkennbare Verlagerung fand auch innerhalb der konkreten Dimensionen der Konfliktprävention statt. Die normative Arbeit des HKNM wie sie sich in den allgemeinen Empfehlungen widerspiegelt ist ein gutes Beispiel hierfür. Die ersten drei Empfehlungssätze behandelten Minderheitenrechte in den Bereichen Bildung, Sprache und Teilhabe am öffentlichen Leben. Als das Amt des HKNM geschaffen wurde, gab es im Bereich Minderheitenrechte erst sehr wenige Standards. Zu ihrer Weiterentwicklung beizutragen und sicherzustellen, dass sie zu einem integralen Bestandteil der innenpolitischen und internationalen Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten wurden, war somit eine der ersten zentralen Aufgaben des HKNM. Die drei nächsten allgemeinen Empfehlungen und Leitlinien behandelten eher spezielle Themen als Rechte: Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften, Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk und nationale Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen. Es hatte also eine Verlagerung von der Normensetzung zur Problemlösung stattgefunden. Unter diesem Gesichtspunkt kamen insbesondere die Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen genau zum richtigen Zeitpunkt. Sie schlossen eine offensichtliche Lücke im Völkerrecht, das zwar die Verpflichtungen von Staaten gegenüber Minderheiten im eigenen Land genau beschrieb, jedoch nichts über ihre Verpflichtungen in Bezug auf Minderheiten im Ausland aussagte.

Im November 2012 veröffentlichte der HKNM die Leitlinien von Ljubljana zur Integration ethnisch heterogener Gesellschaften. Dieser neue Satz allgemeiner Empfehlungen spiegelt die zunehmende Bedeutung der Förderung von Integration als wesentlichem Element nachhaltigen Friedens und dauerhafter Stabilität im Kontext ethno-kultureller Vielfalt in der länderspezifischen Arbeit des Hohen Kommissars wider. Der HKNM spricht sich seit Langem dafür aus, den Schutz und die Förderung von Minderheitenrechten durch eine gut durchdachte Integrationspolitik zu flankieren. Mit den Ljubljana-Leitlinien zeigt er, dass der Schutz von Identitätsrechten den Zielen der Integration und des sozialen Zusammenhalts nicht zuwiderläuft. Tatsächlich trifft genau das Gegenteil zu: Der Schutz von Rechten – gegebenenfalls einschließlich Minderheitenrechte – sollte ein grundlegendes Element guter Integrationspolitik sein.

In einem Wort: Der HKNM hat sich in Reaktion auf neue Herausforderungen und neue Möglichkeiten als Institution weiterentwickelt und seinen Ansatz

zur Konfliktprävention verfeinert. Das hat mit dazu beigetragen, dass die Relevanz und die Vitalität der Institution bewahrt blieben. Trotz erheblicher Veränderungen im Laufe der letzten 20 Jahre sind einige der grundlegenden Herausforderungen, derentwegen das Amt des HKNM geschaffen wurde, die gleichen geblieben. Aggressiver Nationalismus in seinen vielfältigen Erscheinungsformen bleibt eine politische Kraft, mit der weiterhin gerechnet werden muss. Darüber hinaus kann man sich vorstellen, dass sich vor dem Hintergrund zunehmender Migration und wirtschaftlichen Niedergangs in ganz Europa ein populistischer Nationalismus ausbreitet und verstärkt. In einigen Regionen wie z.B. Zentralasien beginnt das Wiedererstarken des Nationalismus, das für viele postkommunistische Staaten unmittelbar nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion charakteristisch war, gerade erst. Dazu gehören häufig die zunehmende Betonung der ethnisch definierten „Titularnation", die Förderung und Wiederbelebung von Staatssprachen sowie geringere Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe für Minderheiten. Trotz der Verbesserungen des Minderheitenschutzes in der nationalen Gesetzgebung zeigen *Kin-States* zunehmend einen gewissen Aktivismus und Minderheitenfragen belasten weiterhin die bilateralen zwischenstaatlichen Beziehungen. Die grundlegende Herausforderung, friedliche Modi Vivendi für verschiedene ethno-kulturelle Gemeinschaften im Rahmen eines multiethnischen Staates zu gewährleisten, ist so akut wie eh und je. Die Unfähigkeit, die Bedürfnisse und Interessen ethnischer Gemeinschaften miteinander in Einklang zu bringen, ist eine Bedrohung sowohl für den inneren als auch für den internationalen Frieden und die internationale Stabilität; damit muss sich der HKNM befassen. Der folgende Abschnitt fasst einige der Erfahrungen des HKNM zusammen und betrachtet die Grenzen und Möglichkeiten für die Prävention interethnischer Konflikte.

Erfahrungen: Grenzen und Möglichkeiten der Konfliktprävention

Was sagt uns die Erfahrung des HKNM über die Prävention interethnischer Konflikte? Wie im Mandat des HKNM vorgesehen und von ihm in der Praxis auch belegt, müssen für eine wirksam Prävention Frühwarnung und Frühmaßnahmen miteinander kombiniert werden. Soll diese Kombination Erfolg haben, ist es unbedingt erforderlich, den Kontext und die Charakteristika des fraglichen Konflikts zu kennen und möglichst vorhersagen zu können, wie er eskalieren könnte, sollten sich die Umstände ändern. Während die konkreten Auslöser für den Ausbruch von Gewalt schwer vorhersehbar sind, lassen sich die Trends und politischen Entwicklungen, unter denen diese Auslöser wirksam werden können, erkennen und sollten dementsprechend bearbeitet werden. In einem Umfeld, in dem Misstrauen zwischen Mehrheits- und Minderheitengemeinschaften weit verbreitet ist, in dem sich eine Gruppe als Opfer einer anderen fühlt, in dem die Polizei ineffektiv und ethnische Diskriminie-

rung an der Tagesordnung ist, könnte eine simple Prügelei ethnische Dimensionen annehmen und möglicherweise zu einem Konflikt im großen Maßstab eskalieren.

Die Hauptrisikofaktoren, die zur Eskalation ethnischer Konflikte beitragen können, lassen sich grob in drei Kategorien einordnen: Klagen, Institutionen und Geopolitik. Verbreitete Klagen im Zusammenhang mit systemischer oder systematischer Ausgrenzung und Diskriminierung, fehlendem Zugang zu Entscheidungsgremien, dem Gefühl, dass Grundrechte vorenthalten werden, vernachlässigten Fragen der Gerechtigkeit und der Versöhnung können von politischen Akteuren ausgenutzt und zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung instrumentalisiert werden. Klagen können sich auch auf Muster der Verteilung von Wohlstand und des Zugangs zu wirtschaftlichen Aktivitäten und politischen Privilegien beziehen. In der Regel nehmen Minderheiten eine marginalisierte Position ein, manchmal ist aber auch das Gegenteil der Fall. Vertreter von Minderheitengemeinschaften können althergebrachte politische Privilegien haben oder aufgrund traditioneller Wirtschaftstätigkeiten wie Handel oder Handwerk wohlhabender sein. Das heizt das Gefühl, Opfer zu sein, in der Mehrheitsbevölkerung an, die es nicht mag, wenn es anderen in „ihrem“ Land besser geht als ihnen selbst, und es erzeugt Missgunst, die eine bestimmte Minderheit zum Ziel des Volkszorns macht. Ein Beispiel hierfür sind die Usbeken in Kirgisistan, die als geschäftstüchtig und im Vergleich zur kirgisischen Mehrheit als wohlhabend gelten. Das sowjetische Erbe verstärkte das Gefühl der Mehrheit, in der Opferrolle zu sein, noch, da die kirgisische Sprache in der Sowjetzeit aus dem öffentlichen Leben und dem Bildungssystem praktisch verdrängt worden war, während sich die lokale Elite vorwiegend aus Angehörigen der Minderheiten oder russifizierten Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung zusammensetzte. Somit können Klagen sowohl auf Seiten der Mehrheit als auch seitens der Minderheitengruppen zum Zusammenbruch der Kooperation zwischen den Gemeinschaften oder zwischen dem Staat und Minderheiten beitragen.

Die Erfahrung zeigt jedoch, dass Klagen als solche selten unmittelbare Konfliktursache sind. Erst ihre Politisierung durch bestimmte Politiker oder „ethnische Unternehmer“ führt zu einer Eskalation vorhandener Spannungen. Eine solche Politisierung wiederum erfolgt häufig vor dem Hintergrund politischer Transformation. Ethnische Gewalt setzt nicht unbedingt völlig unerträgliche Lebensbedingungen voraus, sie geschieht, wenn eine Alternative auftaucht und ein Wandel möglich scheint.[11] Das ist der Grund dafür, dass ethnische Konflikte häufig in den Anfangsstadien von Demokratisierung auftreten. Genau in dieser Phase kommen alte, unterdrückte Klagen ans Licht, demokratische Institutionen aber, die in der Lage wären, sich mit ihnen zu befassen, sind schwach und unterentwickelt.

11 Vgl. Anna Matveeva/Igor Savin/Bahrom Faizullaev, Kyrgyzstan: Tragedy in the South, in: Ethnopolitics Papers 17/2012, S. 13.

Das alles unterstreicht die Bedeutung von Institutionen, wenn es darum geht, Vielfalt zu handhaben und die Integration in multiethnischen Gesellschaften zu fördern. Effektive Institutionen bestimmen die Leistungs- und Existenzfähigkeit des Staates insgesamt. *State-Building* ist somit ein wichtiger Aspekt der Konfliktprävention. Gescheiterte Staaten sind nicht in der Lage, die Erfüllung der grundlegenden Sicherheitsbedürfnisse ihrer Bürger zu gewährleisten und ihren Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Minderheitenrechte, nachzukommen. Häufig sind sie auch eine Quelle der Instabilität, die ihre Nachbarn ebenso gefährdet wie die regionale Sicherheit insgesamt. Ein Großteil der rechtlichen und politischen Beratung des HKNM zielt darauf ab, die Fähigkeiten von Staaten zu stärken, ihre ethnische Vielfalt auf demokratische und nachhaltige Weise zu handhaben.

Nicht nur innenpolitische Faktoren, sondern auch geopolitische Überlegungen spielen bei der Eskalation oder umgekehrt bei der Dämpfung des Konfliktpotenzials innerstaatlicher Spannungen eine Rolle. Oftmals machen benachbarte *Kin-States* innenpolitische Menschenrechtsfragen zu Problemen, die in den bilateralen Beziehungen umstritten sind und dadurch Auswirkungen auf die nationale und auf die regionale Sicherheit haben. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, dass Staaten Minderheiten im Ausland auf eine Weise unterstützen, die die Integrationsbemühungen der Staaten, in denen diese leben, nicht untergräbt und freundschaftliche, gutnachbarliche Beziehungen nicht gefährdet. Der HKNM hat sich dieser Frage in seinen Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen ausführlich angenommen. Außer Nachbarstaaten sind auch die Präsenz und der Einfluss internationaler Organisationen im betroffenen Staat von Bedeutung. Sie schaffen eine Art Sicherheitsarchitektur vor Ort, die effektiv dazu genutzt werden kann, Bemühungen zur Konfliktprävention in einem multilateralen Rahmen zu unterstützen. Sie tragen auch dazu bei, ein Anreizsystem zu schaffen, das lokale Behörden dazu ermutigt, Vorschriften einzuhalten und ihre innenpolitische Vorteile durch bessere Kooperation und vermehrtes Engagement zu erhöhen.

Angesichts der Vielfalt und Komplexität der Faktoren, die zur Eskalation von Spannungen beitragen können, kann Konfliktprävention nur dann wirksam sein, wenn sie umfassend ist. Mit anderen Worten: Konfliktprävention ist mehr als Frühwarnung. Viele Akteure innerhalb der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der OSZE, versuchen die Methoden der Frühwarnung zu verfeinern, um den Ausbruch gewaltsamer Konflikte besser vorhersehen und verhindern zu können. Diese Bemühungen sind wichtig, Frühwarnmechanismen sind jedoch nur dann sinnvoll, wenn es auch Mechanismen für eine frühzeitige Reaktion gibt. Solche Reaktionen müssen vielfältig und dem jeweiligen Kontext angepasst sein und kurz- und langfristige Ansätze kombinieren.

Darüber hinaus wird Konfliktverhütung häufig mit „hoher“ Politik und „harter“ Sicherheit assoziiert; in der Realität wird sie jedoch meistens durch eher „weiche“ Maßnahmen wie Bildungsreformen, gezielte Entwicklungsprogramme, Institutionenaufbau, Ausbildungsprogramme u.ä. erreicht. Bildung ist für den HKNM ein zentraler Tätigkeitsbereich und Bildungsminister gehören in vielen Ländern, in denen er aktiv ist, zu seinen wichtigsten Partnern. In extrem gespaltenen Gesellschaften bzw. in Nachkriegsgesellschaften sind Bildungssysteme häufig so aufgebaut, dass sie die Spaltung entlang ethnischer Grenzen aufrechterhalten statt ein integratives Umfeld zu schaffen und ein Zusammengehörigkeitsgefühl zu fördern. Aus diesem Grund hat sich der HKNM in mehreren Fällen für die Einführung integrierter Bildungsmodelle mit zwei- oder mehrsprachigem Unterricht eingesetzt.

Das Beispiel Bildung zeigt auch, dass nachhaltige Konfliktprävention oftmals ein langfristiges Engagement und Beharrlichkeit sowohl seitens der internationalen Gemeinschaft als auch der lokalen Behörden erfordert. Solche langwierigen Bemühungen zahlen sich für lokale politische Akteure, die häufig auf schnelle Resultate aus sind, bevor sie sich wieder zur Wahl stellen müssen, selten aus. Aber auch internationale Akteure brauchen Erfolge und Sichtbarkeit. Konfliktprävention, insbesondere deren langfristige Variante, verschafft ihnen jedoch nichts davon. Sie erzeugt keine Aufmerksamkeit, da es sich im Grunde um ein „Nicht-Ereignis“ handelt. Es geht um Konflikte, die nicht stattgefunden haben, und diesen Erfolg kann in den seltensten Fällen eine einzelne Person oder Institution für sich in Anspruch nehmen. In vieler Hinsicht widerspricht Konfliktprävention daher der Logik heutiger Politik.

Wenn Konfliktprävention erfolgreich sein soll, braucht sie sowohl größere internationale Aufmerksamkeit als auch glaubwürdige Anreize. Streitigkeiten beizulegen, an denen nationale Minderheiten beteiligt sind, erfordert zwangsläufig einen Kompromiss, der auch aufrechterhalten werden muss. Die vom HKNM bevorzugte „stille Diplomatie“, die darauf abzielt, hinter den Kulissen Kompromisse zu erreichen, ist ein wichtiger Faktor, der die Kosten für lokale politische Akteure senkt, da sie nicht öffentlich Konzessionen machen müssen. Sie schafft darüber hinaus Vertrauen zwischen allen am Prozess beteiligten Parteien. In vielen Fällen fehlten äußeren Anreize, wie etwa die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft, sodass der HKNM sich lediglich auf Überzeugungsarbeit und den Appell an das Eigeninteresse von Staaten an der Bewahrung von Sicherheit und Stabilität durch Verständigung statt Ausgrenzung von Minderheitengemeinschaften stützen konnte.

Schlussfolgerung

Vor 20 Jahren wurde das Amt des HKNM als Instrument zur Verhinderung von Konflikten, die nationale Minderheiten betreffen, geschaffen. In vieler Hinsicht war sein Mandat auf die spezifischen Herausforderungen der ersten

Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges zugeschnitten. Im Laufe der Zeit entwickelte der HKNM jedoch einen umfassenden Ansatz für die Prävention ethno-kultureller Konflikte, indem er operative, strukturelle und normative Aspekte der Konfliktprävention miteinander verband. Dieser Ansatz hat sich als wirksam erwiesen und ist auch heute noch relevant, obwohl sich die politischen Verhältnisse geändert haben und sich die Institution anpassen und auf neue Herausforderungen und Einschränkungen reagieren musste. Konfliktprävention erzeugt inzwischen erhebliche internationale Aufmerksamkeit, nicht zuletzt im Kontext der VN. Das bietet größere Möglichkeiten dafür, sich über Erfahrungen und Methoden, die in verschiedenen Kontexten und im Rahmen unterschiedlicher multilateraler Institutionen Anwendung finden, auszutauschen.

Bis heute ist das Amt des HKNM die einzige internationale Institution, die sich gänzlich und ausschließlich der Konfliktverhütung widmet. Wie dieser Beitrag zu zeigen versucht hat, zielt es darauf ab, Frieden und Stabilität durch den Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Minderheitenrechte, und die Suche nach einer tragfähigen Verständigung über die Interessen aller Gemeinschaften in multiethnischen Staaten zu fördern. Mit anderen Worten: Der Ansatz des HKNM besteht darin, Stabilität und Sicherheit durch Gerechtigkeit und die Förderung von Zusammenarbeit zwischen der Mehrheit und den Minderheitengruppen zu erreichen. Es ist durchaus denkbar, dass ein solcher Ansatz in anderen Teilen der Welt übernommen wird, wo ein Mechanismus in der Art des HKNM zum Abbau von Spannungen beitragen und die Wahrscheinlichkeit von Gewaltausbrüchen verringern könnte.

Hans-Joachim Heintze

Die Bedeutung der allgemeinen Empfehlungen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten

Die OSZE und ihre Vorgängerin, die KSZE, sind für ihre Funktion als Eisbrecher bekannt. Beide wandten sich stets Themen zu, die unlösbar schienen. So konnte sich die KSZE 1975 zu den Grenzen in Europa äußern, obwohl die Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt noch nicht bereit war, die deutsche Ostgrenze völkerrechtlich anzuerkennen. Die Frage der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch die Bundesrepublik war ein eingefrorener Konflikt und der Politik gelang es nicht, diese Grundfrage europäischer Sicherheit zu lösen. Das konnte die KSZE zwar auch nicht, aber zumindest vermochte sie auf der Basis des Prinzips *„Agreeing to disagree"* eine Rinne durch das Eis des Kalten Krieges bahnen, um praktische Fragen und menschliche Erleichterungen bei Fortbestand grundsätzlicher Meinungsunterschiede anzugehen.

Flexibilität – Geburtsbeigabe der KSZE

Während des Ost-West-Konflikts gab es ein weiteres Problem der europäischen Sicherheit, das ein Tabu war: der Minderheitenschutz. Die mangelnde Bereitschaft der europäischen Staaten, sich diesem Thema zuzuwenden, überrascht nur vordergründig. Sicher ist es richtig, dass der Minderheitenschutz ein wichtiger Aspekt der völkerrechtlichen Absicherung der Menschenrechte ist. Und ebendieser Zweig des Völkerrechts hat nach 1945 mit der erstmaligen Verankerung in der VN-Charta einen enormen Aufschwung genommen. Mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der VN-Generalversammlung erstellte die Weltorganisation 1948 eine Liste der Rechte, die zu schützen sind. Die Minderheitenrechte sind jedoch nicht in diesem Katalog zu finden, und das, obwohl der Völkerbund als Vorgänger der VN ein ganzes System des Minderheitenschutzes betrieben hatte. Die Ursache für diesen Widerspruch ist einfach. Der Völkerbund konzipierte die Minderheitenrechte als Gruppenrechte und diese Herangehensweise wurde in den 1930er Jahren durch das faschistische Deutschland missbraucht.[1] So destabilisierte die sudetendeutsche Partei nach dem Ersten Weltkrieg die ohnehin schwache junge Tschechoslowakische Republik, sodass der Staat 1938 mit dem Münchner Abkommen praktisch zu Fall gebracht wurde. Diese historische Erfahrung erklärt die Zögerlichkeit der VN, aber auch des Europarats, sich dem Minder-

1 Vgl. Sebastian Bartsch, Minderheitenschutz in der internationalen Politik, Opladen 1995, S. 35ff.

heitenschutz zuzuwenden. Erst im Rahmen der Kodifikation des VN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), die 1966 abgeschlossen wurde, kam das Thema erneut auf. Diesmal entschied man sich für einen menschenrechtlichen Ansatz. In Artikel 27 des Pakts wurde festgeschrieben, dass nicht die Minderheit der Träger von Rechten ist, sondern die einzelne Person, die einer ethnischen, sprachlichen oder religiösen Minderheit angehört. Die Person kann demzufolge gemeinsam mit den anderen Angehörigen dieser Minderheit ihre Identität pflegen, ihre Muttersprache sprechen und ihre Religion ausüben. Damit ist das Minderheitenrecht zwar ein Individualrecht, hat aber gleichermaßen eine kollektive Dimension, denn es berechtigt die Personen, die einer ethnischen, sprachlichen oder religiösen Gruppe angehören, in Gemeinschaft mit anderen Angehörigen der Gruppe Rechte wahrzunehmen.[2]
Doch selbst dieser Minimalkatalog von individuellen Minderheitenrechten wurde nicht von allen Staaten akzeptiert. So legte Frankreich bei seinem Beitritt zu dem Pakt 1980 einen Vorbehalt ein: „Die französische Regierung erklärt, gestützt auf Artikel 2 der Verfassung der Französischen Republik, dass für eine Anwendung des Artikels 27 auf die Republik kein Anlass besteht.“[3] Frankreich stellte damit auf seine innerstaatliche Rechtsordnung ab, die den Begriff der Minderheit nicht kennt und den Minderheitenschutz als eine Form der Diskriminierung der Mehrheit ansieht.[4] Es liegt auf der Hand, dass ein Staat, der sich auf universeller Ebene gegen die Verankerung des Minderheitenschutzes ausspricht, dies erst recht auch im regionalen Rahmen, wo er zwangsläufig über mehr Einfluss verfügt, tun wird. Folglich findet sich in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 ebenfalls keine Bezugnahme auf Minderheiten.
Waren rechtspolitische Bedenken – die Furcht vor politisch missbrauchbaren kollektiven Rechten und die Diskriminierungsbefürchtung – ein Grund für die Ablehnung, so kam bei einigen Staaten als zweiter Grund hinzu, dass sie mit starken Sezessionsforderungen von Minderheiten zu kämpfen hatten. Verwiesen sei hier nur auf das Baskenland, Nordirland und Südtirol. Hier fürchteten Spanien, Großbritannien und Italien, die diese Probleme innerstaatlich lösen wollten, eine Einmischung anderer Staaten.
Diese Interessenlage führte dazu, dass über Jahrzehnte trotz der Herausbildung eines umfassenden Normengeflechts zu den Menschenrechten im Rahmen der VN und des Europarates bezüglich des Minderheitenschutzes wenig geschah. Hierzu bedurfte es einer flexibleren Institution als der alteingesessenen Organisationen, die in der Lage war, sich auch mit „heißen Eisen“ zu befassen. Die KSZE hatte im Kalten Krieg bewiesen, dass sie dynamisch

2 Vgl. Sabine Riedel, Minderheitenpolitik in der EU-Erweiterungsperspektive, SWP-Studie S 24, Berlin 2001, S. 15f.
3 Bekanntmachung über den Geltungsbereich des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 1. Dezember 1982, in: BGBl. 1982 II, S. 1084-1085, hier: S. 1085.
4 Vgl. Gilles Despeux, Die Anwendung des völkerrechtlichen Minderheitenrechts in Frankreich, Frankfurt/M. 1999, S. 180.

genug war, auch Tabuthemen anzugehen. Vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden ethnischen Probleme in den Nachfolgestaaten des sowjetischen Machtblocks wandte sie sich im Kopenhagener Dokument von 1990 auch den Minderheiten zu. In diesem Dokument wird der Minderheitenschutz mit den Werten einer demokratischen Gesellschaft verbunden und die Forderung nach einem umfassenden Sicherheitskonzept erhoben, das Frieden und Sicherheit unmittelbar mit Demokratie, Menschen- und Minderheitenrechten verknüpft.[5] Diese Einstellung ist auch darauf zurückzuführen, dass die Unterdrückung von Minderheiten in einem Staat zu Spannungen führt, die die Herausbildung einer aktiven Zivilgesellschaft verhindern. Daher war die Zustimmung zu dieser Herangehensweise der KSZE insbesondere in den postsozialistischen Staaten ursprünglich sehr euphorisch. Demgegenüber konnten die westlichen Staaten keine einheitliche Position erreichen; während beispielsweise Deutschland für die Verankerung der Minderheitenrechte eintrat, sprach sich Frankreich dagegen aus.
Die Gegner der weiteren Festschreibung minderheitenrechtlicher Verpflichtungen im Rahmen der KSZE konnten sich nicht durchsetzen, denn die Zuspitzung von ethnischen Konflikten auf dem Balkan und in der früheren Sowjetunion machte allzu deutlich, dass solche Konflikte nach ihrem Ausbruch eine Eigendynamik entfalten, die von außen kaum mehr zu stoppen ist. Das Ziel musste folglich sein, durch die Verankerung der Minderheitenrechte allen Mitgliedern der Gesellschaft die ihnen zustehenden Rechte einzuräumen und niemanden wegen seiner Rasse, seiner Sprache oder seiner Religion zu diskriminieren. Zugleich sind allen auch Mitwirkungsrechte im Staat einzuräumen. Angesichts der kriegerischen Entwicklungen auf dem Balkan sah sich die KSZE insbesondere veranlasst, die Prävention solcher Zuspitzungen ethnischer Konflikte in den Vordergrund zu stellen. Dies kommt in den Dokumenten der KSZE aus den frühen 1990er Jahren deutlich zum Ausdruck und fand einen Höhepunkt in der für die Institution so grundlegenden Charta von Paris 1990. Freilich handelt es sich bei allen KSZE-Dokumenten um politische Stellungnahmen und nicht um Rechtsnormen. Ausdruck dieses politischen Charakters ist auch das Zustandekommen der KSZE-Dokumente, denn diese werden ausschließlich im Konsens verabschiedet, was ihnen jedoch gleichzeitig politisches Gewicht verleiht.

Das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM)

Jede rechtliche oder politische Vereinbarung ist so wirksam, wie der Durchsetzungsmechanismus, der hinter ihr steht, kraftvoll ist. Es ist davon auszugehen, dass die Institutionalisierung von Durchsetzungsorganen der effek-

5 Vgl. Max van der Stoel, Prinzipien und Pragmatismus – 25 Jahre Erfahrung im Helsinki Prozess, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 27-38, hier: S. 30.

tivste Mechanismus ist. Folglich forderten einige Staaten auch im Rahmen der KSZE die Schaffung eines Amtes zur Umsetzung der Minderheitenbestimmungen der Charta von Paris. Die Niederlande schlugen schließlich auf dem KSZE-Folgetreffen in Helsinki im April 1992 die Etablierung eines solchen Organs vor und Ende 1992 wurde Max van der Stoel zum ersten Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) ernannt.[6]

Dies stieß allerdings nicht auf die breite Zustimmung aller KSZE-Staaten, wie van der Stoel unumwunden zugab: „Ich bin mir ehrlich gesagt nicht ganz sicher, ob wirklich alle Teilnehmerstaaten besonders begeistert waren, dass es einen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten geben sollte."[7] Gleichwohl hätten die Staaten mit Minderheitenproblemen die Schaffung dieses Amtes nicht verhindern können ohne ihr Gesicht zu verlieren. Deshalb konzentrierten sie sich fortan darauf, das Mandat des Amtes möglichst restriktiv zu gestalten. Diese Bemühungen wurden schon hinsichtlich der Bezeichnung des Organs deutlich: Geschaffen wurde nicht wirklich ein Hoher Kommissar *für* nationale Minderheiten, auch wenn die deutsche Übersetzung so lautet. Der Unterschied wird nur im Englischen deutlich, denn dort heißt es: High Commissioner *on* National Minorities und nicht High Commissioner *for* National Minorities. Dieser Unterschied besteht jedoch nicht nur in einem Wortspiel, daran knüpfen sich vielmehr erhebliche Konsequenzen. Bereits die Amtsbezeichnung macht nämlich deutlich, dass der HKNM nicht berechtigt ist, Individualbeschwerden von Minderheitenangehörigen entgegenzunehmen. Damit unterscheidet sich das Amt grundsätzlich von den menschenrechtlichen Durchsetzungsorganen in Europa wie zum Beispiel dem Europäischen Menschenrechtsgerichthof (EGMR), der sich vorrangig mit Klagen von Personen wegen Menschenrechtsverletzungen befasst. Eine zweite Einschränkung besteht darin, dass sich der HKNM nur mit „nationalen Minderheiten" befassen darf. Zwar enthält das Mandat des HKNM keine Legaldefinition des Begriffs, es schränkt aber den Tätigkeitsbereich des Amtes auf solche Minderheiten ein, die einen *„Kin-State"* haben, d.h. die Minderheitengruppe hat insofern einen „Mutterstaat", als dieselbe Gruppe in einem anderen Staat Titularnation ist. Dies trifft beispielsweise auf die ungarische Minderheit in Rumänien und in der Slowakei zu.

Die Einschränkung auf nationale Minderheiten war seitens vieler Staaten eine wesentliche Vorbedingung für die Akzeptanz des holländischen Vorschlags, da sie die internationale Dimension des Minderheitenschutzes deutlich macht. Es sind also immer zwei Staaten betroffen; so wird sichergestellt, dass sich der HKNM nicht in vermeintlich innerstaatliche Angelegenheiten der KSZE-Staaten einmischt. Eine Konsequenz dieser Festlegung ist, dass die Diskriminierung der Sinti und Roma in einzelnen KSZE/OSZE-Staaten nicht in den Aufgabenbereich des HKNM fällt. Diese Ausrichtung auf die zwischenstaatliche Dimension des Minderheitenschutzes ist auf die Frühwarn-

6 Vgl. ebenda, S. 31.
7 Ebenda.

funktion des Amtes zurückzuführen. Die Beobachtung der Situation der Minderheiten soll letztlich dazu führen, dass der HKNM bei einer Zuspitzung tätig werden kann und den betroffenen Staaten und Minderheiten auf vertraulicher Basis seine Vermittlung anbietet. Diese Konstruktion ist eine Folge der Erfahrungen, die die Staatengemeinschaft im Jugoslawien-Konflikt machen musste: Nach dem Ausbruch ethnischer Feindseligkeiten sind die Konflikte von außen kaum noch zu stoppen. Deshalb muss die internationale Gemeinschaft so früh wie möglich vermittelnd einschreiten; der HKNM ist hierfür ein institutionalisierter Mechanismus.
Allerdings bauten die westlichen Staaten mit Minderheitenproblemen noch eine weitere Hürde ein, um sicherzustellen, dass der HKNM kein Mandat für ein Tätigwerden in ihrem Hoheitsbereich bekam. Dies wurde dadurch erreicht, dass dem HKNM die Befassung mit Minderheitenkonflikten untersagt wurde, in deren Verlauf organisierte terroristische Handlungen verübt werden. So wurden Fälle wie z.B. Nordirland ausdrücklich ausgeklammert. Die Folge war, dass der HKNM praktisch nur in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Ostblocks tätig wurde. So entstand der Eindruck doppelter Standards, wobei den jungen Staaten immer neue Verpflichtungen und Kontrollmechanismen auferlegt wurden, während sich der Westen bei ähnlich gelagerten Problemen jeder internationalen Einmischung entzog.[8] Der erste HKNM, Max van der Stoel, war sich dieses Eindrucks wohl bewusst und fand einen Weg, sich unter Beachtung der Schranken seines Mandats zu generellen Minderheitenfragen in allen OSZE-Staaten zu äußern. Das Ergebnis dieser Überlegungen waren „allgemeine Empfehlungen". Sehr zu begrüßen ist, dass auch die Nachfolger im Amt des HKNM diese Herangehensweise übernahmen.

Status der allgemeinen Empfehlungen

Das Amt des HKNM wurde – darauf wies van der Stoel immer wieder hin –, obwohl es von der OSZE als ein Organ der Organisation geschaffen wurde, materiell von ihr nur sehr dürftig ausgestattet. Aus diesem Grunde rief er die NGO *Foundation on Inter-Ethnic Relations* ins Leben, die unabhängig von der OSZE und mit eigenen finanziellen Mitteln agieren konnte.[9] Ihr Ziel ist die Unterstützung der Arbeit des HKNM. Ihre Aktivitäten umfassen die wissenschaftliche Zuarbeit und die Zusammenarbeit mit Experten in relevanten Gebieten.
Ein Produkt ihrer Tätigkeit sind allgemeine Empfehlungen zu bestimmten Aspekten des Minderheitenschutzes, die die bewährtesten Verfahren und die

8 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Minderheiten in Westeuropa – (K)ein Thema für die OSZE?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 219-231.
9 Vgl. Max van der Stoel, a.a.O. (Anm. 5), S. 31.

Erfahrungen der praktischen Arbeit in verschiedenen Staaten widerspiegeln. Solche allgemeinen Empfehlungen sind durchaus gängige Praxis von Durchsetzungsorganen völkerrechtlicher Verträge. So verabschiedete beispielsweise der VN-Menschenrechtsausschuss, der die Umsetzung des IPbpR von 1966 überwacht, bis heute 34 allgemeine Kommentare, die sich auf die Auslegung der aus dem Vertrag resultierenden Pflichten der Vertragsparteien beziehen.[10] Die Vertragsparteien sind gehalten, diesen Auslegungen zu entsprechen. Inwieweit dazu eine Rechtsverbindlichkeit besteht, ist umstritten. Wenn dies schon bei einem Vertrag Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten ist, so ist es bei den allgemeinen Empfehlungen über mögliche Maßnahmen auf dem weiten Feld des Minderheitenschutzes erst recht der Fall. Allerdings ist dabei in Betracht zu ziehen, dass der HKNM kein Durchsetzungsorgan ist, sondern letztlich nur als ein unabhängiger, unparteiischer und kooperativer Akteur agiert, der „die internationalen Standards anwendet, denen jeder Staat als hauptsächlichem Analyserahmen und Grundlage seiner Empfehlungen zugstimmt hat".[11]

Die hier infrage stehenden allgemeinen Empfehlungen des HKNM wurden von Expertengruppen erarbeitet, die aus Wissenschaftlern und Vertretern von Minderheitenorganisationen bestanden. Bei ihrer Zusammensetzung wurde die geographische Balance zwischen den OSZE-Staaten berücksichtigt. Die Auswahl der Experten sollte die Legitimität der Empfehlungen erhöhen und letztlich zu ihrer größeren Akzeptanz führen, indem die Autorität des HKNM mit derjenigen internationaler Experten verknüpft wurde: „Diese zweifache Legitimation gibt den Empfehlungen des HKNM ihre Kraft als Instrumente der Überzeugung, als praktische Leitfäden, als Zusammenstellung von Normen und Verfahren, als maßgebliche Quelle und integraler Bestandteil des internationalen soft law."[12] Insofern treiben die Empfehlungen die Fortentwicklung bestehender Standards voran. Sie gehen über die relativ statischen internationalen vertraglichen Verpflichtungen hinaus und sind daher von höchster Aktualität.[13] Die allgemeinen Empfehlungen fügen sich daher auch insofern in den Katalog der Arbeitsmethoden des HKNM ein, als den Mitgliedstaaten Anregungen zum besseren Umgang mit Problemen angeboten werden, statt dass ihnen diese „aufgezwungen" werden. Die Empfehlungen generalisieren die individuellen Erfahrungen des HKNM, die er im Umgang mit einzelnen Staaten gesammelt hat. Insofern wurden einige der konkreten Empfehlungen bereits in der Praxis getestet, sodass die Empfehlungen auch

10 Die Kommentare sind abrufbar unter: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm.

11 The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note, October 1996, S. 1, unter: http://www.osce.org/hcnm/32180?download=true (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

12 Charlotte Altenhoener/Francesco Palermo, Civil Society Contributions to the Work of the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: International Journal on Minority and Group Rights 2/2011, S. 201-218, hier: 215.

13 Vgl. Asbjørn Eide, The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities: An Overview, in: International Journal on Minority and Group Rights 3/1999, S. 319-328.

Ausdruck des Zusammenwirkens von Theorie und Praxis sind. Krzysztof Drzewicki brachte dieses Wechselverhältnis auf den Punkt: „Experten arbeiten aus, der Kommissar segnet ab“.[14]

Die allgemeinen Empfehlungen des HKNM sind daher auch nicht lediglich bedrucktes Papier, das auf den hohen Stapel ungelesener Dokumente einer internationalen Organisation wandert. Sie sind Ausdruck dessen, dass der HKNM als ein Organ der Festigung der internationalen Sicherheit geschaffen wurde. Die Empfehlungen sprechen nämlich nicht nur die Rechte von Minderheiten an, wie dies bei ausschließlich auf Menschenrechte konzentrierten Organisationen der Fall wäre. Vielmehr sprechen die Empfehlungen auch die Pflichten von Personen an, die Minderheiten angehören. So nennt bereits der erste Katalog von Empfehlungen zu den Bildungsrechten von Minderheiten auch deren Verpflichtung, sich in die Mehrheitsgesellschaft durch den Erwerb der Mehrheitssprache zu integrieren.[15] In der Tat sind Minderheitenprobleme für viele Staaten von existenzieller Bedeutung und so suchen sie nach möglichen Lösungen, um Konflikte zu bearbeiten. Eine solche Möglichkeit ist die Involvierung des HKNM, und um wie viel überzeugender sind seine Vorschläge erst, wenn er darauf verweisen kann, dass sie in anderen Staaten zum Erfolg geführt haben. Insofern sind die allgemeinen Empfehlungen in erster Linie eine Sammlung der besten Praktiken für eine Vielzahl von Situationen.

In der Praxis werden die allgemeinen Empfehlungen auch in dieser Weise genutzt. So verweist der HKNM in seinen Gesprächen mit Staaten auf die Empfehlungen, ohne dass diese offizielle OSZE-Dokumente wären. Aufgrund der Vertraulichkeit der Diskussionen zwischen dem HKNM und den Staaten erscheinen diese Bezugnahmen zwar nicht in Protokollen, wohl aber in Berichten. So wurden beispielsweise die Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten von Minderheitenangehörigen in einem Bericht über die Situation im OSZE-Gebiet in eine Reihe gestellt mit völkerrechtlichen Verträgen, dem Völkergewohnheitsrecht und der VN-Minderheitendeklaration.[16] Ausdrücklich heißt es in dem Bericht: „Obwohl die Empfehlungen formal nichtstaatlichen Ursprungs sind und von den Staaten nicht im Rahmen der Mechanismen der OSZE angenommen wurden, wurden sie den Teilnehmerstaaten dennoch vom Hohen Kommissar als Bezugspunkt präsentiert und von ihnen generell positiv aufgenommen.“[17]

---

14 Krzysztof Drzewicki, The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life – Five Years After and More Years Ahead, in: International Journal on Minority and Group Rights 2-3/2005, S.123-131, hier: S. 126.

15 So hervorgehoben bei Altenhoener/Palermo, a.a.O. (Anm. 12), S. 216.

16 Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, 18. Dezember 1992, A/Res.47/135, unter: http://www.unric.org/html/german/resolutions/A_RES_47_135.pdf.

17 Organization for Security and Co-operation in Europe (Hrsg.), Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area, The Hague 1999, S. 7.

Somit bediente sich der erste HKNM der allgemeinen Empfehlungen in seiner täglichen Arbeit. Auch seine Nachfolger verfuhren so. Rolf Ekéus stellte die von ihm in Auftrag gegebenen Empfehlungen zur Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften später dem Ständigen Rat der OSZE vor und wies darauf hin, dass das Dokument für alle OSZE-Staaten von Bedeutung sei.[18] Letztlich war der Rückgriff auf die allgemeinen Empfehlungen ein sinnvoller Schachzug der HKNM, um doppelte Standards in der OSZE-Praxis durch die einseitige Ausrichtung auf die neuen Demokratien in den Nachfolgestaaten des Ostblocks zu vermeiden. Damit wurde auch die Unparteilichkeit des Amtes deutlich gemacht.[19] Nachdem die „neuen" Staaten nun nicht mehr neu sind, bleibt jedoch noch immer die Frage nach der Gleichbehandlung mächtigerer und weniger mächtiger bzw. einflussreicher Staaten. Die allgemeinen Empfehlungen sind daher nach wie vor ein wichtiges Arbeitsinstrument für den Inhaber eines Amtes, das den Ausbruch ethnischer Konflikte verhindern soll. Dass eine solche Vorgehensweise durch das Mandat des HKNM gedeckt ist, steht außer Zweifel, denn dieses stellt es mit Ausnahme der Terrorismusklausel in sein Ermessen, mit welchen Fragestellungen er sich befasst und auf welche Dokumente er sich dabei bezieht.[20]

Die allgemeinen Empfehlungen im Einzelnen

Das Herzstück des Minderheitenschutzes ist das Recht der Angehörigen einer Minderheit, ihre Identität zu wahren. Dies kann und muss auf verschiedenen Wegen erfolgen, denn es gibt keinen universell anwendbaren Königsweg. Die sieben bislang veröffentlichten allgemeinen Empfehlungen können dabei als Wegweiser dienen.[21]

Die Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten

Die ersten Empfehlungen des HKNM vom 1. Oktober 1996 betrafen die Bildungsrechte nationaler Minderheiten und trugen den offiziellen Titel *„The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note"*. Der HKNM hatte sich diesem Problemkreis zugewandt, da Bildung eine außerordentlich wichtige Rolle bei der Bewahrung und Vertiefung der Identität von Personen spielt, die nationalen Minderheiten angehören. Folglich geht das Dokument davon aus, dass es sich

18 Vgl. Vincent de Graaf/Annelies Verstichel, Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 343-358, hier: S. 343.

19 Vgl. Van der Stoel, a.a.O. (Anm. 5), S. 32.

20 Vgl. Jacob Haselhuber, Der Hochkommissar für nationale Minderheiten der OSZE, in: Erich Reiter (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, Graz 1996, S. 109-117, hier: S. 110.

21 Alle allgemeinen Empfehlungen sind abrufbar unter: http://www.osce.org/hcnm/66209.

hierbei um ein grundlegendes Menschenrecht handelt. Während allerdings menschenrechtliche Instrumente nicht auf die Bildungsrechte von Minderheiten Bezug nehmen, fordert die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats einen adäquaten Zugang der Minderheiten zur Bildung.[22] Dies ist der Ausgangspunkt für minderheitenrechtliche Forderungen auf diesem Gebiet, die freilich „vernünftig" sein müssen, d.h. sie müssen der zahlenmäßigen Größe der jeweiligen Minderheit und ihrer demographischen Konzentration in einem Gebiet entsprechen und die Minderheiten müssen in der Lage sein, langfristig zur Beständigkeit der Dienstleistungen und der Gebäude beizutragen. Voraussetzung für die Wahrnehmung der Interessen der Minderheiten ist die Schaffung von Organisationen, die diese Interessen vertreten können. Folglich fordert Absatz 5 die Staaten auf, Bedingungen zu schaffen, die es Minderheitenvertretern ermöglichen, wirkungsvoll an der Entwicklung und Durchsetzung von Bildungsprogrammen teilzunehmen. Besonderer Wert ist dabei auf die Einbeziehung der regionalen und lokalen Behörden zu legen, wenn sie Kompetenzen im Bildungsbereich haben. Die Empfehlungen richten sich an öffentliche und private Einrichtungen (Absätze 8-10), schließen die Primär- und Sekundärstufe ein (Absätze 11-14) und fordern die Staaten auf, Minderheitenrechte bei der Ausarbeitung von Lehrplänen zu berücksichtigen (Absätze 19-21).

Die Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten

Den Haager Empfehlungen folgten am 1. Februar 1998 die Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten. Ihr Ausgangspunkt war wiederum die Erkenntnis, dass ethnische Konflikte oftmals dann ausbrechen, wenn sich eine nationale Minderheit in ihrer Existenz bedroht sieht, weil sie ihre legitimen sprachlichen und kulturellen Traditionen nicht fortsetzen kann. Minderheitengemeinschaften muss daher die Möglichkeit eingeräumt werden, im öffentlichen und im privaten Bereich ihre Sprache zu sprechen. Angesichts der sprachlichen Vielfalt Europas entstanden nach dem Zusammenbruch des Ostblocks zahlreiche Konflikte, die auch eine sprachliche Dimension hatten und ein Tätigwerden des HKNM erforderlich machten.[23] Diese Erfahrungen veranlassten ihn, sich dem Thema im Rahmen allgemeiner Expertenempfehlungen zuzuwenden. Ausgangspunkt war dabei, dass es sich beim Gebrauch der eigenen Sprache um ein Menschenrecht handelt,

22 Vgl. Europarat, Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Straßburg, 1. Februar 1995, Artikel 12 (3), unter: http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm.

23 Vgl. John Packer/Guillome Siemienski, The Language of Equity: The Origin and Development of the Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities, in: International Journal on Minority and Group Rights 3/1999, S. 329-350, hier: S. 329-330.

das in Artikel 27 des IPbpR verankert ist.[24] Dieses Recht ist in Verbindung mit Artikel 19 zu sehen, der das Recht auf freie Meinungsäußerung beinhaltet. Bekräftigt wurden beide Rechte durch zahlreiche andere Menschenrechtsverträge sowie durch minderheitenspezifische Verträge und politische Erklärungen. Folglich ging es dem HKNM also nicht um die Schaffung neuer Regelungen (*standard setting*), was nicht verwundert, da er dazu auch kein Mandat hat. Stattdessen ging es ihm um die Zusammenstellung von sprachspezifischen Empfehlungen bezüglich der Namensgebung, der Religion, des kommunalen Lebens und NGOs, Medien, der Wirtschaft, der Verwaltung und des Freiheitsentzugs.

Als besonderer Diskussionsschwerpunkt stellte sich bei der Erarbeitung der Empfehlungen das Verhältnis von öffentlicher und privater Sphäre heraus. Die private Sphäre ist durch die Menschenrechte geschützt und der Staat hat den Menschen diese Rechte im öffentlichen Raum zu gewähren. Allerdings kann die Nutzung des öffentlichen Raums dann eingeschränkt werden, wenn sie eine Gefahr für die Sicherheit der Bevölkerung darstellt. Dies wirft wiederum die Frage auf, unter welchen Umständen ein Einschreiten des Staates in die Privatsphäre legitimiert ist. Vor diese Frage sahen sich auch die Autoren der Oslo-Empfehlungen gestellt. Anfänglich neigten sie zu der Auffassung, dass die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten keinerlei Einschränkungen ausgesetzt werden dürften, die durch die Rechtsordnung eines demokratischen Staates eingeführt wurden, um die öffentliche Sicherheit, Ordnung und Gesundheit, die nationale Sicherheit und die öffentliche Moral zu schützen. Allerdings hätte dies eine Abkehr vom hergebrachten menschenrechtlichen Ansatz bedeutet und diesem minderheitenbezogenen Menschenrecht einen absoluten Status verliehen. Da aber nur sehr wenige Menschenrechte einen absoluten Charakter haben – nämlich nur die nichtderogierbaren, zu denen die Freiheit der Meinungsäußerung nicht gehört –, entschieden sich die Experten, das Problem der Derogation in dem Dokument nicht anzusprechen.[25] Stattdessen billigen die Empfehlungen Angehörigen nationaler Minderheiten das Recht zu, Namen in ihrer traditionellen Sprache und im Einklang mit ihren eigenen Traditionen und sprachlichen Systemen zu tragen. Die Behörden sollen dies anerkennen und diese Namen auch gebrauchen. Auch private und kulturelle Einrichtungen sollen dieses Recht haben. In Gebieten, in denen nationale Minderheiten geschlossen siedeln und entsprechende Forderungen erhoben werden, sollen die lokalen Behörden Orts- und Straßennamen auch in der Minderheitensprache auszeichnen (Absatz 3).

In eine ähnliche Richtung weisen auch andere Empfehlungen an die lokalen Behörden. So sollen sie in Gebieten mit einem hohen Anteil an Minderheitenbevölkerung auf deren Wunsch hin Dokumente und Bescheinigungen in der Landes- und in der Minderheitensprache ausstellen (Absatz 13). Dasselbe

24 Vgl. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, BGBl. 1973 II, S. 1533-1555, hier: S. 1545 (20. November 1973).

25 Vgl. Packer/Siemienski, a.a.O. (Anm. 23), S. 341.

trifft auch auf die Archive zu. In der Kommunikation mit der Regionalverwaltung sollen Minderheitenangehörige ebenso ihre Sprache benutzen dürfen wie es auch gewählte Mitglieder der lokalen Körperschaften können sollten, wenn es eine hinreichend große Zahl von Personen gibt, die diese Forderung erheben.
Insgesamt bekräftigen einige der Empfehlungen bestehende Standards, formulieren diese aber als Empfehlungen. Die wie bei allen anderen allgemeinen Empfehlungen des HKNM beigefügten „Erklärenden Anmerkungen" konkretisieren die Zielsetzungen des Dokuments und formen die Prinzipien der Gleichheit und Nichtdiskriminierung bezüglich der Sprachenrechte aus.

Die Lund-Empfehlungen zur wirksamen Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben

Die Einbeziehung der Minderheiten in das öffentliche Leben ist eine Kernfrage jeder demokratischen Gesellschaft. Gleichwohl stellen sich dabei komplizierte Fragen, darunter die nach

- der Ausgestaltung des Rechts auf Einbeziehung in das öffentliche Leben als Individual- oder Gruppenrecht,
- positiver Diskriminierung sowie
- Selbstverwaltung.

Diesen Problemfeldern widmen sich die Lund-Empfehlungen, die am 1. September 1999 veröffentlicht wurden.[26] Die Empfehlungen werden durch die im Anhang befindlichen Erläuterungen ergänzt, die deutlich machen, in welch großem Umfang heute bereits staatliche Verpflichtungen hinsichtlich einer wirksamen Beteiligung der Minderheiten bestehen. Gerade die OSZE-Dokumente enthalten viele einschlägige Bestimmungen, die einen „politisch" verbindlichen Charakter haben.[27]
Die Lund-Empfehlungen gehen vom menschrechtlichen Charakter der Minderheitenrechte aus, sodass letztlich über Individualrechte gesprochen wird. Dieser Ansatz bewegt sich in juristisch sicherem Fahrwasser, denn alle Dokumente in diesem Bereich unterstreichen den individualistischen Ansatz.[28] Allerdings überrascht diese Herangehensweise dennoch, da das Mandat des

26 Vgl. hierzu Hans-Joachim Heintze, Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 273-287.

27 Vgl. Rob Zaagman/Arie Bloed, Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten bei der Konfliktprävention, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 225-240.

28 Vgl. zu diesem Problem Hans-Joachim Heintze, Maßnahmen zum Schutz von Minderheiten. Eine Bilanz nach zehn Jahren Minderheitenpolitik in Europa, in: Irene Wiegand/Sabine Riedel (Hrsg.), Die Minderheitenpolitik im EU-Erweiterungsprozess, SWP, Juni 2002, S. 8-10.

HKNM gerade nicht auf die Individualrechte von Minderheitenangehörigen abgestellt ist. So ist es ihm untersagt, Individualbeschwerden entgegenzunehmen. Stattdessen verhandelt er hinter verschlossenen Türen mit Regierungsvertretern und Minderheitenorganisationen, sodass sich in seiner Tätigkeit eher ein gruppenrechtlicher Ansatz nachweisen ließe.
Allerdings eröffnet die menschenrechtliche Dimension des Minderheitenschutzes die Möglichkeit für den Einzelnen, über seine Zugehörigkeit zu einer Minderheit selbst zu entscheiden. Dies unterstreicht auch das Lund-Dokument in Kapitel I Absatz 4. Kapitel II der Empfehlungen widmet sich den Wahlen, die als Grundlage der Autorität der öffentlichen Gewalt verstanden werden. Es wird davon ausgegangen, dass das Recht zur Selbstorganisation von Minderheiten ein Aspekt der Vereinigungsfreiheit ist, sodass auch die Gründung entsprechender Parteien möglich sein muss. Allerdings ist dabei zu beachten, dass damit keine Diskriminierung anderer Gruppen verbunden sein darf.
Die Ausgestaltung des Wahlsystems ist für die politische Mitwirkung von Minderheiten von ausschlaggebender Bedeutung. Deshalb werden die Staaten aufgefordert, die für ihre Situation repräsentativste Regierungsform zu finden und das Wahlsystem entsprechend zu gestalten. Dazu kann es notwendig sein, Minderheiten zu privilegieren, beispielsweise in der Form niedrigerer Sperrklauseln. Diese sollen dazu dienen, eine angemessene Beteiligung am öffentlichen Leben eines Staates sicherzustellen. Diese Forderung erscheint insofern angebracht, als die Vertretung der Minderheiten in der Vergangenheit oftmals durch eine minderheitenfeindliche Festlegung der Wahlkreise unterlaufen wurde. Die Bedeutung der Lund-Empfehlungen hinsichtlich des Wahlrechts wird auch daran deutlich, dass auf dieser Grundlage eine Zusammenarbeit des HKNM mit der Venedig-Kommission des Europarats, des führenden europäischen *Think-Tanks*, möglich wurde.[29]
Die Bedeutung der Staatsbürgerschaft kann im Zusammenhang mit dem Wahlrecht gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Nach wie vor ist es allerdings umstritten, ob sich die Rechtsfigur des Minderheitenschutzes nur auf die eigenen Staatsbürger oder auf alle Minderheiten in einem Staat bezieht. So geht der VN-Menschenrechtsausschuss in seinem allgemeinen Kommentar Nr. 23 (50) von 1994 davon aus, dass die Rechte von Minderheitenangehörigen nicht auf die Staatsbürger eines Staates beschränkt sind.[30] Allerdings teilen viele Staaten diese Auffassung nicht, wie die Auslegungserklärung der deutschen Bundesregierung anlässlich ihres Beitritts zum Rahmenüberein-

29 Vgl. Krzysztof Drzewicki, OSCE Lund Recommendations in the Practice of the High Commissioner on National Minorities, in: Marc Weller (Hrsg.), Political Participation of Minorities, Oxford 2010, S. 265-285, hier: S. 272.
30 Vgl. United Nations, Human Rights Committee, General Comment No. 23 (50) (Art. 27), adopted by the Committee at its 1314th meeting (fiftieth session) on 6 April 1994, UN-Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, Absatz 5.1.

kommen des Europarates deutlich macht.[31] Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass sich das Lund-Dokument nicht zu dieser Frage äußert. Allerdings ist es auch wiederum verständlich, da gerade die Frage der Staatenlosigkeit in vielen osteuropäischen Staaten – z.B. hinsichtlich der staatenlosen Russen in Estland – eine große Rolle gespielt hat.[32]

Angesichts des Bekenntnisses OSZE zur Demokratie erscheint es selbstverständlich, dass in den Lund-Empfehlungen auch im Zusammenhang mit dem Minderheitenschutz das Demokratieerfordernis angesprochen wird. Die Staaten haben demzufolge die Pflicht, die Beteiligung der Minderheiten am Entscheidungsprozess sicherzustellen. Damit werden Fördermaßnahmen zugunsten der Überwindung vorheriger Diskriminierung befürwortet. Solche Maßnahmen können auch die Selbstverwaltung einschließen. So widmet sich das Kapitel III des Dokuments den Autonomieregelungen, die Gebieten eines Staates die Kompetenz erteilen, bestimmte Angelegenheiten im Wege der Selbstverwaltung zu regeln. Damit erhalten diese Gebiet keine Staatsqualität, ihren Bewohnern wird es so jedoch ermöglicht, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ihre Angelegenheiten selbst zu regeln. Ausgenommen von dieser Autonomiekompetenz bleiben zumeist die Bereiche Verteidigung, Außen- und Finanzpolitik sowie Einwanderung und Zollangelegenheiten. Die Frage, welche Kompetenzen autonome Gebiete konkret erhalten, muss jedoch stets im Einzelfall geklärt werden, da letztlich das innere Selbstbestimmungsrecht der Einwohner eines Territoriums – insbesondere der dort siedelnden Minderheiten – durchgesetzt werden soll. Da die Situation weltweit verschieden ist, unterscheiden sich auch die Autonomieregelungen.[33] Sie beziehen sich jedoch zumeist auf Bildung, Kultur, Sprache, Umwelt, lokale Planung, natürliche Ressourcen, Wirtschaftsentwicklung, Polizei, Wohnung, Gesundheit und Soziales. Dass die Lund-Empfehlungen die Autonomiefrage überhaupt ansprechen, kann als großer Fortschritt angesehen werden, denn die Staaten lehnten über einen langen Zeitraum jede Diskussion über territoriale Autonomie ab. Sie sahen darin allzu oft einen Schritt in die Richtung einer Loslösung von Gebietsteilen.[34] Erst allmählich erkennen sie – und die Lund-Empfehlungen haben dazu beigetragen –, dass bei lokal geschlossen siedelnden Minderheiten fast keine andere Form des Minderheitenschutzes zur Anwendung kommen kann. Respektieren Staaten diese Rechte, so können sie im

31 Vgl. Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung, 2. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, Drucksache 12/6330, 2. Dezember 1993, S. 8, unter: http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/12/063/1206330.pdf.

32 Vgl. Margit Sarv, Integration by Reframing Legislation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Estonia, 1993-2001, CORE Working Paper 7, Hamburg 2002, S. 19ff.

33 Vgl. die Überblicksdarstellung bei Markku Suksi, Legal Foundations, Structures and Institutions of Autonomy in Comparative Law, in Jorge Oliveira/Paulo Cardinal (Hrsg.), One Country, Two Systems, Three Legal Orders – Perspectives of Evolution, Berlin 2009, S. 495-520.

34 Vgl. Francesco Palermo, When the Lund Recommendations are Ignored. Effective Participation of National Minorities through Territorial Autonomy, in: International Journal on Minority and Group Rights 4/2009, S. 653-663, hier: S. 655f.

Gegenzug auch die Loyalität ihrer Staatsbürger, die Minderheiten angehören, erwarten.

Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk

Der HKNM wurde mit einer Reihe von Situationen konfrontiert, in denen Minderheitenangehörigen verweigert wurde, eigene Rundfunkstationen zu gründen, oder in denen der Zugang zu Fernseh- und Radioprogrammen in ihrer Sprache nicht möglich war. In einigen Staaten schreibt die Gesetzgebung Quoten für Sendezeiten im Rundfunk vor, die den Gebrauch von Minderheitensprachen einschränken. Die Festlegung von Sendezeiten in der Mehrheitssprache kann ebenfalls dazu führen, dass die Ausstrahlung von Sendungen in der Minderheitensprache eingeschränkt ist. Zudem können sich auch Einschränkungen des Zugangs zu ausländischen Rundfunksendern negativ auf das Verhältnis von nationalen Minderheiten zu ihrem *Kin-State* auswirken. Oftmals wird im nationalen Recht außerdem kein Unterschied zwischen staatlichen und privat betriebenen Radiostationen gemacht.
Da der Zugang zu Medien für Minderheiten existenziell ist – nur so können sie ihre kulturelle Identität bewahren, ihr Recht auf freie Meinungsäußerung gleichberechtigt ausüben und für sie relevante Informationen unabhängig von Staatsgrenzen empfangen –, hatten einige OSZE-Staaten ihr Interesse an dieser Thematik bekundet. Der Ständige Rat der OSZE ersuchte daher 2001 den HKNM, sich mit dieser Frage zu befassen.[35] Der HKNM erstellte daraufhin einen Überblick über die Staatenpraxis und lud Experten dazu ein, Leitlinien zu diesem Thema zu erarbeiten. Letztere wurden am 10. Oktober 2003 veröffentlicht und gliedern sich in vier Teile: allgemeine Prinzipien, Politik, Regulierung und Förderung der Minderheitensprachen. Die Schlüsselfunktion der Medien für das Funktionieren einer offenen und demokratischen Gesellschaft ist unumstritten und wurde von den OSZE-Staaten auch immer wieder in grundlegenden Dokumenten hervorgehoben. Auf dem Krakauer Symposium über das kulturelle Erbe unterstrichen sie 1991, dass eine Vielfalt von privaten Rundfunkanstalten den Pluralismus und die Freiheit des künstlerischen und kulturellen Ausdrucks fördert.[36]
Über die Bedeutung der Medien herrscht unter den OSZE-Staaten weitgehend Einigkeit. Im Grundsatz dürfen die Staaten die Tätigkeit der Medien nur insoweit regulieren, wie dies im Rahmen einer demokratischen Gesellschaft gesetzlich festgelegt ist. Dabei ist jedoch im Einzelfall vielfach umstritten, wie weit in deren Tätigkeit eingegriffen werden darf. Die Sprachenfrage stellt eines der Gebiete dar, in denen unter Umständen ein staatlicher Eingriff notwendig und gerechtfertigt ist. Eine Hauptaufgabe der Leitlinien besteht folg-

35 Vgl. John Packer/Sally Holt, The use of minority languages in the broadcast media: Introducing new guidelines, in: Helsinki Monitor 2/2004, S. 103-126, hier: S. 105.
36 Vgl. Dokument des Krakauer Symposiums über das kulturelle Erbe der KSZE-Teilnehmerstaaten, Krakau, 6. Juni, 1991, Absatz 6.2, unter: http://www.osce.org/de/library/24398.

lich darin, Parameter für die akzeptable Regulierung des Sprachgebrauchs im Rundfunk niederzulegen. Obwohl Staaten tätig werden dürfen, um den Gebrauch bestimmter Sprachen zu fördern, darf dieses legitime Interesse jedoch nicht dazu führen, dass Minderheitensprachen vernachlässigt werden. Das Ziel muss vielmehr ein faires und ausgewogenes Verhältnis sein, das allen gesellschaftlichen Gruppen zum Vorteil gereicht. Die Leitlinien enthalten eine Reihe von Vorschlägen, wie die Staaten den Gebrauch von Minderheitensprachen im Rundfunk fördern können. Schließlich wird darauf verwiesen, dass es sich stets um Einzelfalllösungen handelt und dass es kein generelles Rezept für alle Situationen gibt.

Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften

Der damalige Hohe Kommissar Rolf Ekéus stellte am 9. Februar 2006 die Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften vor. Er hatte sie in Auftrag gegeben, nachdem sich im Zuge seiner Arbeit herausgestellt hatte, dass die Polizei wesentlich zur Deeskalation von Spannungen und zur Förderung harmonischer interethnischer Beziehungen beitragen kann (und muss). In den Gesprächen des HKNM mit Regierungen und Minderheitenvertretern sorgte die Rolle der Polizei immer wieder für Diskussionen. Der HKNM äußerte vor allem Bedenken darüber, dass es in einigen Staaten keine institutionellen Vorgaben zur Förderung der Interaktion und Kooperation zwischen der Polizei und nationalen Minderheiten gibt. So hatte die oftmals monoethnische Zusammensetzung der Polizei verschiedentlich zu diskriminierenden Praktiken und zur Zuspitzung von Konflikten geführt.[37]
Die 23 Empfehlungen gehen von der Notwendigkeit aus, dass in multiethnischen Gesellschaften ein breiter Konsens über die Integration von Minderheiten herrschen muss, der den Wert kultureller, sprachlicher und religiöser Vielfalt anerkennt. Auf diesem Fundament muss ein Einsatzkonzept der Polizei ausgearbeitet werden, das ihre Rolle in der Gesellschaft letztlich dahingehend verändert, dass sie von einem bloßen Rechtsdurchsetzungsorgan zu einem Wächter über Gleichbehandlung, Integration und Zusammenhalt in der Gesellschaft wird.[38] Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die allgemeinen Standards moderner Polizeiarbeit, die auf der Achtung der Menschenrechte basieren muss. Hingewiesen wird auf die Notwendigkeit einer langfristigen Planung der Fortentwicklung der Polizei in multiethnischen Gesellschaften, die einen erheblichen Zeitaufwand erfordert. Deshalb sollten Aktionspläne für ein schrittweises Vorgehen erstellt werden. Für die Überwachung der Reformen wird die Schaffung einer unabhängigen Instanz – z.B. eines Ombudsmannes – angeregt. Eine solche Instanz, die anfänglich auf Widerstand stoßen könnte, wäre letztendlich auch für die Polizei vorteilhaft, da Schwächen aufgezeigt werden und die Akzeptanz erhöht wird.

37 Vgl. De Graaf/Verstichel, a.a.O. (Anm. 18), S. 346.
38 Vgl. ebenda, S. 351.

Angeregt wird die Einstellung von Polizeibeamten, die selbst Minderheiten angehören. Damit würde dieses Staatsorgan nicht nur die Zusammensetzung der Gesellschaft widerspiegeln; der Polizei böte sich dadurch auch der Vorteil, dass Kenntnisse und Erfahrungen aus den Minderheitengruppen eingebracht und die Beziehungen zu den Minderheiten und deren Integration verbessert würden. In den Empfehlungen wird allerdings eindringlich betont, dass aus den Minderheitengruppen stammende Polizisten keineswegs ausschließlich für die Minderheiten zuständig sein dürfen, sondern alle Polizeiaufgaben in der gesamten Gesellschaft wahrnehmen müssen.
Die Empfehlungen befassen sich weiterhin mit einer Reihe von Auswahlkriterien für Polizeianwärter. Zugleich wird darauf hingewiesen, dass eine multiethnische Polizei noch nicht ausreicht, um die Gleichberechtigung und Integration von Minderheiten voranzubringen. In der Praxis zeigte sich nämlich, dass Polizisten aus Minderheitengruppen häufig diskriminiert werden und nicht die gleichen Karrierechancen haben. Deshalb scheiden sie häufig nach kurzer Zeit aus dem Dienst aus. Um dem entgegenzuwirken, werden Fördermaßnahmen für diese Personengruppe empfohlen. Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Aus- und Weiterbildung von Polizeibeamten, auf die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und auf die praktische Gestaltung der Polizeiarbeit in einem multiethnischen Umfeld. Es wird deutlich gemacht, dass sich die der Strafverfolgung durch die Polizei nicht überproportional gegen Angehörige von Minderheiten richten darf. Ein solches sogenanntes *„over-policing“* ist Ausdruck ethnischer Stereotype und kommt beispielsweise darin zum Ausdruck, dass bei Fahrzeugkontrollen vorrangig bestimmte Personengruppen überprüft werden, sodass der Eindruck eines diskriminierenden Vorgehens entsteht. Dieses soll durch Verhaltenskodexe verhindert werden. Schließlich wird in den Empfehlungen darauf hingewiesen, dass die Polizei nicht nur bei Konflikten tätig werden muss, sondern auch eine präventive Aufgabe hat.[39]
Allein diese Auflistung zeigt, dass die Empfehlungen zur Polizeiarbeit recht detailliert geraten sind. In der Literatur wurde deshalb kritisiert, dass ein kürzeres und weniger akademisches Dokument für die praktische Arbeit des HKNM nützlicher gewesen wäre. Schließlich hätten die politisch Verantwortlichen nicht die Zeit, ein so umfangreiches Dokument „zu konsumieren“, sodass sie ihm weniger Interesse entgegenbrächten.[40]

39 Vgl. Krzysztof Drzewicki, Introducing Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies – a new tool for the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: Helsinki Monitor 2/2006, S. 175-183, hier: S. 181ff.
40 Vgl. Arie Bloed, Comments on the new set of recommendations on policing in multiethnic societies, in: ebenda, S. 184-189, hier: S. 188.

Die Bozener Empfehlungen wurden am 2. Oktober 2008 offiziell vorgestellt. Ihre Brisanz erhalten sie dadurch, dass sie sich unmittelbar mit dem Verhältnis zwischen nationalen Minderheiten und deren *Kin-States* befassen. Damit stellen sich sofort Fragen zum Einmischungsverbot und zur nationalen Souveränität. Gerade in den jungen Staaten, die aus dem früheren Ostblock hervorgegangen und nun mit Transformations- und Demokratisierungsprozessen befasst sind, entstehen oftmals Konflikte, denen die noch schwachen demokratischen Institutionen zumeist nur unzureichend begegnen können.[41]
Die Bozener Empfehlungen unterstreichen einleitend die staatliche Souveränität, verweisen aber gleichzeitig darauf, dass diese ganz im Sinne des Konzepts der Schutzverantwortung auch die Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte einschließt. Zugleich wird vor Angriffen auf die staatliche Souveränität gewarnt, da daraus Gefahren für die Minderheiten entstehen können. Das Prinzip der territorialen Integrität darf daher nicht infrage gestellt werden. Handlungen, die die Integration und den sozialen Zusammenhalt multiethnischer Staaten untergraben, können Bedrohungen sowohl des regionalen als auch des Weltfriedens darstellen. Staaten dürfen deshalb ebenso wenig separatistische Tendenzen fördern wie nichtstaatliche Akteure. Deshalb wird vor einer ausländischen Finanzierung politischer Parteien und Bewegungen gewarnt, da dies zu einer Politisierung von Minderheitenfragen beitragen kann. Kritisch sehen die Empfehlungen auch die Entwicklung zum Erwerb doppelter Staatsbürgerschaften, da dies Loyalitätsprobleme mit sich bringen kann. Zudem wird darauf verwiesen, dass die Zuständigkeit von Staaten für ihre im Ausland lebenden Staatsbürger beschränkt ist. Dies trifft erst recht auf Doppelstaatler zu, die grundsätzlich so lange keine Rechte aus einer fremden Staatsangehörigkeit geltend machen können, solange sie sich unter der Jurisdiktion eines Staates befinden, dessen Staatsbürgerschaft sie ebenfalls haben.
Grundsätzlich sind Staaten berechtigt, Kriterien für den Erwerb ihrer Staatsbürgerschaft souverän zu bestimmen. Allerdings weisen die Bozener Empfehlungen zutreffend darauf hin, dass dabei die Rechte anderer Staaten zu beachten sind. Staaten sind jedoch auch verpflichtet, die Minderheitenrechte zu respektieren, um so Konflikte zu vermeiden. Kapitel II der Empfehlungen befasst sich deshalb konkret mit diesen Pflichten und nimmt dabei weithin

41 Vgl. Natalie Sabanadze, States, Minorities and Regional Hegemons in the South Caucasus: Whose Responsibility to Protect?, in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze (Hrsg.), National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011, S. 167-183, here: S. 167; vgl. ebenso: Natalie Sabanadze, Staaten und Minderheiten im Südkaukasus: ein Testfall für die Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011, S. 323-334, hier: S. 323-324.

Bezug auf die Rahmenkonvention des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten.
Insgesamt wiederholen die Bozener Empfehlungen bekannte völkerrechtliche Grundsätze, deren Beachtung zu einer Erhöhung der Legitimität des Staates in den Augen seinen Minderheiten führt.[42] Vor allem die Ausführungen zur Staatsbürgerschaft verdienen deshalb Aufmerksamkeit, weil damit ein Grundproblem nationaler Minderheiten angesprochen wird, nämlich die Frage der Zuständigkeit von Staaten für ihre Staatsbürger im Ausland. Dies wird für viele Nachbarstaaten im OSZE-Raum zunehmend zu einem Problem. Es erscheint fraglich, ob die Bozener Empfehlungen darauf eine hinreichende Antwort geben. Zu begrüßen ist allerdings, dass damit diese Herausforderung des modernen Minderheitenschutzes angesprochen und in Verbindung zum vieldiskutierten Konzept der Schutzverantwortung gebracht wurde.[43]

Die Leitlinien von Ljubljana zur Integration ethnisch heterogener Gesellschaften

Die am 7. November 2012 angenommenen Leitlinien von Ljubljana befassen sich mit dem Problem, dass es oftmals nicht ausreicht, die Kultur, die Identität und die politischen Interessen von Minderheiten lediglich anzuerkennen und ihnen Raum zu geben und die Beteiligung aller am öffentlichen Leben zu fördern, wenn es darum geht, nachhaltig und dauerhaft Frieden zu schaffen. Der Hohe Kommissar empfiehlt daher den Staaten, politische Strategien zur Förderung der Integration und des Zusammenhalts ethnisch heterogener Gesellschaften auszuarbeiten und umzusetzen und entsprechende Maßnahmen zu treffen. Geschehe dies nicht, so bestehe die Gefahr, dass verschiedene, insbesondere große und kompakt siedelnde Gemeinschaften, sich zunehmend voneinander abgrenzen und nur noch wenige oder gar keine gemeinsamen Interessen und auch kein Zusammengehörigkeitsgefühl mehr haben.[44] Abgrenzung stellt für die Stabilität multiethnischer Staaten ein Risiko dar. In den Leitlinien wird den Staaten daher empfohlen, die Kommunikation und die Interaktion zwischen ethnischen Gruppen zu gewährleisten. Nationale Minderheiten sollten nicht nur einen rechtlichen Anspruch auf wirksame Beteiligung an der Regierung des Staates haben, sondern auch dazu ermutigt werden, von diesem Anspruch Gebrauch zu machen. Staaten sollten politische Strategien zur Schaffung von Gesellschaften erarbeiten und umsetzen, in denen Vielfalt respektiert wird und alle Menschen unabhängig davon, welcher ethnischen, sprachlichen, kulturellen oder religiösen Gruppe sie angehö-

42 Vgl. Sabanadze, Staaten und Minderheiten im Südkaukasus: ein Testfall für die Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in den zwischenstaatlichen Beziehungen, a.a.O. (Anm. 41), S. 333.
43 Vgl. Tom Ruys, The „Protection of National" Doctrine Revisited, in: Journal of Conflict & Security Law 2/2008, S. 233-271 .
44 Vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities, The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, Den Haag 2012, S. 3.

ren, zur Entwicklung und Bewahrung einer gemeinsamen und inklusiven staatsbürgerlichen Identität beitragen können. Es besteht also Bedarf sowohl an gleichen Möglichkeiten als auch an Bedingungen, die es jedem gestatten, seinen Teil der Verantwortung zu übernehmen. Letztendlich müssen die Staaten jedoch stets von Fall zu Fall Lösungen finden; es kann kein allgemeiner Rat geben werden, der auf alle Staaten gleichermaßen anwendbar ist. Die Leitlinien von Ljubljana erkennen die Verantwortung der Staaten an, den Integrationsprozess unter ihrer Hoheitsgewalt im Einklang mit den Menschenrechten und den Prinzipien des Minderheitenschutzes zu fördern. Die Leitlinien stellen politischen Entscheidungsträgern praktische Ratschläge für die Erarbeitung und Umsetzung politischer Strategien zur Förderung der Integration zur Verfügung.

Schlussbemerkung

Insgesamt zeigt sich, dass die allgemeinen Empfehlungen ein einzigartiger Beitrag des HKNM zur Fortentwicklung des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes sind. Sie dienen der Konfliktverhütung und sind somit ein dem Mandat des Amtes entsprechendes Arbeitsinstrument. Gemäß Artikel 6 seines Mandats hat der HKNM in Konfliktsituationen zu prüfen, ob demokratische Mittel zur Verfügung stehen und ob die Parteien von den auf die Situation anwendbaren internationalen Instrumenten Gebrauch machen. Da diese internationalen Instrumente gerade auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes einen sehr großen Spielraum bei der Anwendung eröffnen und verbindliche Auslegungen oftmals nicht verfügbar sind, hat der HKNM mit den allgemeinen Empfehlungen einen Weg gefunden, den OSZE-Staaten Möglichkeiten zur Verbesserung der Lage von Minderheiten vor Augen zu führen. Gleichzeitig konnte er dadurch zur Auslegung und Anwendung internationaler Instrumente auf diesem Gebiet beitragen. Dieser Beitrag der OSZE zum völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz ist nicht hoch genug einzuschätzen.

*Marcin Czapliński**

Das Engagement des HKNM in Mazedonien – von der Unabhängigkeit bis zum Ohrider Rahmenabkommen

Einführung

Nachdem Mazedonien 1991 die Unabhängigkeit erlangt hatte, galt die Entwicklung des Landes ein ganzes Jahrzehnt lang als „Erfolgsgeschichte". Lange herrschte die Ansicht vor, dass hier im Gegensatz zu anderen Ländern in der Region keine größeren ethnischen Spannungen auftreten würden, obwohl Minderheiten rund ein Drittel der mazedonischen Bevölkerung ausmachen. Der Umstand, dass die größte Minderheit – die ethnischen Albaner – in jedem Kabinett seit der Unabhängigkeit vertreten war und auch im Parlament über eine beachtliche Zahl an Sitzen verfügte, schien ein Garant für Stabilität zu sein. In Wirklichkeit gab es jedoch wesentlich mehr ethnische Spannungen als oft angenommen. Zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen war ein alarmierender Mangel an Kontakt und Vertrauen festzustellen, die ethnische Segregation nahm zu. Viele Mazedonier befürchteten, dass die tatsächliche Absicht hinter den Forderungen der Albaner nach mehr Rechten darin bestand, ähnlich wie im Kosovo Parallelstrukturen als ersten Schritt zur Separation zu schaffen. Die Albaner wiederum hatten oft den Eindruck als Bürger zweiter Klasse behandelt zu werden, deren Position in der Verfassung nicht hinreichend abgesichert war. Sie hatten zudem Probleme, ihre Sprache im öffentlichen Leben zu verwenden, und waren in der Verwaltung und den Bildungseinrichtungen, vor allem an den Universitäten, stark unterrepräsentiert.

Vor diesem Hintergrund waren in Mazedonien in den ersten Jahren nach Erlangung der Unabhängigkeit nur wenige Akteure aktiv um Konfliktverhütung bemüht. Zu ihnen zählte der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM). Er war sich der Komplexität der Situation in Mazedonien und des bestehenden Konfliktpotenzials bewusst und machte das Land daher zu einer seiner Prioritäten bei der Umsetzung seines Mandats. Mazedonien ist somit ein hervorragendes Beispiel zur Veranschaulichung der praktischen Arbeit des HKNM im Umgang mit den vielfältigen Problemen von Minderheiten. Der Wendepunkt für die Geschichte Mazedoniens und die Konfliktverhütungsmaßnahmen der internationalen Gemeinschaft waren der Konflikt von 2001 und die Unterzeichnung des Ohrider Rahmenabkommens. Bis 2001 war der HKNM die einzige Institution, die in Mazedonien ernsthafte Kon-

* Marcin Czapliński war von 1999 bis 2005 Senior Political Adviser im Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten. Dieser Aufsatz ist ein persönlicher Beitrag. Er gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Organisationen entspricht, für die er gearbeitet hat.

fliktverhütung betrieb. Der Konflikt in jenem Jahr bedeutete eine Zäsur: Vor allem die USA und die EU begannen zu begreifen, wie wichtig die Situation in Mazedonien für die Stabilität in der gesamten Region war.
Der vorliegende Beitrag konzentriert sich daher auf die Entwicklungen zwischen 1993, als der HKNM seine Arbeit in Mazedonien aufnahm, und 2001, als das Ohrider Rahmenabkommen unterzeichnet wurde, was zeitlich mit dem Ende des Mandats von Max van der Stoel, dem ersten Hohen Kommissar, zusammenfiel.
Der Hohe Kommissar verfolgte seine Mission in Mazedonien auf zwei Wegen, die sich gegenseitig verstärkten. Zum einen betrieb er eine stille Diplomatie in Form zahlreicher Besuche in Mazedonien – mehr als 50 zwischen 1993 und 2001 – und Konsultationen mit Vertretern beider Bevölkerungsgruppen. Dabei ging es darum, Brücken zu bauen, zum Dialog zu ermutigen und bestehende Spannungen zu entschärfen. Zum anderen formulierte er eine Reihe von Empfehlungen an die mazedonischen Verantwortlichen, die die Einführung notwendiger Veränderungen in der Gesetzgebung und ihre Implementierung betrafen. In einigen Fällen unternahm er konkrete Schritte, um bei der Umsetzung dieser Empfehlungen zu helfen.

Interethnischer Dialog

Die ersten Jahre nach der Unabhängigkeit Mazedoniens waren von wirtschaftlichen Problemen und der Verarmung großer Teile der Bevölkerung gekennzeichnet. Dies wurde zum Nährboden für die wachsende Unzufriedenheit ethnischer Gruppen, vor allem der albanischen. Ethnische Albaner boykottierten das Unabhängigkeitsreferendum von 1991 mit der Begründung, ihre grundlegenden Menschenrechte würden nicht angemessen respektiert. Im November 1991 weigerten sich albanische Parlamentsabgeordnete die Verfassung zu ratifizieren, da ethnische Albaner in der Präambel als Minderheit bezeichnet wurden und nicht als staatsbildende Nation mit denselben Rechten, die den Mazedoniern zustanden. Darin sahen die Albaner den Versuch, einen rein monoethnischen Staat zu schaffen, statt eines Staates, der auf dem Gedanken gleicher Bürger beruht. Als Reaktion darauf organisierten sie am 11. Januar 1992 ein Referendum unter der albanischen Bevölkerung, bei dem angeblich 99 Prozent der Teilnehmer für die politische und territoriale Autonomie der mehrheitlich von Albanern bewohnten Gebiete in Mazedonien stimmten. Dies führte zu der Befürchtung, das Referendum könnte der erste Schritt in Richtung einer Sezession und der Gründung eines Großalbaniens sein. Es kam zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen ethnischen Gruppen. Der schwerwiegendste Zwischenfall waren Ausschreitungen auf dem Marktplatz in Skopje am 6. November 1992, bei denen drei Albaner und ein Mazedonier getötet wurden. Die interethnischen Beziehungen waren seitdem von Unbehagen und tiefem Misstrauen geprägt.

In seinen Schreiben an den mazedonischen Außenminister vom 1. November 1993 und 16. November 1994 empfahl der Hohe Kommissar die effektivere Nutzung eines Verfassungsorgans – des Rates für interethnische Beziehungen – als Instrument für den Dialog zwischen den ethnischen Gruppen. Der HKNM glaubte, dass der Rat eine aktivere Rolle bei der Förderung interethnischer Harmonie übernehmen und gegebenenfalls sogar eine Untersuchung von Ereignissen in die Wege leiten könnte, die zu interethnischen Spannungen führen. Bei mehreren Besuchen ermutigte der HKNM die führenden Politiker des Landes, einen Dialog über diejenigen Themen zu führen, die einen Keil zwischen die beiden größten Gemeinschaften trieben. Neben anderen Initiativen organisierte der Hohe Kommissar auch einen Runden Tisch für Gespräche über „den Aufbau harmonischer interethnischer Beziehungen in Mazedonien", der vom 17. bis 18. Dezember 1996 in Den Haag stattfand. Dabei kamen Vertreter der politischen Parteien, Wissenschaftler und Mitarbeiter örtlicher NGOs zusammen, um die wichtigsten interethnischen Probleme zu besprechen, denen sich das Land gegenübersah. Dazu gehörten die Rolle kommunaler Selbstverwaltung, die Mitwirkung von Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten sowie Bildung und Unterricht für Minderheiten.

Volkszählung

In den ersten Jahren der mazedonischen Unabhängigkeit gehörte die geplante Zählung von Bevölkerung und Haushalten zu den wichtigsten Themen auf der interethnischen Agenda. Damals behaupteten die Albaner, dass die tatsächliche Zahl ethnischer Albaner im Land höher sei als diejenige, die in den offiziellen Statistiken aus der Zeit des früheren Jugoslawien ausgewiesen war. Sie glaubten, dass präzisere Zahlen ihre Rechte in Bereichen wie Bildung und Ausbildung, Sprachgebrauch und Zugang zu öffentlichen Diensten verbessern würde. Angesichts der Kontroversen über die Durchführung der Volkszählung – u.a. über die Fragen, wie viele Volkszähler nationalen Minderheiten angehören und welche konkreten Fragen gestellt werden sollten, sowie über das allgemein fehlende Vertrauen in die Korrektheit der Zählung – formulierte der Hohe Kommissar eine Reihe von Empfehlungen, die er dem mazedonischen Außenminister in seinem Schreiben vom 1. November 1993 zukommen ließ. Dabei betonte er vor allem, dass es wichtig sei, die Volkszählung unter internationaler Aufsicht durchzuführen. Die Volkszählung fand schließlich im Juni und Juli 1994 mit Unterstützung der Europäischen Union und des Europarats statt und wurde von Vertretern der internationalen Gemeinschaft beobachtet. Der Hohe Kommissar besuchte das Land in dieser Zeit eigens, um seinen Beitrag zu der internationalen Aufsicht zu leisten. Die Volkszählung ergab, dass die ethnischen Albaner fast 23 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachten, wenn auch einige radikale Albaner weiterhin

behaupteten, dass der tatsächliche Anteil an der Bevölkerung wesentlich höher sei.

Beschäftigung von Albanern im öffentlichen Dienst

Beide großen Bevölkerungsgruppen pflegten weiterhin ihre Vorurteile. Die Albaner fühlten sich durch die diskriminierende mazedonische Politik zu Bürgern zweiter Klasse degradiert. Um dies zu belegen, verwiesen sie auf entsprechende Daten, insbesondere in Bezug auf ihre Teilnahme am öffentlichen Leben. Tatsächlich ging aus offiziellen Statistiken deutlich hervor, dass Albaner u.a. in der öffentlichen Verwaltung, der Justiz, der Polizei und der Armee stark unterrepräsentiert waren. Gleichzeitig wiesen Vertreter der ethnischen Mehrheit jedoch darauf hin, dass Albaner hauptsächlich auf dem Lande lebten und traditionell kein Interesse an schlecht bezahlten Jobs im öffentlichen Dienst hätten. Das Paradoxe an der Situation war, dass es den Albanern wirtschaftlich besser ging als anderen Bevölkerungsgruppen. Da die Albaner vom öffentlichen Sektor und dessen Vorzügen ausgeschlossen waren, waren sie gezwungen gewesen, nach anderen wirtschaftlichen Möglichkeiten zu suchen – in der Privatwirtschaft oder im Ausland. Dadurch waren sie besser dafür gerüstet, den Zusammenbruch des Kommunismus zu überstehen. Dennoch musste man sich mit dem Problem befassen. In seinem Schreiben vom 1. November 1993 empfahl der HKNM den Verantwortlichen, mehr Angehörige von Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung, im Militär und bei der Polizei einzustellen. In einem Brief vom 16. November 1994 wiederholte er diese Empfehlung. Am 6. November 1998, nach Abschluss der Parlamentswahlen, gab der Hohe Kommissar eine umfassende Erklärung zu einer Reihe interethnische Angelegenheiten betreffender Fragen in Mazedonien ab. Unter anderem sprach er dabei Maßnahmen zur Erhöhung der Zahl ethnischer Albaner im öffentlichen Dienst an.
Die Albaner nutzten den Umstand, dass sie im öffentlichen Dienst massiv unterrepräsentiert waren, häufig als Argument für ihre Forderung nach Studiengängen in albanischer Sprache. Dabei betonten sie, dass eines der Haupthindernisse für ihre verstärkte Beschäftigung in diesen Bereichen der Mangel an Bewerbern mit dem erforderlichen Bildungsstand war. In der Tat erhielten unverhältnismäßig wenige Albaner eine Hochschuldbildung, was unter anderem die genannte Unterrepräsentation im öffentlichen Dienst und generell in Führungspositionen zur Folge hatte. Dies wiederum führte innerhalb der albanischen Gemeinschaft zu zunehmender Frustration. Der HKNM sah sich dadurch in seiner Annahme bestätigt, dass dem Thema Universitätsausbildung in der Muttersprache höchste Priorität eingeräumt werden musste.

Lokale Selbstverwaltung

Der Hohe Kommissar ging davon aus, dass einige der Probleme, die Minderheiten betreffen, dadurch gelöst werden könnten, dass ihre Rechte auf lokaler Ebene ausgeweitet werden. In seinem Schreiben vom 1. November 1993 setzte sich der HKNM dafür ein, die Funktion und die Kompetenzen lokaler Behörden zu klären und so schnell wie möglich ein neues Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung zu verabschieden. In seinem Brief vom 16. November 1994 empfahl der Hohe Kommissar, den Gesetzesentwurf zur lokalen Selbstverwaltung erneut dem neu gewählten Parlament vorzulegen. Er hob die Bedeutung derjenigen Artikel hervor, die die offizielle Verwendung von Sprachen und Alphabeten der verschiedenen ethnischen Gruppen des Landes in den Behörden derjenigen Kommunen betrafen, in denen diese Gruppen eine Mehrheit oder einen signifikanten Teil (laut Gesetz 20 Prozent) der Bevölkerung bildeten. Das Gesetz wurde schließlich 1995 verabschiedet. Die Empfehlungen des HKNM vom 6. November 1998 betrafen ebenfalls den weiteren Ausbau der lokalen Selbstverwaltung.

Benutzung der Fahnen von Minderheiten

Der Hohe Kommissar beschäftigte sich hauptsächlich mit den Ursachen ethnischer Spannungen und strebte langfristig harmonische interethnische Beziehungen an. Doch es gab auch Fälle, in denen er als „Feuerwehrmann“ auf ernste interethnische Zwischenfälle reagieren musste, die Gefahr liefen, weiter zu eskalieren. Ein Problem war das Hissen der Fahnen nationaler Minderheiten an öffentlichen Gebäuden. Das Problem wurde dadurch verstärkt, dass die Fahne der albanischen Minderheit mit der Fahne des Nachbarlands Albanien identisch ist. Nach den Kommunalwahlen des Jahres 1996 beschlossen die neu gewählten Bürgermeister von Tetovo und Gostivar, die beide ethnische Albaner waren, vor ihren Rathäusern die albanische Fahne neben der mazedonischen Fahne zu hissen. Das Thema wurde vor das Verfassungsgericht gebracht. Es entschied, dass es sich hierbei um einen Verstoß gegen das Fahnengesetz handle. Laut dem Gesetz war es verschiedenen Nationalitäten erlaubt, ihre Fahnen in Kommunen zu verwenden, in denen mehr als die Hälfte der Bevölkerung der fraglichen Nationalität angehört, jedoch nur bei Sport- und Kulturveranstaltungen. Die Fahne der entsprechenden Nationalität konnte auch an offiziellen Feiertagen gehisst werden. Nachdem beide Bürgermeister sich geweigert hatten, den Beschluss des Verfassungsgerichts umzusetzen, versuchte die Polizei am 9. Juli 1997, die Fahnen gewaltsam zu entfernen. Dies führte zu Zusammenstößen mit der albanischen Bevölkerung. Zwei Albaner wurden getötet und mehrere Polizisten und Zivilisten verletzt.
Als Reaktion auf die Unruhen stattete der Hohe Kommissar Mazedonien vom 10. bis 13. Juli 1997 einen Dringlichkeitsbesuch ab und versuchte die Lage

zu beruhigen. Bei seinen Treffen mit den zuständigen Stellen sprach sich der HKNM für eine parlamentarische Untersuchung des angeblichen Missbrauchs von Gewalt durch die Polizei aus. Er unterstützte auch die Idee eines internationalen Trainingsprogramms für die mazedonische Polizei. Nach Treffen mit Vertretern der mazedonischen Regierung und der albanischen politischen Parteien gab der Hohe Kommissar eine Erklärung ab, in der er betonte, dass sich alle Nationalitäten darum bemühen müssen, eine Lösung für die interethnischen Probleme zu finden, indem sie Hass und Intoleranz gegenüber anderen Ethnien eine Absage erteilen und einen konstruktiven Dialog anstreben. Der HKNM merkte auch an, dass die Bürgermeister von Tetovo und Gostivar sich beharrlich weigerten, der Anordnung des Verfassungsgerichts, die Fahnen zu entfernen, Folge zu leisten. Er betonte, dass der interethnische Dialog auch auf der Achtung der Souveränität und der territorialen Integrität des Staates und seiner Verfassung beruhen müsse.

Flüchtlingskrise

Ein weiterer „Notfall", der den Hohen Kommissar veranlasste, sich aktiv einzumischen, waren der Kosovokonflikt im Frühjahr 1999 und seine Auswirkungen auf Mazedonien. Dieses Engagement ging sogar zu Lasten seiner „regulären" Bemühungen zu jener Zeit, seinen Lösungsvorschlag für das Problem der Hochschulbildung in albanischer Sprache zu befördern. Die Flüchtlingskrise stellte jedoch ein wesentlich dringlicheres Problem dar, mit dem man sich befassen musste. Zwischen März und Mai 1999 überquerten rund 300.000 ethnische Albaner die Grenze zu Mazedonien, was zu einem plötzlichen Anstieg der Spannungen führte, da die meisten Mazedonier befürchteten, der massive Flüchtlingszustrom würde das empfindliche ethnische Gleichgewicht im Land dauerhaft verändern. Die Spannungen wurden zusätzlich durch Fälle von Flüchtlingsmisshandlungen an der Grenze verschärft. Der HKNM vertrat – mit Unterstützung der OSZE-Mission in Mazedonien und des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) – die Ansicht, dass die interethnischen Beziehungen und die Stabilität des Landes erheblich beeinträchtigt werden könnten, sollten die Flüchtlinge über einen längeren Zeitraum in Mazedonien bleiben müssen. Angesichts dieser Entwicklung gab der Hohe Kommissar am 12. Mai zum ersten Mal in der Geschichte im Einklang mit den Artikeln 13-15 seines Mandats eine Frühwarnungserklärung ab. Gleichzeitig bat er um mehr internationale Unterstützung für den UNHCR und die mazedonischen Behörden. Er befürwortete auch die humanitäre Evakuierung von Kosovo-Albanern in Drittländer. Letztlich wurden mehr als 70.000 von ihnen in westliche Länder ausgeflogen, und mehrere Tausend wurden nach Albanien gebracht. Glücklicherweise kehrten fast alle Flüchtlinge wenige Wochen nach Beendigung des

Konflikts in das Kosovo zurück, und serbische Polizei und Streitkräfte zogen sich zurück.

Hochschulbildung

Das Thema Hochschulbildung war für die Lage der albanischen Minderheit von grundlegender Bedeutung, da hier die Versäumnisse im System des Minderheitenschutzes deutlich abzulesen waren. Es war auch ein Symbol, mit dem die albanische Gemeinschaft von ihren Führern politisch leicht mobilisiert werden konnte, was wiederum zu emotionalen Reaktionen auf Seiten der ethnischen Mazedonier führen könnte. Es konnte somit kein Zweifel daran bestehen, dass eine Lösung dieses Problems erheblich zu einer Stabilisierung des Landes beitragen würde, da sie eine zweifach positive Auswirkung hätte. Erstens würde sie eines der brenzligsten Probleme beseitigen, das die beiden Bevölkerungsgruppen voneinander trennte. Zweitens würde eine Lösung sich auch vorteilhaft auf andere Aspekte der Beziehungen zwischen der mazedonischen Mehrheit und der albanischen Minderheit auswirken. Aus diesen Gründen erklärte der Hohe Kommissar die Hochschulbildung in der Minderheitensprache zunehmend zur Priorität seines Engagements in Mazedonien.
In vielen europäischen Ländern haben Minderheiten ein Recht darauf, in der Grundschule und den weiterführenden Schulen in ihrer Muttersprache unterrichtet zu werden. Jedoch beanspruchen sie dieses Recht nicht für die Hochschule. Die Situation in Mazedonien stellte sich anders dar. Dies lag vor allen an der numerischen Größe der albanischen Gemeinschaft, ihren deutlich empfundenen Bedürfnissen und Rechten sowie ihrer Geschichte und Tradition. Bis 1991 hatten Mazedoniens Albaner Zugang zu der albanischsprachigen Universität in Pristina (UP). Vor der Auflösung Jugoslawiens waren etwa 1.200 Studenten der UP Albaner aus Mazedonien.[1] Dies war einer der wesentlichen Gründe, weshalb nur sehr wenige Albaner an Universitäten in Mazedonien studierten. Gleichzeitig mit dem Auseinanderbrechen Jugoslawiens wurde der Unterricht in albanischer Sprache an der UP 1991 aufgegeben. Die Universität wurde für Albaner aus Mazedonien zu einer „ausländischen" Institution. Die Albaner beschwerten sich bitterlich, dass mit der Demokratie ihr Recht auf eine Hochschulbildung in ihrer Muttersprache abgeschafft worden war. Der „Verlust" der UP konnte nicht anderweitig kompensiert werden. Im Jahr 1992 schlossen nur 51 Albaner ihr Studium an zwei staatlichen Universitäten in Mazedonien, in Skopje und Bitola, ab – im Vergleich zu 2.862 Mazedoniern.[2]

1 Vgl. Vladimir Ortakovski, Minorities in the Balkans, New York 2000, S. 299.
2 Vgl. State Statistical Office of the Republic of Macedonia, Basic Statistical Data, Skopje, Dezember 1992, S. 28.

Positive Diskriminierung

Um die starke Unterrepräsentanz nationaler Minderheiten zumindest teilweise zu korrigieren und die Zahl der Studenten unterschiedlicher Nationalität zu erhöhen, beschloss die mazedonische Regierung bereits 1992, eine Quotenregelung für die Zulassung von Angehörigen von Minderheiten zu den Universitäten von Skopje und Bitola einzuführen. Von 1992 bis 1995 belief sich diese Quote auf zehn Prozent für alle Minderheiten, mit Ausnahme der Fakultäten, die eine Lehrerausbildung anboten. Hier betrug die Quote 20 Prozent. Die Ergebnisse waren jedoch keineswegs zufriedenstellend. Der HKNM ermutigte daher die Behörden, ein Quotensystem einzuführen, das auf der numerischen Größe jeder Minderheit beruhte. Mit Beginn des akademischen Jahres 1996/97 trat dieses System in Kraft. Seine praktische Umsetzung variierte jedoch von Fakultät zu Fakultät. Einige von ihnen ließen unter Berufung auf ihre Autonomie Studenten, die zu einer nationalen Minderheit angehörten, nur widerwillig zu.
Um das Quotensystem zu unterstützen, führte der Hohe Kommissar 1997 das sogenannte Übergangsjahrprogramm (*Transition Year Programme*, TYP) ein. Ziel dieses Projekts war es, albanischen Schülern an den weiterführenden Schulen spezielle Kurse zur Vorbereitung auf die Zulassungsprüfungen für die Universitäten anzubieten. Damit sollten ihre Chancen, die Prüfungen zu bestehen, erhöht werden.

Gründung der Universität von Tetovo

Der Streit darüber, dass ethnische Albaner keine Hochschulbildung in ihrer Muttersprache erhalten konnten, hatte zu einer Zunahme der bestehenden Spannungen geführt. Im Jahr 1994 beschloss eine Gruppe albanischer Intellektueller aus Mazedonien und dem Kosovo, einseitig etwas zu unternehmen. Am 17. Dezember 1994 unterzeichneten Vertreter albanischer politischer, religiöser und kultureller Organisationen in Mazedonien die Gründungsakte der Universität von Tetovo (UT). Am 15. Februar 1995 fand die Eröffnungszeremonie in Mala Recica, einem Vorort von Tetovo, statt. Bei dem Versuch der Behörden, die ersten Seminare zu unterbinden, die am 17. Februar 1995 in einem Privathaus stattfinden sollten, wurde ein Albaner von der mazedonischen Polizei erschossen, 26 Personen wurden verwundet. Viele Organisatoren der Initiative wurden verhaftet.
Vom 19. bis 21. Februar 1995 reiste der HKNM zu einem Dringlichkeitsbesuch nach Mazedonien, um die Spannungen im Zusammenhang mit diesen Entwicklungen zu beruhigen. In einer öffentlichen Erklärung nach seinem Treffen mit Präsident Kiro Gligorov rief der HKNM zur Zurückhaltung und zum Dialog auf. Er gab seiner Hoffnung Ausdruck, dass das Problem der Hochschulbildung in albanischer Sprache im Rahmen des neuen Gesetzes

über die Hochschulbildung gelöst werden könne. Obwohl Max van der Stoel bei der vorläufigen Beilegung der Spannungen eine entscheidende Rolle spielte, zeigte sich, dass die Frage des Zugangs von Minderheiten zur Hochschulbildung ein zentrales Thema der Tätigkeit des HKNM bleiben würde. Die mazedonischen Behörden entschieden, die Seminare an der UT komplett zu ignorieren. Der Unterricht wurde fortgesetzt, die Abschlüsse der Universität wurden jedoch im Land nicht anerkannt.

Die pädagogische Fakultät

Eine Konsequenz der starken Unterrepräsentanz der Albaner an den Hochschulen war ein zunehmender Mangel an albanischsprachigen Lehrern. Die Qualität des Unterrichts an Schulen, an denen Minderheitensprachen gesprochen wurden, nahm weiter ab, was die Chancen von Angehörigen einer Minderheit weiter verschlechterte, die Zulassungsprüfung für eine Universität zu bestehen. Der Hohe Kommissar sprach dieses Thema in einem Schreiben an den mazedonischen Außenminister vom 1. November 1993 an. Er verknüpfte es mit der Verbesserung des Zugangs zu weiterführenden Schulen für Albaner und fügte hinzu, dass dazu albanische Lehrer in ausreichender Zahl und dem Bedarf entsprechend ausgebildet werden müssen. Da die Regierung anfangs nur zögerlich reagierte, sprach der HKNM das Thema in seinem Schreiben an den Außenminister vom 8. April 1994 und noch einmal am 16. November 1994 mit der Feststellung, dass das Problem bislang nicht gelöst sei, erneut an. Die Regierung sah sich schließlich gezwungen, sich mit dem Thema zu befassen, zum Teil aufgrund des Beharrens der internationalen Gemeinschaft, vor allem aber, um den wachsenden Forderungen der albanischen Bevölkerung entgegenzukommen, die schon zur Gründung der UT geführt hatten. Im Februar 1995 starteten an der Pädagogischen Hochschule in Skopje Albanischkurse für Grundschullehrer. Da die Pädagogische Hochschule jedoch lediglich Lehrer für die ersten vier Grundschuljahre ausbildete, die albanische Gemeinschaft aber auch Lehrer für höhere Klassen und Gymnasien benötigte, befürwortete der HKNM in einem Schreiben an den Außenminister vom 28. April 1995 die Umwandlung der Pädagogischen Hochschule in eine pädagogische Fakultät, an der im Zuge eines vierjährigen Studiums auch Seminare in albanischer Sprache angeboten werden sollten. Er plädierte auch dafür, albanischsprachige Seminare an der neu gegründeten Pädagogischen Fakultät der Universität von Bitola einzuführen, wozu es jedoch niemals kam. Pläne der Regierung, eine pädagogische Fakultät mit Kursen in Minderheitensprachen einzurichten, stießen auf den starken Widerstand der mazedonischen wissenschaftlichen Gemeinde. Mazedonische Studenten protestierten gegen die Vorlesungen und boykottierten sie. Dies führte wiederum zu einer Radikalisierung der Albaner und zu wachsender Unterstützung für die UT. Um den Stillstand in dieser Frage zu durchbrechen,

wurde am 30. Januar 1997 ein neues Sondergesetz verabschiedet, das festlegte, in welchen Sprachen an der pädagogischen Fakultät in Skopje Vorlesungen gehalten werden sollten. Nachdem das Verfassungsgericht am 7. Mai 1997 bestätigt hatte, dass dieses Gesetz verfassungskonform war, wurde eine gänzlich neue pädagogische Fakultät in Skopje gegründet, an der auch Kurse in albanischer und türkischer Sprache angeboten wurden.

Das Gesetz über die Hochschulbildung

Eine umfassende Lösung des Problems der Hochschulbildung in albanischer Sprache erforderte eine gesetzliche Grundlage. Als Mazedonien unabhängig wurde, wichen die Gesetze über die Hochschulbildung, die es von Jugoslawien geerbt hatte, in mehrfacher Hinsicht von den internationalen Standards ab. Sie widersprachen auch der frisch verabschiedeten Verfassung. In seinem Schreiben vom 28. April 1995 empfahl der HKNM, ein neues Gesetz über die Hochschulbildung vorzubereiten. Als die mazedonischen Verantwortlichen Gespräche über dieses Thema mit dem Komitee für Hochschulbildung und Forschung des Europarats aufnahmen, entschied sich der Hohe Kommissar, diese Bemühungen nicht zu duplizieren. Allerdings zeigte er sich enttäuscht darüber, wie die Experten des Europarats an die Bestimmungen zur Sprachenfrage an Hochschulen herangingen. Er sah darin eine Gefahr für einen möglichen Kompromiss zur Lösung des Problems der albanischsprachigen Hochschulbildung. Am 30. März 1998 wandte er sich erneut an den mazedonischen Außenminister und wies die Regierung auf die einschlägigen internationalen Standards in Bezug auf den Sprachgebrauch an Hochschulen und die Gründung privater Hochschulen hin.
Die Wahlen in Mazedonien im Herbst 1998 und der Kosovokonflikt verdrängten das Thema. Erst Ende 1999 konnte es wieder angesprochen werden. Zu diesem Zeitpunkt hatte der HKNM bereits ein erstes Konzept für eine private Hochschule entwickelt, an der auch in albanischer Sprache unterrichtet werden sollte. Er konzentrierte seine Bemühungen daher darauf, einige Bestimmungen des Gesetzes auf sein neues Konzept „zuzuschneiden". Schwerpunkte waren möglichst flexible Verfahren zur Gründung privater Bildungseinrichtungen, die Ausweitung des Gebrauchs von Minderheitensprachen an Hochschulen, der Verzicht auf Spracheinschränkungen an privaten Einrichtungen und nicht zuletzt die Möglichkeit, dass Studenten von der UT an die legal gegründeten Einrichtungen wechseln konnten. Der Europarat betrachtete seine Mission mit der Abgabe seiner Empfehlungen als beendet, doch der Hohe Kommissar suchte den Dialog mit den mazedonischen Behörden. In Begleitung seiner Experten besuchte er das Land vom 27. bis 29. Februar 2000 und versuchte die mit dem Gesetzentwurf beauftragte Kommission davon zu überzeugen, dass die internationalen Standards respektiert werden müssten und dass das neue Gesetz die Gründung neuer pri-

vater Hochschulen nicht blockieren dürfe. Am 18. April 2000 schrieb der Hohe Kommissar einen Brief an Premierminister Ljubčo Georgievski, in dem es um seinen Vorschlag ging, eine neue Privatuniversität zu gründen. Er betonte auch, dass es wichtig sei, die Diskussion über die empfindlichsten Punkte des neuen Gesetzentwurfs abzuschließen. Die Antwort vom 16. Mai 2000, die ihm der Bildungsminister im Namen der Regierung zukommen ließ, war das erste Anzeichen für einen möglichen Durchbruch. Vor diesem Hintergrund berief der Hohe Kommissar ein Treffen vom 29. bis 30. Mai 2000 in Wien ein, bei dem seine Experten den Gesetzentwurf mit der vom Bildungsminister angeführten mazedonischen Delegation diskutierten. Nach langwierigen Diskussionen wurde neben mehreren kleinen Problemen die entscheidende Frage der Sprachregelung endlich gelöst. Das Gesetz über die Hochschulbildung wurde schließlich am 25. Juli 2000 vom Parlament verabschiedet und trat am 11. August 2000 in Kraft. Der Hohe Kommissar kommentierte: „Das neue Gesetz würde keinen Schönheitswettbewerb gewinnen." Dennoch wurde es sowohl im Inland als auch international als Meilenstein auf dem Weg zur Sicherung der politischen Stabilität in Mazedonien angesehen. Die Furcht vor einer Verfassungsklage bewahrheitete sich nicht. Nachdem das Gesetz verabschiedet worden war, beruhigte sich die Lage, da alle Beteiligten sich darüber im Klaren waren, dass der HKNM bereits an der Umsetzung seiner Kompromissformel für eine neue Hochschuleinrichtung arbeitete.

Die Südosteuropa-Universität

Die Gründung der UT Ende 1994 hatte die gesamte Perspektive verändert, da andere, „moderate" Ideen die Forderungen der Albaner nicht mehr erfüllen konnten. Außerdem waren die Erfahrungen mit der Gründung der Pädagogischen Fakultät in Bitola eher entmutigend. Sie hatten gezeigt, dass jeder noch so kleine Schritt und jedes Zugeständnis auf heftigen Widerstand seitens der überwiegend konservativen mazedonischen wissenschaftlichen Gemeinde stieß. Deswegen begann der HKNM bereits 1995 über ein konkretes Konzept nachzudenken. Um für die Verantwortlichen auf mazedonischer Seite akzeptabel zu sein, musste sie sich erstens im Einklang mit der mazedonischen Rechtsordnung befinden. Zweitens musste ihr Ziel die Integration von Minderheiten statt deren vollständige Segregation sein. Und schließlich sollten alle ethnischen Gruppen im Land davon profitieren. In seinem Schreiben an die mazedonischen Behörden vom 28. April 1995 schlug der HKNM vor, mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft eine mehrsprachige (Englisch, Mazedonisch, Albanisch) private Hochschule für öffentliche Verwaltung und Wirtschaft zu gründen. Nach seiner Vorstellung sollten alle Bevölkerungsgruppen davon profitieren und die Hochschule sollte eng mit den Universitäten in Skopje und Bitola zusammenarbeiten. Er gab seiner Hoff-

nung Ausdruck, dass sich internationale Geldgeber finden ließen, die dieses Ziel unterstützten. In seinem Antwortschreiben vom 30. Juni 1995 bekundete der Außenminister sein Interesse an dem Vorschlag des HKNM. Jedoch bestand er darauf, einer äußerst engen Interpretation der Verfassung zu folgen, die letztlich bedeutete, dass der Unterricht an mazedonischen Universitäten ausschließlich in mazedonischer Sprache abgehalten würde.

Der HKNM entschied sich daraufhin für einen etwas anderen Ansatz und setzte den vertraulichen Dialog mit den Behörden und Vertretern der albanischen Gemeinde fort, um Verständnis für einen politischen Kompromiss aufzubauen. Wichtig war des Weiteren, einen passenden Moment für die Präsentation eines solchen Vorschlags zu finden. Dieser Moment kam Ende 1998 nach den Parlamentswahlen im Oktober, bei denen eine neue Koalition an die Macht gekommen war. Am 6. November 1998 gab der Hohe Kommissar, was sehr ungewöhnlich war, eine öffentliche Erklärung zu mehreren interethnischen Fragen in Mazedonien ab. Die Erklärung war eigentlich eher eine Empfehlung und wurde sofort an sämtliche relevanten politischen Parteien in Mazedonien weitergeleitet. Der HKNM führte eine Reihe interethnischer Fragen an, die seiner Meinung nach in Mazedonien gelöst werden müssten, Priorität hatte jedoch eindeutig die Hochschulbildung in albanischer Sprache. Der HKNM empfahl die Gründung einer neuen Hochschule, um Lehrer an albanischen Grundschulen und weiterführenden Schulen fortzubilden. Sie sollte „Albanischsprachige staatliche Akademie zur Ausbildung von Lehrern für Grundschulen und weiterführende Schulen“ heißen und völlig unabhängig, aber mit der Universität Skopje über eine Kooperationsvereinbarung verbunden sein. Der zweite Teil der Empfehlungen des Hohen Kommissars betraf die Einrichtung einer dreisprachigen (Albanisch, Mazedonisch, Englisch) privaten Hochschule für öffentliche Verwaltung und Wirtschaft. Die Hochschule sollte Studenten aller ethnischen Gruppen offenstehen. Der Unterricht würde vorranging auf Englisch stattfinden, um die internationale Ausrichtung der Universität zu unterstreichen. Jedoch würden auch Vorlesungen auf Mazedonisch und Albanisch notwendig sein, um den Studenten den bestmöglichen Zugang zum angebotenen Unterricht zu gewährleisten. Bei mehreren Besuchen in Mazedonien und Treffen mit Behörden- und Minderheitenvertretern versuchte der Hohe Kommissar, das entstandene günstige Klima dazu zu nutzen, seine Empfehlungen und ihre Umsetzung zu erörtern. So gut wie alle Parteien waren gewillt die Gespräche mit dem HKNM fortzusetzen, wenn auch unter gewissen Bedingungen. Jegliche Aussichten auf weitere Fortschritte wurden allerdings von der Kosovokrise beeinträchtigt.

Im Laufe der Zeit stellte sich heraus, dass der HKNM sich zwar auf den Dialog mit führenden Politikern und zu einem späteren Zeitpunkt auch auf die Beschaffung von Geldern würde konzentrieren müssen, dass er für das Projekt aber auch auf die Unterstützung externer Experten angewiesen war. Dies galt vor allem für die Frage, welche praktischen Schritte unternommen wer-

den müssten, um eine neue Hochschuleinrichtung zu gründen. Der Hohe Kommissar gab daher bei internationalen Experten eine Projektstudie zur Klärung der offenen Fragen sowie der Modalitäten und der finanziellen Konsequenzen des Projekts in Auftrag. Der Hohe Kommissar besuchte Mazedonien vom 17. bis 20. April 2000, um der Regierung und Vertretern der albanischen Gemeinde die wesentlichen Züge seines Vorschlags vorzustellen.[3] Das vorgeschlagene Konzept beruhte auf seinen Empfehlungen vom November 1998, die jedoch weiterentwickelt und entsprechend den Informationen angepasst worden waren, die Bildungsexperten gesammelt hatten. Der HKNM schlug die Gründung einer privaten Hochschule vor, die aus zwei Bereichen bestehen sollte: Der erste sollte für die Ausbildung von Lehrern für die höheren Grundschulklassen und für weiterführende Schulen zuständig sein. Der zweite Bereich sollte ein Studium anbieten, das die Absolventen für wichtige Positionen in der Unternehmensführung und in der öffentlichen Verwaltung qualifiziert. Statt zweier Institutionen, wie im November 1998 vorgeschlagen, empfahl der HKNM nun, diese zu einer einzigen Hochschule zu verschmelzen.

Die offizielle Antwort der Regierung traf am 16. Mai 2000 in Form eines Schreibens des Bildungsministers beim HKNM ein. Die wesentlichen Streitpunkte waren die Struktur der neuen Einrichtung, ihr Name und das Problem der UT-Absolventen. Der Bildungsminister war offenkundig darauf bedacht, keinen Präzedenzfall zu schaffen, der sich in Zukunft wiederholen könnte. Er widersprach der Lösung, die der Hohe Kommissar in Bezug auf die Absolventen der „illegalen Bildungseinrichtung in Tetovo“ vorgeschlagen hatte, und beschrieb sie als „juristisch leider nur schwer aufrechtzuerhalten“.[4] Die Albaner bestanden ihrerseits darauf, dass möglichst viele Fakultäten eingerichtet werden sollten und dass die Einrichtung als „Universität“ bezeichnet wird. Auf beiden Seiten gab es zahlreiche Gegner. Starker Widerstand kam aus der mazedonischen wissenschaftlichen Gemeinde, vor allem von der Mazedonischen Akademie der Wissenschaften und Künste (MANU), einer der konservativsten und nationalistischsten Institutionen des Landes, aber auch von einigen Professoren der Universitäten in Skopje und Bitola. Sie verteidigten die dominante Stellung der mazedonischen Sprache innerhalb des Staates und argumentierten, dass eine Umsetzung des Vorschlags des HKNM die Grundlagen des Staates untergraben würde. Der Widerstand von albanischer Seite war sogar noch stärker, insbesondere angesichts der Tatsache, dass nun, da die Universität in Tetovo nun schon seit so vielen Jahren existierte, jegliches Abweichen von dem Ziel, der offiziellen Anerkennung der UT, als Verrat ausgelegt werden könnte. Dennoch gelang es dem HKNM,

3 HCNM Office, Feasibility Study on the Albanian Language Higher Education in Macedonia, Report Prepared by Prof. Jan de Groof, Dr Dennis Farrington and Mr Andreas Kleiser, April 2000.

4 Letter from the Minister of Education Gale Galev, 16. Mai 2000, S. 4 (dieses und alle weiteren Zitate au fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

die Zustimmung der regierenden mazedonischen und albanischen Parteien zu gewinnen.

Der nächste Schritt, den vor allem potenzielle internationale Geldgeber verlangten, bestand darin, dass der HKNM die Experten bat, einen Business-Plan zu erarbeiten, der im November 2000 fertiggestellt wurde.[5] Der Plan sah vor, dass die neue Einrichtung aus fünf Fakultäten bestehen sollte: einer juristischen Fakultät, einer Fakultät für Betriebswirtschaft, einer Fakultät für öffentliche Verwaltung, einer Fakultät für Kommunikationswissenschaft und -technologie und einer Fakultät für Lehrerausbildung. Hinzu kommen sollten zwei Zentren: ein Sprachenzentrum und ein Computerzentrum. Die Lehre sollte in albanischer Sprache erfolgen, aber auch Seminare einschließen, die auf Mazedonisch und in anderen europäischen Sprachen (vorzugsweise Englisch) abgehalten werden. Die Einrichtung sollte die vielfältige und flexible Verwendung unterschiedlicher Sprachen in allen ihren Aktivitäten fördern. Es war geplant, dass die Studenten mindestens ein Drittel ihrer Semesterarbeiten auf Englisch anfertigen. Der Geschäftsplan ging davon aus, dass sich die Kosten für die notwendige Infrastruktur und die Ausstattung, das Anfangskapital und weitere Investitionen (Kapitalausstattung) auf rund 25 Millionen Euro belaufen würden. Die laufenden Kosten der Universität sollten – abgesehen von den Kosten für die internationalen Mitarbeiter, die anfangs von internationalen Gebern finanziert werden sollten – weitgehend von Studiengebühren gedeckt werden. Die Experten schlugen auch vor, die neue Einrichtung „Südosteuropa-Universität“ zu nennen (*South East European University*, auch als *SEE University*/SEEU bezeichnet). Seit Beginn des Projekts wird die Einrichtung von der einheimischen Bevölkerung jedoch „Van-der-Stoel-Universität“ genannt. Max van der Stoel wurde auch zum Vorsitzenden des Beirats der Universität ernannt, der die Verantwortung für die Implementierung des Projekts übernahm. Der Bau des neuen Universitätscampus begann am 11. Februar 2001 in Tetovo. Neben anfänglichen Verzögerungen aufgrund bürokratischer Hindernisse und Verfahren wurde die Umsetzung des Projekts auch durch den Ausbruch von Gewalt in Mazedonien behindert. Die bewaffneten Auseinandersetzungen in der Region Tetovo fanden ihren Höhepunkt im Juli und August 2001. Zweimal mussten die Bauarbeiten unterbrochen und die Arbeiter nach Hause geschickt werden, nachdem die Baustelle von albanischen Rebellen beschossen worden war. Anfeindungen von Seiten der UT-Leitung und deren enge Beziehungen zu den albanischen Rebellen erweckten sogar den Verdacht, es habe sich um gezielte Sabotageakte gehandelt, vor allem, da einige Angehörige der UT-Leitung sich mittlerweile höchst aggressiv gebärdeten und sogar davon sprachen, die Einrichtungen der Südosteuropa-Universität für die Bedürfnisse der UT-Studenten zu „übernehmen“.

5 HCNM Office, SEE University Project, Business Plan (Options Analysis, System Design, Financial Evaluation, Implementation Scenario), Den Haag, 23. November 2000.

Parallel zu den technischen Vorbereitungen für die Umsetzung des Projekts setzte der HKNM seine Bemühungen zur Mittelbeschaffung fort, indem er sich mit Vertretern potenzieller Spender in Skopje traf und Schreiben an mehrere Hauptstädte sandte. Zwar wurden einige allgemein gehaltene Versprechen abgegeben, was konkrete Zusagen anging, war das Budget des Projekts jedoch bei weitem noch nicht gedeckt. Der entscheidende Moment für seine Bemühungen war der Ausbruch der Gewalt in Mazedonien im Frühjahr 2001. Als die die Situation in Mazedonien weltweit in die Schlagzeilen geriet, flossen die Gelder wesentlich schneller, da die Geldgeber die Wichtigkeit interethnischer Beziehungen für die Stabilität Mazedoniens und der gesamten Region nun allmählich zu begreifen begannen. In relativ kurzer Zeit kamen mehr als 90 Prozent des im Business-Plan vorgesehenen Budgets zusammen.

Die Südosteuropa-Universität wurde am 20. November 2001 offiziell eingeweiht. Entgegen den Erwartungen des HKNM schrieben sich bei der ersten Immatrikulation nur sehr wenige Studenten ein, deren Muttersprache nicht Albanisch war. Von den 923 eingeschriebenen Studenten machten ethnische Albaner (867) die große Mehrheit aus. Hinzu kamen 43 Türken, ein Bosnier, ein Rom und nur elf Mazedonier. Die Unruhen im Raum Tetovo zur Zeit der Immatrikulation schreckten sicher viele Bewerber ab, vor allem jene nichtalbanischer Ethnizität, die sich in einer vorwiegend albanischen Umgebung nun nicht mehr völlig sicher fühlen konnten. Zudem wurde die Südosteuropa-Universität von vielen als eine rein „albanische Universität" wahrgenommen. Die Gewalt in Mazedonien stellte zweifellos zusätzliche Risiken für die Südosteuropa-Universität dar, was ihre mühsamen Anstrengungen untergrub, ein kulturell offenes, multilinguales und international ausgerichtetes Umfeld für ihre Studenten und Mitarbeiter zu gewährleisten. Im Laufe der Zeit änderte sich die Lage jedoch, und die Zahl der nichtalbanischen Studenten pendelte sich bald bei rund 25 Prozent ein.

Nach ihrem schwierigen Start im Jahr 2001 wurde die Südosteuropa-Universität bald im In- und Ausland als multiethnische Institution mit einem soliden wissenschaftlichen Fächerspektrum anerkannt. Die *European University Association* (EUA) unterstrich, dass „die SEEU eindeutig eine Universität ist, die Vorbildcharakter für Mazedonien und die gesamte Region hat".[6] Dies entsprach auch der Bewertung durch die OECD: „Insbesondere hat die SEEU ihr erklärtes Ziel, einen wichtigen Beitrag zur Lösung des Problems der albanischen Sprache in der Hochschulbildung zu leisten, nicht nur erfüllt, sondern übertroffen."[7] Dieser Erfolg wurde auch von einheimischen Experten anerkannt, die vor allem betonten, dass die Südosteuropa-Universität Stereotype „zerstöre". Indem sie das Problem aus dem Schatten der Politik herausgeholt

6 European University Association Institutional Evaluation Programme, South East European University in Tetovo Evaluation Report, Februar 2005.

7 OECD, Improving Access and Opportunities for Under-Represented Groups in Higher Education in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, März 2004, S. 11.

habe, habe sie das Problem der Hochschulbildung für Albaner in Mazedonien gelöst und zur Lockerung der bestehenden Spannungen beigetragen.[8]

Die Krise von 2001

Nach dem Ausbruch der Gewalt in Mazedonien ernannte der rumänische OSZE-Vorsitz Ende März 2001 den US-Diplomaten Botschafter Robert Frowick zum Sonderbeauftragten mit dem Mandat, „die Bemühungen der einheimischen Politiker zur Intensivierung des auf Reformen abzielenden politischen Dialogs aktiv zu unterstützen". Angesichts des Engagements des Hohen Kommissars in Mazedonien war dies ein Beschluss, der viele Beobachter völlig überraschte. Max van der Stoel beschränkte seine Kontakte zu den politischen Parteien vor diesem Hintergrund fast ausschließlich auf das Thema Hochschulbildung. Botschafter Frowicks Herangehensweise und Taktik erwiesen sich jedoch als höchst umstritten, vor allem angesichts der sensiblen Natur des Problems. Seine Mission fand am 22. Mai ein vorzeitiges Ende, als er in Prizren (Kosovo) ein Geheimtreffen zwischen führenden albanischen Politikern und Vertretern der Rebellen organisierte. Sie unterzeichneten eine Erklärung, die mehrere Forderungen an die mazedonische Regierung enthielt. Dies führte zu einem Aufruhr in Mazedonien. Die öffentliche Meinung war vor allem darüber empört, dass das Abkommen von einem Vertreter der internationalen Gemeinschaft vermittelt worden war. Das Herstellen direkter Kontakte zu Personen, die in der Öffentlichkeit als „Terroristen" galten, trug zu dem allgemeinen Verdacht bei, es gäbe eine „Verschwörung", die von der internationalen Gemeinschaft unterstützt werde. Botschafter Frowick wurde daraufhin „zu Gesprächen" mit dem OSZE-Vorsitz zurückgerufen und kehrte nicht nach Skopje zurück. Statt den Konflikt einer Lösung näher zu bringen, hatte er lediglich zu seiner Eskalation beigetragen und gleichzeitig das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der OSZE in Mazedonien sowie ihre Fähigkeit, in Zukunft zu Friedensverhandlungen beizutragen, untergraben. Die OSZE, die zehn Jahre lang zu den internationalen Akteuren in Mazedonien gehört hatte, fand sich in einer fast vollständig marginalisierten Rolle wieder. Ihre Fähigkeit, direkt zu Friedensverhandlungen beizutragen, hatte sich erheblich verringert. Die Vermittlungsversuche wurden von Abgesandten der EU und der USA übernommen, die im Juni 2001 ernannt wurden. Max van der Stoel, der sich gerade vom Posten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten zurückgezogen hatte, wurde am 1. Juli 2001 zum Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Mazedonien ernannt. Dies war ein Versuch, die Stellung der Organisation zu retten, indem man auf das langjährige Engagement des HKNM in Mazedonien setzte. Van der Stoel nahm an den Verhandlungen in Skopje und später auch in Ohrid teil und seine „diskrete Rolle als Moderator und Ratge-

8 Vgl. Interview mit Dr. Zoran Matevski, Svedok, Mai 2003.

ber bei den von internationaler Seite geförderten Gesprächen wurde von den Vertretern der EU und USA gewürdigt".[9] Dennoch spielte die OSZE bei diesen Verhandlungen keine zentrale Rolle.
2001 erfolgte eine grundlegende Veränderung in der Konfliktverhütungsstrategie der internationalen Gemeinschaft. Dies betraf nicht nur die Intensität ihrer Mitwirkung, sondern auch die entsprechenden Mechanismen und Instrumente sowie die wichtigsten beteiligten Akteure. Obwohl das Ohrider Rahmenabkommen eine gewisse Funktion für die OSZE bei der Implementierung des Abkommens vorsah, konnte der HKNM nicht mehr dieselbe Rolle spielen wie in den frühen Jahren der mazedonischen Unabhängigkeit.

Schlussfolgerungen

Natürlich ist es so gut wie unmöglich, den Erfolg des HKNM in Mazedonien zu messen. Doch zweifellos können Verbindungen zwischen den Besuchen und Empfehlungen des HKNM und sich anschließenden bestimmten politischen Veränderungen festgestellt werden. Dank seines Einsatzes zeigte die mazedonische Regierung die Bereitschaft, einigen der albanischen Forderungen entgegenzukommen und damit die Spannungen im Land zu mildern. Während sich der Hohe Kommissar zu Beginn seines Engagements in Mazedonien mit einer großen Bandbreite an Themen beschäftigt hatte, beherrschte die Frage der Hochschulbildung in albanischer Sprache seine Agenda in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre völlig. Einerseits war der HKNM von den ungenügenden Fortschritten bei der Umsetzung verschiedener Aspekte von Minderheitenrechten und der – zumindest bis 2001 – lauwarmen Unterstützung seitens der internationalen Gemeinschaft für Konfliktverhütungsmaßnahmen in Mazedonien entmutigt. Andererseits hielt er die Lösung des Problems der Hochschulbildung in albanischer Sprache für eine Voraussetzung für Fortschritte in Bezug auf andere Aspekte der Minderheitenrechte in Mazedonien. Sobald dieses Problem gelöst wäre, würde es auch wesentlich leichter sein, sich anderen Themen zuzuwenden. Diese Erwartung wurde jedoch von den nachfolgenden Entwicklungen in Mazedonien überholt.
Das Engagement des Hohen Kommissars in Mazedonien zeigt, dass mehr dazu gehört, ein Instrument der Konfliktverhütung zu sein, als lediglich ein paar diplomatische Demarchen vorzubringen, Empfehlungen auszusprechen und Dialoge zu fördern. Es zeigt, wie komplex Bemühungen im Bereich der Konfliktprävention sein können und was es alles zu berücksichtigen gilt, um zu einer Lösung zu gelangen. Außer einem kontinuierlichen Dialog mit einheimischen Akteuren und der internationalen Gemeinschaft benötigt man Geduld, Beharrlichkeit, Flexibilität, die Fähigkeit, schnell zu reagieren, juristischen Sachverstand einzusetzen und manchmal sogar Gelder aufzutreiben.

9 Farimah Daftary, Conflict Resolution in FYR Macedonia: Powersharing or the „civic approach"?, in: Helsinki Monitor 4/2001, S. 291-312, hier: S. 309.

Das Beispiel Mazedonien zeigt, dass es bei der Konfliktverhütung oftmals notwendig ist, konkrete Projekte in die Wege zu leiten, mit deren Hilfe potenzielle Krisen gebannt werden können.

*Jennifer Croft**

Der HKNM in den baltischen Staaten: Vermächtnis und ungelöste Probleme

Die baltischen Staaten Estland und Lettland gehörten zu den ersten Ländern, in denen der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) aktiv war. Bereits wenige Wochen nach seinem Amtsantritt im Januar 1993 reiste der erste HKNM, Max van der Stoel, nach Estland, Lettland und Litauen. In den folgenden Jahren engagierte er sich intensiv in Estland und Lettland.[1] Auch wenn nicht alle an die estnischen und lettischen Verantwortlichen gerichteten Empfehlungen des HKNM umgesetzt wurden, wird doch allgemein anerkannt, dass seine frühzeitigen Bemühungen in beiden Ländern dazu beigetragen haben, sowohl die innerstaatlichen als auch internationale Spannungen im Zusammenhang mit den großen russischsprachigen Minderheiten zu mildern.[2]

Auch heute noch ist der HKNM in den baltischen Staaten aktiv, obwohl der Umfang seines Engagements im zweiten Jahrzehnt des Bestehens der Institution schrittweise reduziert wurde. Dies liegt zum einen an der generell verbesserten Integration innerhalb der lettischen und estnischen Gesellschaft und zum anderen an der Konsolidierung der Demokratie in den baltischen Staaten, die den nationalen Minderheiten Mechanismen zur Verfügung stellt, mit deren Hilfe sie ihre Anliegen im Inland artikulieren können. Die unmittelbare Bedrohung der Sicherheit ließ nach, nachdem sich die russischen Truppen 1994 aus den baltischen Staaten zurückgezogen hatten und die Länder zehn Jahre später in der NATO fest verankert waren. Institutionelle Gesichtspunkte haben ebenfalls eine Rolle gespielt: Da der HKNM eine recht kleine Institution ist, muss er Prioritäten setzen und richtet seine Augenmerk zwangsläufig verstärkt auf andere Regionen innerhalb des OSZE-Gebiets, in denen es schwerwiegendere Spannungen gibt und das Konfliktrisiko höher ist.

In Estland und Lettland konnten gewaltsame Konflikte im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten zwar vermieden werden. Es ist jedoch nicht zu bestreiten, dass interethnische Spannungen fortbestehen und dass es in den Außenbeziehungen beider Länder Probleme in Verbindung mit Minderheiten gibt. In Beobachtungsberichten der OSZE, der VN und verschiedener Gre-

---

* Die in diesem Beitrag geäußerten Meinungen sind die der Autorin und stimmen nicht notwendigerweise mit denen des HKNM überein

1 Der HKNM entschied zunächst, dass in Litauen kein größeres Engagement notwendig sei, ist seit 2011 jedoch auch dort einige Male tätig geworden. Darauf wird in diesem Beitrag separat eingegangen.

2 Eine ausführliche Analyse des frühen HKNM-Engagements in den baltischen Staaten bietet Rob Zaagman, Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania, European Centre for Minority Issues, Flensburg, April 1999.

mien des Europarats wird noch immer auf mehrere Probleme in Bezug auf die Rechte von Minderheiten hingewiesen. Nationale Minderheitenorganisationen bitten den HKNM und andere internationale Organisationen nach wie vor um Unterstützung. Die Russische Föderation fordert die estnischen und lettischen Verantwortlichen in regelmäßigen Abständen auf, sich um die – wie sie es nennt – gravierenden Verletzungen der Rechte russischsprachiger Minderheiten zu kümmern, und verlangt ein entschiedeneres Vorgehen der internationalen Gemeinschaft. In den letzten Jahren hat der HKNM bei seinen Besuchen in Estland und Lettland den Fortschritt in einigen Bereichen gelobt, gleichzeitig jedoch auch seit langem bestehende Probleme und neue Herausforderungen beim Namen genannt. Was bleibt also für den HKNM in diesen Ländern noch zu tun und worin bestehen die Hürden dafür? Der vorliegende Beitrag wird diesen Fragen nachgehen, indem er mehrere wichtige Bereiche untersucht, in denen der HKNM tätig geworden ist. Ferner werde ich darstellen, inwiefern die Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit das Vermächtnis des HKNM-Engagements in den baltischen Staaten widerspiegeln und welche Probleme noch nicht gelöst sind.

Das Engagement des HKNM in Lettland und Estland: eine Bestandsaufnahme

Als die baltischen Staaten 1991 ihre Unabhängigkeit wiedererlangten, hatten sie mit schmerzhaften Erinnerungen an die Sowjetherrschaft und Ängsten angesichts der veränderten demographische Situation zu kämpfen, die sich aus der sowjetischen Migrationspolitik ergeben hatte. Moskaus Verhalten trug zu der Sorge bei, dass Russland beabsichtigte, seinen Einfluss in den baltischen Staaten letztendlich wiederherzustellen. Die labile Sicherheitslage wurde durch die anhaltende Präsenz russischer Truppen verschärft. Auch Ereignisse wie der Vorschlag, 1993 Autonomiereferenden in den mehrheitlich von Russen bewohnten estnischen Städten Narva und Sillamäe durchzuführen, und das im selben Jahr von Russland über die baltischen Staaten verhängte Energieembargo, trugen zu dieser Verschärfung bei. Die innenpolitischen Entwicklungen in Russland in den folgenden Jahren führten dazu, dass Russland seine Informationskampagne über die Lage der russischsprachigen Minderheiten in Estland und Lettland ausweitete. Diese Faktoren beeinflussten die Beschlüsse der baltischen Regierungen in Bezug auf die russischsprachigen Minderheiten in ihren Ländern. Die nationalistische Rhetorik einiger estnischer und lettischer Politiker ließ die Sorge unter der nichtestnischen und nichtlettischen Bevölkerung wachsen, dass sie dauerhaft aus der Gesellschaft ausgeschlossen oder sogar abgeschoben würden. Ganz im Sinne seines Mandats nahm sich der HKNM derjenigen Probleme in Estland und Lettland an, die er für die Verbesserung der interethnischen Beziehungen sowie den Abbau internationaler und innerstaatlicher Spannungen als am dringlichsten er-

achtete. Mehrere Beschlüsse der neuen Regierungschefs in Lettland und Estland führten dazu, dass die Themen Staatsbürgerschaft und Sprache (einschließlich der Unterrichtssprache an den Schulen) eine herausragende Rolle bei der Arbeit des HKNM in beiden Ländern spielte.

Staatsbürgerschaft

Eine große Zahl von Menschen, die in Estland und Lettland leben – vor allem ethnische Russen, die sich während der Sowjetzeit dort angesiedelt hatten, und ihre Kinder –, erhielten bei der Wiederherstellung der Unabhängigkeit 1991 nicht automatisch die estnische oder lettische Staatsbürgerschaft. In beiden Ländern wurde die Staatsbürgerschaft nur denjenigen, die vor 1940 Staatsbürger gewesen waren, und ihren Nachkommen angeboten. Der HKNM betrachtete das Sicherheitsempfinden der Nicht-Staatsbürger in Bezug auf ihre Zukunft sowie ihre Loyalität zur und Teilnahme an der estnischen bzw. lettischen Gesellschaft als entscheidende Faktoren für die Stabilität und demokratische Legitimierung dieser Länder. Außerdem galt es, die Situation zu vermeiden, dass die betreffenden Personen die Staatsbürgerschaft eines anderen Landes annahmen, was potenziell Gründe für eine Intervention andere Staaten liefern könnte. Der HKNM bestritt nicht, dass einige Grundvoraussetzungen für eine Einbürgerung gegeben sein müssen. Doch empfahl er sowohl Estland als auch Lettland mit Nachdruck, die Gesetzgebung so zu gestalten, dass Personen, die Staatsbürger werden wollten – vor allem schwache Gruppen wie ältere Menschen –, dabei keine unnötigen Hindernisse überwinden müssen. Er betonte, dass die Sprach- und Wohnortvoraussetzungen vernünftig und die Einbürgerungstests nicht übertrieben schwierig sein sollten. Die estnischen und lettischen Behörden sollten darüber hinaus den Nicht-Staatsbürgern Informationen über die Voraussetzungen für eine Einbürgerung und die entsprechenden Abläufe zur Verfügung stellen. Vor allem angesichts der Tatsache, dass die Zahl der Einbürgerungen in den letzten Jahren stagniert hatte, rief der HKNM die Behörden dazu auf, größere Anstrengungen zu unternehmen, um diese Zahl zu erhöhen.
Im Zusammenhang mit der Staatsbürgerschaft zeigte sich der HKNM auch sehr besorgt über die unsichere Lage von Kindern, deren Eltern keine Staatsbürger waren, und machte während der Debatten über die Staatsbürgerschaftsgesetze auch auf dieses Thema aufmerksam. Er verwies auf die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes und das Recht von Kindern auf den Erwerb einer Staatsangehörigkeit. Der HKNM drängte darauf, dass in Estland oder Lettland geborenen Kindern, deren Eltern keine Staatsbürger waren und die keine andere Staatsbürgerschaft erhalten konnten, die estnische bzw. lettische Staatsbürgerschaft gewährt werden sollte. Der HKNM argumentierte, dass diese Gruppe die Staatssprache ohnehin in der Schule lernen würde. Sowohl in Estland als auch Lettland wurden schließlich Bestimmungen erlassen, die vorsahen, dass Kinder, die nach Er-

langung der Unabhängigkeit geboren wurden und deren Eltern keine Staatsbürger waren, die Staatsbürgerschaft auf Antrag der Eltern erhielten.[3] Der HKNM empfahl jedoch darüber hinaus, dass die Staatsbürgerschaft automatisch verliehen werden sollte, sofern die Eltern sie nicht explizit ablehnen. Dies wäre im besten Interesse des Kindes.

Heute stellt die immer noch relativ große Zahl von Nicht-Staatsbürgern in Estland und Lettland nach wie vor eine integrationspolitische Herausforderung dar. In Lettland leben mehr als 300.000 Nicht-Staatsbürger, was rund 14 Prozent der Bevölkerung ausmacht.[4] Mehr als ein Drittel der ethnischen Russen und mehr als die Hälfte der ethnischen Belarussen und Ukrainer sind Nicht-Staatsbürger. In Estland gibt es mehr als 90.000 „Personen mit unbestimmter Staatsangehörigkeit" (*„undetermined citizenship"*, so der von der Regierung verwendete Begriff), die fast sieben Prozent der Bevölkerung ausmachen.[5] Die Einbürgerungsrate ist sowohl in Estland als auch in Lettland nach ihrem Höchststand in den Jahren vor und nach dem EU-Beitritt zurückgegangen. Nach 2008 hat die Zahl der Personen, die die Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erlangt haben, 2.000 pro Jahr nicht überschritten. In Lettland ist die Zahl auf unter 2.500 pro Jahr gesunken. Trotz der zurückgehenden Zahlen und der Empfehlungen des HKNM und anderer internationaler Organisationen, weitere Möglichkeiten in Betracht zu ziehen, wie der Einbürgerungsprozess beschleunigt werden könnte, scheint die allgemeine Haltung der Verantwortlichen in Estland und Lettland zu sein, dass schon genug dafür getan worden ist, um denjenigen, die ein Interesse daran haben, die Einbürgerung zu erleichtern. Während des Besuchs des HKNM in Estland im Juni 2011 erklärte beispielweise Außenminister Urmas Paet auf einer Pressekonferenz, die Bedingungen zum Erhalt der estnischen Staatsbürgerschaft seien transparent und praktikabel. Estland plane, mit der bestehenden Politik fortzufahren.[6]

Es gibt mehrere Gründe, warum die verbliebenen Nicht-Staatsbürger sich nicht haben einbürgern lassen. Dazu gehören Probleme mit den Tests und ein Mangel an Zeit oder Interesse. Einige haben sich entschieden, die Staatsbür-

3 In Estland bestimmte das Gesetz über die estnische Staatsbürgerschaft, das 1999 in Kraft trat, dass seit 1992 in Estland geborene Kinder, deren Eltern keine Staatsbürger sind, die estnische Staatsbürgerschaft auf Antrag der Eltern durch ein vereinfachtes Einbürgerungsverfahren erhalten können, wenn die Eltern bis zum Zeitpunkt der Beantragung mindestens fünf Jahre lang legal in Estland gelebt haben. In Lettland wurde ein entsprechendes Gesetz 1998 verabschiedet. Es bestimmte, dass nach dem 21. August 1991 in Lettland geborene Kinder, deren Eltern keine Staatsbürger sind, als lettische Bürger anerkannt werden sollen, wenn die Eltern dies beantragen. Durch die Einführung mehrerer zusätzlicher Bedingungen, die die Eltern betreffen, entfernten sich die Bestimmungen jedoch von der Empfehlung des HKNM, dass keine weiteren Bedingungen aufgestellt werden, die über das sinnvolle Wohnsitzerfordernis hinausgehen .

4 Laut Informationen des Amtes für Staatsbürgerschaft und Migration, Bevölkerungsregister vom 1. Juli 2011, unter: http://www.am.gov.lv/en/policy/4641/4642/4649/structure.

5 Laut Informationen des Innenministeriums vom 1. September 2012, unter: http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html.

6 Vgl. Pressemitteilung des estnischen Außenministeriums, Paet: Ensuring Protection of National Minorities and Promoting Their Cultures is Government's Priority, 9. Juni 2011.

gerschaft eines anderen Landes anzunehmen, oftmals Russlands. Einige Nicht-Staatsbürger bevorzugen die Möglichkeit, dank ihrer Pässe als Nichtbürger visafrei nach Russland und in die Länder der Europäischen Union einreisen zu können. Seit 2007 benötigen lettische und estnische Nicht-Staatsbürger kein Visum mehr für die EU. 2008 hob Russland die Visabestimmungen für Nicht-Staatsbürger Estlands und Lettlands auf. Lettische und estnische Behörden kritisierten diesen Schritt als Untergrabung des Einbürgerungsprozesses. Tatsächlich scheint damit ein Anreiz für potenzielle Bewerber um die Staatsbürgerschaft weggefallen zu sein. Auch Ressentiments gegenüber der Aussicht, den Einbürgerungsprozess durchlaufen zu müssen, spielt bei einigen Nicht-Staatsbürgern eine Rolle. 2012 wurde in Lettland eine Unterschriftenkampagne für ein Referendum über den Vorschlag gestartet, das Gesetz über die Staatsbürgerschaft dahingehend zu ändern, dass allen Nicht-Staatsbürgern am 1. Januar 2014 die Staatsangehörigkeit gewährt werden sollte. Die Zentrale Wahlkommission beschloss am 1. November 2012, nicht mit der zweiten Phase der Unterschriftenkampagne fortzufahren. Sie zitierte dazu Expertenmeinungen, dass die Änderungsentwürfe nicht ausführlich genug seien und der lettischen Verfassung widersprächen. Die rechtliche Grundlage für eine solche Festsetzung durch das Wahlgremium ist allerdings unklar. Der Beschluss der Zentralen Wahlkommission wird gegenwärtig vor Gericht angefochten. Die Aussicht auf ein Referendum über die Staatsbürgerschaftfrage hat in den Medien und in der Politik bereits zu ausführlichen und teils scharfen Debatten geführt.

Währenddessen werden weiterhin Kinder in Estland und Lettland geboren, die keine Staatsbürgerschaft erhalten, wenn ihre Eltern keine Staatsbürger sind und sich nicht um die Staatsbürgerschaft für ihre Kinder bemühen. In diesem Bereich waren jedoch zumindest einige Fortschritte zu verzeichnen. Im Juli 2011 verabschiedete Verordnungen des Ministerkabinetts sehen vor, dass Eltern den Antrag auf Staatsbürgerschaft für ein neugeborenes Kind gleichzeitig mit der Geburtsanzeige einreichen können. Das lettische Parlament diskutiert derzeit Änderungen am Gesetz über Staatsbürgerschaft, die den Vorgang noch weiter vereinfachen könnten.[7] Dass die vom HKNM und anderen internationalen Organisationen empfohlene Option des „freiwilligen Verzichts“ – d.h. ein Kind wird als Staatsbürger anerkannt, es sei denn, die Eltern lehnen dies ab – verabschiedet werden wird, ist jedoch eher unwahrscheinlich. Dies scheint auch auf Estland zuzutreffen, wo Parlamentsabgeordnete im Oktober 2011 einen Vorschlag der Sozialdemokratischen Partei ablehnten, nach dem Kindern von Nicht-Staatsbürgern die estnische Staatsangehörigkeit verliehen werden soll, sofern die Eltern sich nicht ausdrücklich dagegen aussprechen. Der HKNM argumentiert seinerseits, dass das System

7 Die in zweiter Lesung am 6. November 2012 verabschiedeten Änderungen sehen u.a. die Möglichkeit vor, dass nur ein Elternteil ohne Staatsbürgerschaft den Antrag auf Staatsbürgerschaft für das Kind stellt. Zuvor sah die Gesetzgebung mit nur wenigen Ausnahmen die Antragstellung durch beide Eltern vor.

des „freiwilligen Verzichts“ dazu beitragen würde zu verhindern, dass auch zukünftige Generationen den Status von Nicht-Staatsbürgern haben. Ebenso wies er auf die beständigen Empfehlungen verschiedener VN- und Europaratsorgane hin, die diesen Ansatz unterstützen.
Während Estlands Nicht-Staatsbürger bei Lokalwahlen stimmberechtigt sind (allerdings nicht selbst kandidieren dürfen), haben Nicht-Staatsbürger in Lettland dieses Recht nicht. Es wurde daher zum zentralen Gegenstand von Empfehlungen des HKNM und anderer Organisationen, darunter die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). Auf der Agenda lettischer Politiker scheint das Thema jedoch nicht vorhanden zu sein. Während des jüngsten Besuchs des HKNM in Lettland im Februar 2011 meinte Außenminister Çirts Valdis Kristovskis, dass ein Anreiz zur Einbürgerung verloren ginge, wenn Nicht-Staatsbürger das Recht hätten, bei Kommunalwahlen ihre Stimme abzugeben.[8]

Die Sprachenfrage

Vor dem historischen und politischen Hintergrund der baltischen Staaten und angesichts der relativ geringen Zahl an baltischen Muttersprachlern ist es nicht verwunderlich, dass politische Maßnahmen darauf abzielten, die Stellung dieser Sprachen zu stärken. Dem HKNM waren die schmerzhaften Nachwehen der Russifizierung durchaus bewusst, und so hat er auch nie behauptet, dass die Festlegung auf eine einzige Staatssprache unangemessen sei. Immer wieder betonte er, wie wichtig es sei, dass nationale Minderheiten die Staatssprache lernen. Der HKNM drängte die Behörden daher stets, denjenigen, deren Muttersprache nicht Lettisch oder Estnisch ist, adäquate Möglichkeiten zum Erlernen der Sprachen zu gewährleisten. Jedoch hatte die Sprachenpolitik in den baltischen Staaten sowohl beabsichtigte als auch unbeabsichtigte Auswirkungen auf die sprachlichen Rechte der russischsprachigen Bevölkerung, was zu interethnischen Spannungen beitrug, die wiederum die Aufmerksamkeit des HKNM auf sich zogen. Was den politischen Umgang mit dem Thema Sprache betraf, hatten die Empfehlungen des HKNM wahrscheinlich einen einigermaßen ausgleichenden Effekt, insgesamt konnte er die Gesamtausrichtung der Politik jedoch nicht signifikant beeinflussen.
Beispielsweise waren die Verantwortlichen auf estnischer und lettischer Seite generell unempfänglich für die Argumente des HKNM und anderer internationaler Organisationen, was ihre Inspektionen und Sanktionen zur Durchsetzung der Sprachenpolitik sowie das Ausmaß der Sprachvorschriften im Privatsektor betraf. Der HKNM wandte ein, dass Inspektionen und Bußgelder zur Durchsetzung von Sprachverordnungen eher zu Ressentiments führen anstatt Minderheiten zu motivieren, die Staatssprache zu erlernen und anzu-

8 Vgl. Alla Petrova, High Commissioner: Latvia must allow non-citizens to vote in municipal elections, in: The Baltic Course, 16. Februar 2011, unter: http://www.baltic-course.com/eng/legislation/?doc=37358.

wenden. Jedoch übt die lettische staatliche Sprachaufsichtsbehörde ihre „Kontrollfunktionen" weiterhin aus. Der Leiter der entsprechenden Abteilung verkündete im Oktober 2012, man habe in den ersten neun Monaten des Jahres 2012 rund 4.000 Inspektionen hinsichtlich der unzureichenden Verwendung der Staatssprache durchgeführt und 3.000 Verstöße gegen das Gesetz zur Staatssprache festgestellt. 816 Personen mussten eine Strafe zahlen.[9] Die Liste der Berufe im Privatsektor, für die Sprachanforderungen gelten, ist immer länger geworden und auch die Höhe der Bußgelder für Verstöße gegen die Sprachverordnungen ist gestiegen. Aufgrund einer Änderung des lettischen Arbeitsgesetzes vom Juli 2012 dürfen Arbeitgeber in Stellenausschreibungen keine allzu hohen Anforderungen an die Fremdsprachenkenntnisse stellen – eine Maßnahme, die auf die vermeintliche Benachteiligung von lettischsprachigen Bewerbern abzielt, die kein Russisch sprechen. Auch wenn sie nicht ganz so aktiv waren wie ihre lettischen Kollegen, haben die estnischen Sprachinspektoren 2011 dennoch mehr als 1.700 Verstöße festgestellt. Bei der großen Mehrheit der Inspektionen wurde laut den Statistiken der Aufsichtsbehörde ein Verstoß verzeichnet.[10] Bei der Überprüfung von Lehrern durch die Behörde entstand der Eindruck, dass solche Inspektionen dazu dienen, zusätzlichen Druck auf russischsprachige Schulen auszuüben. Im März 2012 überprüfte die Aufsichtsbehörde die Sprachkenntnisse von neun Schulleitern in Narva und stellte fest, dass sie in vier Fällen mangelhaft waren, obwohl zwei der Schulleiter angeblich einen Master-Abschluss in Estnisch hatten.[11] Während eines Besuchs des HKNM in Estland im Juni 2011 erklärte der estnische Außenminister Paet, dass „Sprachanforderungen für bestimmte Positionen gerechtfertigt sind und die Arbeit der Sprachaufsichtsbehörde transparent und legal ist".[12]

Auch andere internationale Institutionen haben ähnliche Bedenken wie der HKNM in Bezug auf bestimmte Aspekte der estnischen und lettischen Sprachenpolitik geäußert. Der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten veröffentlichte im Juli 2012 einen Kommentar, in dem es hieß, dass „Förderungsmaßnahmen und Anreize ein wesentlich wirksamerer Ansatz zur Erhöhung der Kenntnisse und breiteren Verwendung der offiziellen Sprache(n) innerhalb der gesamten Bevölkerung sind als jegliche Form von Zwang".[13] Der Kommentar weist auch auf die Unverträglichkeit zwischen dem System der Sprachinspektionen im Privatsektor und dem Rahmenübereinkommen hin.

9 Lettische Medienberichte, zitiert in: Latvian Centre for Human Rights Integration Monitor, 26. Oktober 2012.

10 Berichtet in: Baltic News Service, 1. März 2011.

11 Vgl. Steve Roman, Narva School Directors Threatened With Sacking Over Language Skills, in: ERR News, Estonian Public Broadcasting, 22. März 2012.

12 Pressemitteilung des estnischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 6; dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

13 Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Thematic Commentary No. 3: The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities Under the Framework Convention, Straßburg, 5. Juli 2012.

Die vielleicht dramatischste jüngste Entwicklung im Zusammenhang mit der Sprachenfrage in den baltischen Staaten ereignete sich im Februar 2012. In Lettland gelang es Aktivisten für die russische Sprache, ein landesweites Referendum über die Frage zu erzwingen, ob Russisch durch eine Änderung der Verfassung zur zweiten Amtssprache werden sollte. Bei der Abstimmung waren rund 25 Prozent für den Vorschlag und 75 Prozent dagegen. Zwar war von Anfang an klar, dass die Initiative nicht erfolgreich sein würde, doch erinnerte ihre polarisierende Wirkung auf die Bevölkerung an die sensible Natur des Themas Sprache. Ein positiver Effekt war, dass das Referendum den Ministerpräsidenten und andere Politiker dazu veranlasste, erneute Anstrengungen zur Behebung der gesellschaftlichen Spaltungen zu fordern. In den Diskussionen über ein neues Strategiedokument zur Integration, das im Oktober 2011 in Lettland verabschiedet worden war, waren bereits einige dieser Spaltungen benannt worden, wobei Minderheitenvertreter und Experten Bedenken über die Betonung der lettischen Sprache als Grundlage der Integration äußerten.

Das Bildungswesen

Im Vergleich zu seinem Engagement bei den Themen Staatsbürgerschaft und Sprache war der HKNM an der Entwicklung eines rechtlichen Rahmens für den Unterricht in Minderheitensprachen kaum beteiligt. Er rief stattdessen die Behörden dazu auf, im Zuge der Bildungsreform die Anliegen nationaler Minderheiten zu berücksichtigen und die Unterrichtsqualität genau im Auge zu behalten. Der HKNM gründete seinen Standpunkt auf die Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten aus dem Jahr 1996 und empfahl einen mehrsprachigen Unterricht als Mittel zur Unterstützung der gesellschaftlichen Integration und Beibehaltung der Identität von Minderheiten.
Als Lettland seine umstrittene Reform der Minderheitenschulen fortsetzte, die auf dem 1998 verabschiedeten Bildungsgesetz beruhte, sprach sich der HKNM zwar für das Recht der Regierung aus, die Reform durchzuführen, brachte jedoch auch seine Bedenken zum Ausdruck, ob das angestrebte Datum für die Umsetzung realisierbar sei. Er drängte auf einen flexiblen Ansatz und einen verbesserten Dialog mit den Beteiligten. Die gesetzlichen Bestimmungen, die einen hundertprozentig lettischsprachigen Unterricht in der gymnasialen Oberstufe der staatlichen Schulen einführte, stießen auf Widerstand, der sich 2003-2004 zu Protesten ausweitete. Diese trugen mit zu der Entscheidung der Regierung bei, das Gesetz dahingehend zu ändern, dass 60 Prozent der Fächer in den Klassen zehn bis zwölf auf Lettisch unterrichtet werden. In den letzten Jahren gab es keine nennenswerten Spannungen bezüglich des Unterrichts in Minderheitensprachen, doch das Potenzial dazu ist weiterhin vorhanden. So war das Referendum über Russisch als zweite Amtssprache im Februar 2012 die Reaktion auf eine erfolglose Initiative der

rechtsgerichteten Nationalen Vereinigung „Alles für Lettland“ – „Für Vaterland und Freiheit/Lettische Nationale Unabhängigkeitsbewegung/LNNK“, ausreichend Unterschriften zu sammeln, um ein Referendum über den Vorschlag abzuhalten, dass an allen staatlich finanzierten Schulen ausschließlich auf Lettisch unterrichtet werden sollte.
In Estland wurde der Übergang zu einem vermehrt estnischsprachigen Unterricht an Minderheitenschulen, der bereits für 1993 geplant war, mehrmals verschoben und begann erst 2007. Ähnlich wie in Lettland wurde der Umfang des Lehrplans, der in der gymnasialen Oberstufe in anderen Sprachen unterrichtet werden konnte, auf 40 Prozent festgesetzt. Heute scheint in Estland das Bildungswesen das Thema zu sein, das zu den größten Spannungen zwischen nationalen Minderheiten und den politisch Verantwortlichen führt. Die schrittweise Erhöhung des Anteils an estnischsprachigem Unterricht sollte im Schuljahr 2011-2012 abgeschlossen sein, doch die Reform stieß auf Widerstand. Mehrere russischsprachige Schulen in Tallinn und Narva baten um mehr Zeit für die Vorbereitung oder darum, von der Anforderung ausgenommen zu werden. Das Ministerkabinett lehnte die meisten dieser Anträge ab, wogegen die lokalen Behörden wiederum vor Gericht Berufung einlegten. Die Spannungen werden wohl anhalten, da die lokalen Behörden weiterhin nach Wegen suchen, den russischsprachigen Unterricht in der gymnasialen Oberstufe beizubehalten. Während seines jüngsten Besuches in Estland im Juni 2011 zeigte sich der HKNM besorgt, ob Schulen und Lehrer für den Übergang zu einem zu 60 Prozent estnischsprachigen Unterricht bereit seien. Er erinnerte die Verantwortlichen an ihre Verpflichtung, adäquate Möglichkeiten für den Unterricht in Minderheitensprachen und das Erlernen dieser Sprachen zu gewährleisten – vor allem angesichts der Ängste, dass die Reform zu einer weiteren Abnahme des russischsprachigen Unterrichts führen würde.

Wird es schwieriger, ungelöste Probleme zu lösen?

Wenn wir uns die Gesamtsituation in Bezug auf die Integration in Estland und Lettland ansehen, sind zahlreiche positive Trends zu erkennen. Die Kenntnisse der Staatssprache sind unter den Minderheiten, vor allem den jungen Leuten, beständig gewachsen. In Lettland sank der Anteil der russischsprechenden Bevölkerung, die angab, die lettische Sprache überhaupt nicht zu beherrschen, zwischen 1996 und 2008 von 22 auf sieben Prozent. Der Anteil der 15- bis 34-Jährigen, die ihre Lettischkenntnisse als gut einstuften, stieg von 40 Prozent Ende der 1990er Jahre auf 73 Prozent im Jahr 2008.[14] Ein Integrations-Monitoring aus dem Jahr 2011 ergab, dass sich die Mehrheit der Nicht-Esten als integriert betrachtet. Drei Viertel betrachteten Estland als ihr einziges Heimatland. Der Anteil der Nicht-Staatsbürger und

14 Vgl. Baltic Institute of Social Sciences, Language Report, Riga, März-April 2008.

sogar der russischen Staatsangehörigen in Estland, die diese Einschätzung teilten, stieg zwischen 2008 und 2012 ebenfalls.[15]

Dennoch weisen jüngere Entwicklungen darauf hin, dass mehrere unter den Aufgabenbereich des HKNM fallende Probleme immer noch zu latenten Spannungen, Spaltungen innerhalb der Gesellschaft und zur Anfälligkeit gegenüber Vorwürfen von *Kin-States* beitragen, auch wenn es unwahrscheinlich ist, dass diese Spannungen zu Gewaltausbrüchen führen. Die öffentlich abgegebenen Empfehlungen des HKNM haben sich in den letzten Jahren nicht nennenswert verändert. Dazu gehört der Verschlag, die Behörden sollten Anreize für den Anstieg der Einbürgerungsrate schaffen, den Ansatz des „freiwilligen Verzichts" bei der automatischen Gewährleistung der Staatsangehörigkeit von Kindern nichteingebürgerter Eltern praktizieren und das Inspektionssystem im Zusammenhang mit der Staatssprachenpolitik einschränken. Auch von anderen internationalen Organisationen wurden im Laufe der Jahre wiederholt ähnliche Empfehlungen abgegeben. Dies deutet darauf hin, dass der HKNM bei seiner Beschäftigung mit den bestehenden Problemen vor Herausforderungen steht, die auf externe und interne Faktoren zurückzuführen sind.

Eine offensichtliche Herausforderung für den HKNM besteht in den baltischen Staaten im Gegensatz zu den 1990er Jahren darin, dass seine Empfehlungen nicht mehr an die Beitrittskriterien der Europäischen Union geknüpft werden können. Dieses Element hatte in der frühen Strategie des HKNM eine wichtige Rolle gespielt. 2010 sprach der gegenwärtige HKNM recht wehmütig von diesem verloren gegangenen Mittel der Einflussnahme:

> „Ich sage oft, dass es für meine Vorgänger einfacher war, Staaten davon zu überzeugen, ihren Empfehlungen zu folgen. Während der Amtszeit meiner Vorgänger befanden sich viele dieser Staaten in der Phase der Vorbereitung auf den Beitritt zur EU. Zweifellos war dieser Umstand ein wichtiges Element der erfolgreichen Diplomatie des HKNM gegenüber den baltischen Staaten."[16]

Seit ihrem Beitritt zur EU hat diese die Politik Estlands und Lettland leider keiner kritischen Prüfung mehr unterzogen. Dies liegt sowohl am mangelnden Willen als auch am Fehlen klarer Mechanismen zur Beschäftigung mit den entsprechenden Themen.

---

15 Vgl. PRAXIS Center for Policy Studies, University of Tartu/Emor, Monitoring of Integration in the Estonian Society in 2011, unter: http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Monitooring_2011_EN.pdf.

16 Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, Preventing Conflict through Quiet Diplomacy: HCNM Experience, address by Knut Vollebæk, OSCE High Commissioner on National Minorities, to the Workshop on Preventive and Quiet Diplomacy, Dialogue Facilitation and Mediation – Best Practices from Regional Organizations, Wien, Österreich, 6. Dezember 2010, S. 5, unter: http://www.osce.org/hcnm/74833.

Paradoxerweise besteht eine Nachwirkung des Engagements des HKNM und anderer internationaler Organisationen möglicherweise darin, zu der Internationalisierung von Problemen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten in Estland und Lettland beigetragen zu haben. Auf der Website des lettischen Außenministeriums und auf Estlands offizieller Landeswebsite finden sich Informationen über Integration, Staatsbürgerschaft und Themen, die das Bildungswesen für nationale Minderheiten betreffen. Beide Websites verweisen auf den Erfolg integrationspolitischer Maßnahmen.[17] Die Präsentation der Informationen erfolgt natürlich nicht ganz ohne politische Untertöne und verrät den Versuch, sich selbst als in voller Übereinstimmung mit den internationalen Empfehlungen befindlich darzustellen. Dies heißt jedoch nicht zwangsläufig, dass man für weitere Ratschläge empfänglich ist, manchmal scheint es sogar eher das Gegenteil zu bedeuten. Als im September 2012 zwei Schreiben des HKNM über vorgeschlagene Änderungen am Gesetz über die Staatsbürgerschaft, die an den Rechtsausschuss und den Präsidenten des lettischen Parlaments gerichtet waren, durch unbekannte Quellen an die Öffentlichkeit gelangten, äußerte sich die Vorsitzende des Ausschusses in der Presse wie folgt: „Diese Empfehlungen sind für uns nicht bindend. Wir handeln als ein unabhängiger Mitgliedstaat der Europäischen Union.“[18]

Auch die Russische Föderation spielte im Zusammenhang mit der Haltung der estnischen und der lettischen Regierung gegenüber weiteren Schritten zur Umsetzung der Empfehlungen des HKNM eine wichtige Rolle. Russland macht keinerlei Anstalten, die estnische und die lettische Regierung öffentlich weniger lautstark zu kritisieren, wenn es um deren Politik gegenüber den russischen und russischsprachigen Minderheiten geht. So verwies beispielsweise Außenminister Sergei Lawrow in einer Rede vor Studenten des Fachs Internationale Beziehungen in Moskau im September 2012 u.a. auf das Problem der Staatenlosigkeit. Er bezeichnete es als das größte Problem in Russlands Beziehungen zu den baltischen Staaten und beschuldigte Estland und Lettland, Appelle der OSZE, des Europarats und der Vereinten Nationen zu ignorieren. In dem im Dezember 2011 veröffentlichten ersten „Bericht über die Menschenrechtssituation in bestimmten Staaten“ des russischen Außenministeriums wurde ausgiebig auf die baltischen Staaten eingegangen. Die Kritik aus Russland hilft zwar dabei, die Aufmerksamkeit auf ungelöste Probleme zu lenken. Doch die fehlende öffentliche Anerkennung der Fortschritte und die mitunter – im Vergleich zu anderen internationalen Menschenrechtsproblemen – unverhältnismäßige Konzentration auf Estland und Lettland untergräbt eher die Glaubhaftigkeit dieser Kritik und die Bereitschaft, auf sie einzugehen. Empfehlungen des HKNM, die als Übereinstim-

17 Siehe Society Integration in Latvia, unter: http://www.am.gov.lv/en/policy/4641, und Integration in Estonian Society, unter: http://estonia.eu/about-estonia/society/integration-in-estonian-society.html.

18 Ilma Cepane, Saeima Legal Affairs Committee Chairwoman, zitiert in: Alla Petrova, OSCE to Latvia: Citizenship Law amendments should be altered, in: The Baltic Course, 11. September 2012, unter: http://www.baltic-course.com/eng/legislation/?doc=62667.

mung mit der Kritik aus Russland wahrgenommen werden, stoßen deswegen eher auf einen gewissen Widerstand.

Estland und Lettland mögen sich an Russlands Versuche, sie an den Pranger zu stellen, in gewisser Weise gewöhnt haben. Die russische *Soft-Power*-Politik wie z.B. die Unterstützung von Medien und nichtstaatlichen Organisationen sowie Jugendgruppen zur Beeinflussung der Lage der russischsprachigen Minderheiten könnte in den baltischen Staaten jedoch empfindlichere Reaktionen hervorrufen. Im Januar 2012 gründete Russland die „Stiftung zur Unterstützung und zum Schutz der Rechte von Landsleuten", die rechtlichen Beistand anbietet, wenn die ethnischen und kulturellen Rechte von im Ausland lebenden Russen verletzt werden. In seiner Rede auf dem vierten Weltkongress der Landsleute in Sankt Petersburg im Oktober 2012 erwähnte Präsident Wladimir Putin, dass an einem Konzept namens „Die russische Schule im Ausland" gearbeitet werde. Was dies für die Situation in Lettland und Estland bedeutet, wird sich zeigen. Die Entwicklung wird jedoch von den entsprechenden Behörden zweifellos aufmerksam verfolgt werden.

Ungeachtet der unterschwelligen Absichten hinter Russlands Politik oder ihrer faktischen Auswirkungen auf die innere Lage in Estland und Lettland liefert sie estnischen und lettischen Politikern willkommene Vorlagen, um Minderheitenaktivisten zu verdächtigen. Der Effekt auf die interethnischen Beziehungen ist kontraproduktiv. Im Jahresbericht der estnischen Sicherheitspolizei von 2011 wurde eine Verbindung zwischen Russlands Politik zugunsten seiner Landsleute und den Aktivitäten des stellvertretenden Bürgermeisters von Tallinn und zweier Abgeordneter, die sich für russische Schulen einsetzten, unterstellt. (Zwei von ihnen klagten daraufhin vor Gericht gegen die Sicherheitspolizei.)

Innenpolitische Faktoren wirken sich ebenfalls auf die Bemühungen des HKNM um die Lösung noch bestehender Probleme aus. Zwar sind Angehörige nationaler Minderheiten im lettischen und im estnischen Parlament sowie in lokalen Behörden tätig. Doch die von nationalen Minderheiten am stärksten unterstützten Parteien, die sich für Änderungen in der entsprechenden Politik einsetzen, befinden sich in der parlamentarischen Opposition. Vor allem in Lettland hat dieser Umstand zu Unfrieden innerhalb moderater Minderheitenparteien geführt und die radikalen Bewegungen auf beiden Seiten der ethnischen Auseinandersetzung gestärkt. Die Politik in Estland und Lettland war in den letzten zwei Jahrzehnten von zersplitterten politischen Parteien und instabilen Regierungskoalitionen gekennzeichnet. Dies hat ebenfalls zu den Schwierigkeiten beigetragen, einen Konsens über Änderungen an der Minderheitenpolitik zu erreichen und die interethnische Kluft innerhalb der Politik zu überwinden. Der HKNM hat die Einrichtung von beratenden Ausschüssen für nationale Minderheiten in den 1990er Jahren in Estland und Lettland begrüßt. Sie entwickelten jedoch nicht die Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit, die nötig gewesen wären, um den Dialog zu vertiefen oder den Einfluss von Minderheitenvertretern auf Entscheidungsprozesse nen-

nenswert zu erhöhen. Natürlich darf auch nicht übersehen werden, dass in beiden Ländern ein signifikanter Teil der Bevölkerung von der politischen Teilhabe ausgeschlossen bleibt, weil er nicht über die Staatsbürgerschaft verfügt.
Als letzter Punkt soll erwähnt werden, dass auch mit dem HKNM verbundene institutionelle Faktoren zu den Schwierigkeiten beigetragen haben könnten, Unterstützung für die restlichen Empfehlungen des HKNM zu gewinnen. Es ist zwar verständlich, dass der Hohe Kommissar Estland und Lettland seltener besuchte, nachdem sich die Lage in beiden Ländern verbessert und sich die Prioritäten verschoben hatten. Dennoch könnte der seltenere Kontakt die persönlichen Beziehungen zu führenden Politikern beeinträchtigt haben, die zu deren Offenheit Ratschlägen gegenüber beitragen. Darüber hinaus bedeutete die Schließung der OSZE-Missionen in Estland und Lettland im Jahr 2001, mit denen der HKNM in vielen Fragen zusammengearbeitet hatte, dass vor Ort wertvolle „Augen und Ohren" abhandenkamen und das Profil der OSZE in den baltischen Staaten allgemein abnahm.

Der HKNM in Litauen

Die Situation in Litauen stellt ein interessantes Gegenbeispiel zum Engagement des HKNM in den anderen baltischen Staaten dar. Litauen gelangte erstmals 2011 in den Fokus der Arbeit des HKNM. Die Lage nationaler Minderheiten in Litauen unterschied sich insofern stark von derjenigen in Estland und Lettland, als Litauen allen Personen, die zum Zeitpunkt der Wiederherstellung der Unabhängigkeit innerhalb seiner Grenzen lebten, die Staatsangehörigkeit anbot. Die Gemeinschaften nationaler Minderheiten sind in Relation zur ethnisch litauischen Bevölkerung kleiner und im Fall der russischsprachigen Minderheit geographisch stärker verstreut. Eine Reihe von Vorfällen in den Jahren 2010 und 2011 führte jedoch zu erhöhten Spannungen in Bezug auf die polnische Minderheit und zur Verschärfung bereits seit Langem bestehender Streitigkeiten mit Polen über Minderheitenfragen. Im Januar 2010 wurde ein aus der Sowjetzeit stammendes Gesetz über nationale Minderheiten außer Kraft gesetzt, während ein neues Gesetz erst noch erarbeitet wurde (und bislang noch nicht verabschiedet worden ist). Gleichzeitig wurde eine eigens für Minderheiten zuständige Regierungsabteilung abgeschafft. Im Frühjahr desselben Jahres lehnte das litauische Parlament den Entwurf eines Gesetzes ab, das sich der Forderung der polnischen Minderheit angenommen hätte, ihre Namen in offiziellen Ausweisdokumenten in nichtlitauischen Schriftzeichen anzugeben. Im Jahr 2011 trat ein neues Bildungsgesetz in Kraft, von dem Vertreter der polnischen Minderheit behaupteten, es untergrabe die Situation polnischer Schulen und den Unterricht in polnischer Sprache. Zu den umstrittensten Änderungen gehörte die Bestimmung, dass Schüler, die ihren Abschluss an einer polnischsprachigen Schule machen

wollen, ab 2013 dieselben Prüfungen in litauischer Sprache und Literatur ablegen müssen wie die Schüler litauischsprachiger Schulen. Das Gesetz führte zu Protesten und zur Androhung eines Schulboykotts. Vor diesem Hintergrund besuchte der HKNM Ende 2011 Litauen (und Polen) und gab Empfehlungen zu Themen wie Bildung und dem gesetzlichen Rahmen für Rechte in Bezug auf Minderheitensprachen ab.
Natürlich ist es reine Spekulation, ob ein früheres Engagement des HKNM in Litauen geholfen hätte, die Probleme im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten zu lösen, die später zu innerstaatlichen und internationalen Spannungen führten. Auch wenn der Kontext in Litauen sicherlich ein anderer ist, gelten einige der Herausforderungen, auf die der HKNM in den anderen baltischen Staaten hingewiesen hat, auch für die Situation in Litauen. Ein Beispiel hierfür ist die Notwendigkeit, Minderheiten in angemessener Weise anzuhören und einen Mittelweg zwischen der Förderung der Staatssprache und der Rechte in Bezug auf Minderheitensprachen zu finden. Man könnte auch argumentieren, dass das mangelnde Vermächtnis des HKNM in Litauen, verglichen mit der gelegentlich negativen Wahrnehmung des HKNM in Estland und Lettland, sogar dazu beigetragen hat, das Engagement des HKNM zu ermöglichen. Bei einem bilateralen Treffen im Juli 2012 in Litauen verwiesen der litauische und der polnische Ministerpräsident auf das Engagement des HKNM und sein Potenzial, bei der Lösung von Problemen behilflich zu sein.[19]

Schlussfolgerung

In einer Zeit, in der internationale Organisationen wie die OSZE ihre Aktivitäten sorgsam abwägen müssen, um den Einsatz zunehmend begrenzter Ressourcen zu rechtfertigen, könnte man fragen, ob es tatsächlich gute Gründe für das anhaltende Engagement des HKNM in den baltischen Staaten gibt. Einige der dortigen Politiker würden ein Ende der Besuche und Empfehlungen sicherlich begrüßen. Jedoch ist der HKNM für die Region nach wie vor wertvoll, da er als einzige Institution nicht nur über ein konkretes Mandat verfügt, sich der Spannungen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten anzunehmen, sondern auch institutionelle Kenntnisse einiger der noch immer vorhandenen Ursachen interethnischer Spannungen und ihrer Entwicklung seit den frühen 1990er Jahren besitzt. Es ist unwahrscheinlich, dass andere Länder – mit Ausnahme der Russischen Föderation – die Probleme in Bezug auf nationale Minderheiten in den baltischen Staaten genauer überprüfen oder sich deutlich dazu äußern werden. Vor diesem Hintergrund trägt der HKNM dazu bei, dass Fortschritte auch gewürdigt werden, ohne die ungelösten Probleme zu vergessen. Zudem ergänzt er die Arbeit von Organisationen wie dem Beratenden Ausschuss für das Rahmenübereinkommen, der

19 Vgl. Pressemitteilung der Kanzlei des polnischen Ministerpräsidenten, 18. Juli 2012.

ECRI und des UNHCHR. Der HKNM ist zu dem Urteil gekommen, dass ein fortgesetztes Engagement in den baltischen Staaten gerechtfertigt ist. Jedoch wird es nicht leicht sein, auf dem Vermächtnis des HKNM aufzubauen. Zahlreiche innerstaatliche und internationale Faktoren werden dabei eine Rolle spielen. Dies sind einige der Herausforderungen, denen sich die Institution HKNM in ihrem dritten Jahrzehnt gegenübersehen wird.

*Klemens Büscher**

Der HKNM in der Ukraine: Konfliktprävention in einer gespaltenen Gesellschaft

Die Ukraine hat es während ihrer postsowjetischen Transformation bislang geschafft, in einem schwierigen außenpolitischen Umfeld und ungeachtet komplexer ethno-politischer Differenzen und Spannungen gewaltsame Auseinandersetzungen zu vermeiden. Dafür gebührt dem Land und seinen Menschen großer Respekt. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) ist bereits seit 1994 in der Ukraine aktiv. Seine Arbeit zielt seither darauf ab, die weitgehend friedliche Bearbeitung ethno-politischer Probleme und Konflikte zu unterstützen und dabei zu helfen, eine Eskalation vorhandener Spannungen zu vermeiden.

Im Großen und Ganzen haben die verschiedenen politischen Führungen der Ukraine – sowohl auf zentraler als auch auf regionaler Ebene – in der Vergangenheit konstruktiv mit dem HKNM zusammengearbeitet und die Autonomie dieser OSZE-Institution respektiert, auch wenn es in zahlreichen konkreten Fragen naturgemäß sehr unterschiedliche Auffassungen gab. Die schriftlichen Empfehlungen des Hohen Kommissars – das Kernstück seiner politischen Arbeit – wurden in Kiew zur Kenntnis genommen und lösten teilweise breite politische Diskussionen aus. Wie nicht anders zu erwarten, haben ukrainische Politiker und Diplomaten zuweilen versucht, den HKNM für eigene innen- oder außenpolitische Ziele zu instrumentalisieren und seine Empfehlungen einseitig oder verzerrt zu interpretieren. Auch ist gelegentlich spürbar, dass das Engagement des HKNM und generell die Präsenz der OSZE im Lande als Stigma wahrgenommen werden. Dies hat den Handlungsspielraum des Hohen Kommissars jedoch nicht eingeschränkt.

Zwar war der HKNM kontinuierlich involviert, doch ist mit Blick auf die Ukraine der bemerkenswerte und eher seltene Fall zu konstatieren, dass zwei konkrete Konfliktthemen im Laufe der Zeit weitgehend geregelt wurden, so dass der Hohe Kommissar von einem weiteren Engagement absehen konnte. Dies betrifft zum einen die zentrale politische Auseinandersetzung der neunziger Jahre um den Status der Halbinsel Krim. Im Rahmen eines internationalen Forschungsprojekts kam eine sehr gründliche Analyse der Rolle des ersten Amtsinhabers, Max van der Stoel, in dieser Frage zu dem Schluss, dass das aktive Engagement des HKNM, das seinen Ausdruck u.a. in zahlreichen Besuchen, schriftlichen Empfehlungen und der Organisation vertraulicher Rundtischgespräche fand, die Geschehnisse im Konflikt zwischen Kiew und Simferopol wesentlich beeinflusst hat. Die letztendlich gefundene Regelung des Status der Krim fußte weitgehend auf den Empfehlungen des Hohen

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

Kommissars.[1] Das zweite Problem, das in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mit Unterstützung des Hohen Kommissars weitgehend gelöst werden konnte, war die Gewährung der ukrainischen Staatsbürgerschaft für die auf die Krim zurückkehrenden Krimtataren. Als besonders fruchtbar erwies sich dabei die enge Zusammenarbeit des HKNM mit dem VN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR), dessen ukrainisches Büro sich auch weiterhin mit dieser Angelegenheit befasst.
In den letzten Jahren waren es vor allem drei Themenkomplexe, in denen sich der Hohe Kommissar aktiv engagiert hat: Sprachenpolitik und Minderheitenrechte in der Ukraine, interethnische Beziehungen auf der Krim sowie, in geringerem Maße, die Minderheitenfrage in den ukrainisch-rumänischen Beziehungen. Diese Themen werden im Folgenden ausführlich beleuchtet. Weitere ethno-politische Fragen wie z.B. die Lage der ungarischen Minderheit und der Roma oder die Situation der Ruthenen hat der HKNM zwar beobachtet, aber kaum aktiv thematisiert.

Sprachenpolitik und Minderheitenrechte in der Ukraine

In der Ukraine gibt es keinen „klassischen" Konflikt zwischen ukrainischer Mehrheit und russischer Minderheit. Die ukrainische Gesellschaft ist sehr heterogen, wobei sich ethnische, sprachliche, kulturelle, regionale und politische Differenzierungen überschneiden. Insgesamt ist das Land durch eine tiefe innere Spaltung charakterisiert, die durch die Orange Revolution Ende 2004 besonders deutlich zutage trat. Die landesweiten Wahlen der letzten zehn Jahre haben diesen Riss gut dokumentiert, dessen Besonderheit in der stabilen und deutlichen territorialen Ausprägung liegt: Im Westen und im Zentrum gab es regelmäßig klare Wahlsiege für das eine politische Lager, im Osten und Süden wurde ebenso klar das andere Lager unterstützt; knappe, ausgeglichene Wahlergebnisse gab es praktisch nirgendwo. Offenbar sind die Menschen in den beiden Landesteilen durch unterschiedliche Haltungen und Wertvorstellungen geprägt. Die ethnische Zugehörigkeit und die Sprache spielen dabei eine Rolle, sind jedoch für sich genommen nicht ausschlaggebend.
Vereinfacht kann man die Spaltung der Ukraine folgendermaßen beschreiben:

- Für den eher ukrainischsprachigen westlichen Teil (Westen und Zentrum) ist die ethnische Zugehörigkeit von großer Bedeutung. Die Ukraine wird als Nationalstaat der ethnischen Ukrainer betrachtet. Ange-

1 Vgl. Volodymyr Kulyk, Revisiting a Success Story: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine, 1994-2001, Centre for OSCE Research, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, Working Paper 6, 2002, S. 69.

sichts der Unterdrückung der ukrainischen Sprache und Kultur im Zarenreich und in der Sowjetzeit werden die Stärkung der eigenen Sprache und die „Wiedergeburt“ der Kultur als wichtige Ziele sowohl für die ukrainische Nation als auch für den Staat angesehen. Damit geht der Wunsch einher, die Dominanz des Russischen abzubauen. Politisch wird die Ukraine als europäischer Staat betrachtet, der engere Bindungen mit der EU und die Bewahrung einer Distanz zu Russland anstreben sollte.

- Demgegenüber sehen der überwiegend (aber keineswegs ausschließlich) russischsprachige Osten und Süden die Ukraine als multikulturellen Staat, in dem Ukrainer und Russen die beiden grundsätzlich gleichberechtigten staatsbildenden Hauptnationen sind. Die engen historischen Bindungen beider Kulturen („slawische Brüderlichkeit“) sollen erhalten bleiben. Ukrainische Sprache und Kultur sollten zwar gestärkt werden, jedoch keinesfalls zu Lasten des Russischen. Die slawische Brüderlichkeit erfordert auch in der Außenpolitik die Pflege einer engen Freundschaft zu Russland.

Die so beschriebene Spaltung der Ukraine erzeugt eine gesellschaftliche Grundspannung und beinhaltet ein beachtliches Konfliktpotenzial, nicht zuletzt angesichts der schwierigen Beziehungen der Ukraine zum benachbarten Russland. Allerdings scheint ein Auseinanderbrechen des Landes bislang recht unwahrscheinlich, zumal sich die beiden konkurrierenden Mentalitäten jeweils auf das gesamte Land beziehen und nicht nur auf die beiden Teilgebiete, zu denen es praktisch keine besondere Verbundenheit oder Loyalität gibt.

Über viele Jahre bestand ein gewisses Gleichgewicht zwischen den beiden Lagern. Dabei waren beide Seiten allerdings unzufrieden: die einen, weil die Ukrainisierung in Verwaltung, Medien und Wirtschaft kaum voranging, die anderen, weil sie genau eine solche Ukrainisierung befürchteten, nachdem im Bildungswesen die aus sowjetischer Zeit stammende Russifizierung bereits teilweise rückgängig gemacht worden war. Unter Präsident Wiktor Juschtschenko (2005-2010) wurde das Gleichgewicht empfindlich verletzt, als es eine Reihe von Maßnahmen und Initiativen gab, die eine weitreichende Ukrainisierung und die Abkehr von der Verbundenheit mit Russland zum Ziel hatten. Die exzessiv antirussischen Initiativen trugen vermutlich entscheidend zum Sieg Wiktor Janukowytschs bei, in dessen gegenwärtiger Präsidentschaft sich nun ein ebenso exzessiver prorussischer Kurs abzeichnet.

Max van der Stoel erkannte zwar das landesweite Konfliktpotenzial in der Ukraine, konzentrierte seine Aufmerksamkeit jedoch weitgehend auf den Krimkonflikt. Zur Sprachenfrage legte er bereits 1994 Empfehlungen vor und wandte sich erst zum Ende seiner Amtszeit wieder dieser Thematik zu: Im Anschluss an eine gemeinsam mit unabhängigen Experten im Jahr 2000 durchgeführte Studie zu den Rechten der russischen Minderheit in der Ukra-

ine und der ukrainischen Minderheit in Russland im Bildungswesen übermittelte van der Stoel der ukrainischen und der russischen Regierung jeweils gesonderte umfangreiche Empfehlungen zu dieser Frage.

In den letzten Jahren entwickelten sich Sprachenfrage und Minderheitengesetzgebung in der Ukraine zu einem Schwerpunkt in der politischen Arbeit des HKNM. Über seine vertraulichen Gespräche und Schreiben hinaus hat der heutige Hohe Kommissar Knut Vollebæk einige grundsätzliche Einschätzungen und Empfehlungen hierzu auch in einem veröffentlichen Vortrag vom November 2008 dargelegt.[2] Darin plädierte er für den HKNM-typischen Ansatz der Integration unter Respektierung kultureller und sprachlicher Vielfalt. Konkret bekräftige er zum einen das Recht der Ukraine, die lange unterdrückte ukrainische Sprache und Kultur im öffentlichen Leben zu fördern und ihre Rolle als Instrument der gesamtgesellschaftlichen Integration zu stärken, sowie das Recht – und auch die Verantwortung – der Minderheiten, die Staatssprache zu erlernen, um auf diese Weise am gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben gleichberechtigt teilnehmen zu können. Zum anderen warnte der Hohe Kommissar vor Zwangsmaßnahmen zur Verdrängung von Minderheitensprachen und mahnte den Schutz der Minderheitenrechte an. Dabei war der erste Teil dieser Botschaft offensichtlich vor allem an das prorussische Lager adressiert, das zuweilen bereits den obligatorischen Ukrainischunterricht nicht als sinnvolle Integrationsmaßnahme, sondern als Verletzung der Rechte der Russischsprachigen betrachtet. Demgegenüber wandte sich die zweite Botschaft in erster Linie an ukrainische Nationalisten, die die Benutzung des Russischen in möglichst vielen öffentlichen Bereichen untersagen oder stark einschränken wollen.

Das Engagement des HKNM konzentrierte sich 1. auf die Verabschiedung eines neuen Sprachengesetzes, 2. auf den allgemeinen gesetzlichen Rahmen zum Minderheitenschutz und 3. auf den Bildungsbereich. Empfehlungen gab es darüber hinaus 4. zu Regelungen über die Verwendung von Sprachen in elektronischen Medien und im Justizwesen.

1. Während der Präsidentschaft Wiktor Juschtschenkos gab es einige Bestrebungen, das veraltete Sprachengesetz von 1989 durch eine umfassende Novelle zu ersetzen. Entwürfe wurden sowohl von Abgeordneten des ukrainischen Parlaments (Werchowna Rada) vorgelegt als auch im Regierungsapparat erarbeitet. Einige politische Akteure und Experten sprachen sich jedoch gegen jedwede neue Gesetzgebung aus, um eine weitere Politisierung der sensiblen Sprachenfrage zu verhindern. Der Hohe Kommissar befürwortete eine Modernisierung der Sprachengesetzgebung im Grundsatz, allerdings

2 Siehe Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, Integration with Respect for Diversity: A Prerequisite for a Nation's Progress, Opening Address by Knut Vollebaek, OSCE High Commissioner on National Minorities, to the Conference on Ukrainian Ethnic Policy, organized by the State Committee on Nationalities and Religion, Kiew, 5. November 2008, unter: http://www.osce.org/hcnm/34904.

verhinderten die unterschiedlichen Positionen und instabilen Mehrheiten legislative Fortschritte.

Dies änderte sich mit dem Amtsantritt Wiktor Janukowytschs: Im September 2010 legten drei Abgeordnete einen umfassenden Entwurf für ein Sprachengesetz vor, dem große Chancen für eine Verabschiedung eingeräumt wurden. Der Parlamentsvorsitzende Wolodymyr Lytwyn, der diesem Entwurf kritisch gegenüberstand, bat den Hohen Kommissar offiziell um Stellungnahme. Die sehr ausführliche und wie immer vertrauliche Stellungnahme des HKNM vom Dezember 2010 gelangte rasch an die Öffentlichkeit und sorgte für große Diskussionen, da der Hohe Kommissar den Entwurf als unausgewogen kritisierte.[3] Seine ablehnende Haltung begründete er mit der weitreichenden Stärkung der Rolle des Russischen im Entwurf, das faktisch sowohl gegenüber der nur noch formalen Staatssprache Ukrainisch als auch gegenüber den anderen Minderheitensprachen eine dominante Position erlangen würde. Damit bringe der Entwurf das Ziel einer gesamtgesellschaftlichen Integration und langfristig auch die Stabilität des Landes in Gefahr. Wenig später bestätigte eine Stellungnahme der Venedig-Kommission des Europarats mit einer sehr ähnlichen Argumentation diese Position.[4] Beide Stellungnahmen wurden im Lager der Partei der Regionen heftig kritisiert, jedoch legten zwei Vertreter der Fraktion im August 2011 einen neuen Entwurf für ein „Gesetz über die Grundlagen der staatlichen Sprachenpolitik“ vor und behaupteten, nahezu alle Kommentare des Hohen Kommissars und der Venedig-Kommission eingearbeitet zu haben. Doch auch der neue Entwurf, der über weite Teile mit dem alten identisch war, fand nicht die Zustimmung der beiden internationalen Institutionen. Daraufhin mobilisierte das prorussische Lager 120 „gesellschaftliche Organisationen“, die im April 2012 in einem – offensichtlich von den Autoren des Gesetzentwurfs verfassten – offenen Brief die Abberufung Knut Vollebæks von seinem Amt als Hoher Kommissar forderten.[5] Unterdessen wurde das Gesetz im Juli 2012 von der Werchowna Rada ohne Berücksichtigung der national und international vorgebrachten Kritik in zweiter Lesung verabschiedet und am 8. August 2012 vom Präsidenten unterzeichnet. Der Hohe Kommissar warnte indes in einer Pressemeldung vom 26. Juli 2012, das Gesetz werde vermutlich die Polarisierung der Gesellschaft verstärken und könne den Zusammenhalt des Landes untergraben.[6]

---

3 Siehe den Text in ukrainischer Übersetzung auf der Internetseite der Werchowna Rada unter: http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=235755&cat_id=37486.

4 Siehe European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Law on Languages in Ukraine, Strasbourg, Opinion no. 605/2010, CDL-AD(2011)008, 30. März 2011, unter: http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29008-e.pdf.

5 Siehe den offenen Brief in englischer und russischer Sprache unter: http://www.r-u.org.ua/akt/7058-news.html.

6 Siehe Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, OSCE High Commissioner on National Minorities urges dialogue and compromise on ‚divisive‘ language law in Ukraine, Kiew, 26. Juli 2012, unter: http://www.osce.org/hcnm/92418.

2. Weniger dramatisch verlief das Engagement des Hohen Kommissars hinsichtlich der Minderheitengesetzgebung. Auch hier steht das Land vor der Aufgabe, den veralteten, vielfach widersprüchlichen legislativen Rahmen zu modernisieren und ihn an internationale Standards anzupassen. Der Hohe Kommissar hat mehrfach Stellungnahmen zu unterschiedlichen Entwürfen für eine neues Minderheitenschutzgesetz abgegeben und eindringlich die zügige Verabschiedung eines solchen Gesetzes angemahnt. Aus Sicht des HKNM sollte das Gesetz den Rahmen für sämtliche auf Minderheiten bezogene gesetzliche Regelungen bilden, darunter auch die Regelungen zur Verwendung von Minderheitensprachen im öffentlichen Raum. Der Hohe Kommissar hat daher eine zumindest synchrone und abgestimmte Verabschiedung von Minderheitenschutz- und Sprachengesetz empfohlen. Allerdings gab es in dieser Frage in den letzten zehn Jahren praktisch keine Fortschritte, da keines der großen politischen Lager das Minderheitengesetz als Priorität betrachtet. Die politisch aufgeladene Sprachenfrage scheint einem sachlichen Diskurs über Minderheitenrechte und Minderheitenintegration im Wege zu stehen.

3. Der Höhepunkt der Ukrainisierungsbemühungen der Regierungen unter Präsident Juschtschenko ging einher mit einem vorläufigen Tiefpunkt in den bilateralen ukrainisch-russischen Beziehungen. In dieser Situation entschloss sich der Hohe Kommissar, an die bereits erwähnte Ukraine-Russland-Studie anzuknüpfen und eine erneute Untersuchung der Situation der russischen Minderheit in der Ukraine und der ukrainischen Minderheit in Russland im Bildungswesen durchzuführen. Dies sollte den Weg zu einem konstruktiven und sachlichen Dialog beider Staaten in dieser Frage ebnen. Im Ergebnis der im Frühjahr 2009 wiederum mit Hilfe internationaler Experten entstandenen Untersuchung legte der Hohe Kommissar den Regierungen jeweils gesonderte ausführliche Berichte vor, die eine Reihe konkreter Empfehlungen enthielten. Inhaltliche Schwerpunkte waren Sprachunterricht und interkultureller Unterricht in den Lehrplänen, externe Schulabschlussprüfungen in Sprachfächern, die Wahl der Unterrichtssprache sowie Möglichkeiten zur Information und Konsultation der jeweiligen Minderheiten im Bildungsbereich. Die Empfehlungen wurden von beiden Regierungen im Grundsatz positiv aufgenommen und detailliert kommentiert. Teile der jeweils etwa 16 Seiten langen Berichte wurden – mit beabsichtigten[7] und unbeabsichtigten Fehlern – in verschiedenen Internetquellen in Russland und in der Ukraine publiziert. Vollebæk selbst veröffentlichte im November 2009 eine knapp zehnminütige Videobotschaft mit zusammenfassenden Kommentaren zur Studie.[8]

Der ursprünglich vom Hohen Kommissar geplante Austausch und gemeinsame Dialog über beide Studien kam jedoch nicht mehr zustande, da der

7 So ersetzte die russische Internetseite Materik den Begriff „russische Minderheit“ konsequent mit „russischsprachige Minderheit“, siehe „Sekretnye materialy“ („Akte X“), 21. Dezember 2009, unter: http://www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=8113.

8 Siehe Organization for Security and Co-operation in Europe, Address by the High Commissioner on National Minorities, unter: http://www.youtube.com/watch?v=HbCuYWjfgVA.

Machtwechsel in der Ukraine im Zuge der Präsidentschaftswahlen Anfang 2010 die Beziehungen zwischen Russland und der Ukraine grundlegend veränderte und das bilaterale Konfliktpotenzial in der Minderheitenfrage erheblich reduzierte. Allerdings sind die meisten der in den beiden HKNM-Berichten dargelegten Probleme bei der Umsetzung der Minderheitenrechte im Bildungsbereich Russlands und der Ukraine keineswegs gelöst. Die Empfehlungen des Hohen Kommissars von 2009 haben an Relevanz und Aktualität kaum eingebüßt.

4. Ähnlich wie im Bildungswesen gab es auch im Medienbereich unter Präsident Juschtschenko Ukrainisierungsmaßnahmen, die objektiv und subjektiv sprachliche Minderheitenrechte gefährdeten und das Konfliktpotenzial erhöhten. Dazu zählten etwa unverhältnismäßig strenge sprachliche Erfordernisse für private Rundfunkanstalten, die den Großteil ihrer Programme auf Ukrainisch senden mussten, sowie die Verpflichtung für Kinos, nichtukrainische Filme grundsätzlich zu synchronisieren oder mit ukrainischen Untertiteln zu versehen. Der Hohe Kommissar hat solche Entwicklungen intensiv beobachtet und sich mehrfach in schriftlichen Empfehlungen an die Führung der Ukraine dazu geäußert. Auch in diesem Bereich hat der politische Machtwechsel jedoch sowohl die geltenden Bestimmungen und ihre Umsetzung als auch den politischen Kontext grundlegend verändert.

Interethnische Beziehungen auf der Krim und Integration der Krimtataren

Die politische und soziale Integration der Krimtataren in die ukrainische Gesellschaft auf der Krim zählt nach wie vor zu den großen Herausforderungen des Landes. Sie birgt aufgrund des innen- und außenpolitischen Kontextes erhebliches Konfliktpotenzial und gehört daher seit nahezu zwei Jahrzehnten zu Recht zu den Prioritäten des Hohen Kommissars.

Seit den späten achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts sind rund 260.000 Krimtataren und eine kleinere Anzahl Mitglieder weiterer ehemals deportierter Volksgruppen auf die Krim zurückgekehrt. Die Region hatte nicht nur den schwierigen wirtschaftlichen Umbruch nach dem Ende der Sowjetunion zu bewältigen, sondern war in jeder Hinsicht auf eine solch große und rasche Einwanderungswelle nicht vorbereitet. Konflikte über Ressourcen, Arbeitsplätze und soziale wie politische Besitzstände spielten sich vor dem Hintergrund tief verwurzelter und über Jahrzehnte kultivierter Stereotypen und Vorurteile gegenüber den Krimtataren ab. Die Situation wird von vielen Bewohnern der Halbinsel als Benachteiligung und Unrecht empfunden. Krimtataren sind insbesondere enttäuscht über mangelnde Fortschritte bei der Lösung drängender Probleme wie der Zuteilung von Bauland, der Förderung der krimtatarischen Sprache und Kultur, der Regelung des rechtlichen Status ehemals deportierter Völker, der wirtschaftlichen Chancen und der Repräsentanz der Krimtataren in Politik und öffentlicher Verwaltung. Ungeduld und Unzu-

friedenheit unter der krimtatarischen Bevölkerung wachsen. Extremismus, auch großrussischer Nationalismus, und islamischer Fundamentalismus sind bislang Randerscheinungen, bergen jedoch zusätzliches Konfliktpotenzial.
Zu den schwierigsten Problemen gehört die Landfrage, deren Regelung seit Jahren aussteht. Ein fehlender gesetzlicher Rahmen, Misswirtschaft und Korruption haben zu dauerhafter Benachteiligung der Krimtataren bei der Landzuteilung geführt, was im Gegenzug die Tendenz zu illegaler Besetzung von Land verstärkte. Zwar hat die Ukraine sich politisch zur Aufnahme der Krimtataren und Angehöriger anderer ehemals deportierte Völker verpflichtet, doch gibt es nach wie vor keine gesetzliche Regelung des Status und der Rechte der ehemals Deportierten und ihrer Nachfahren. Unter der weit verbreiteten Willkür und Vetternwirtschaft der lokalen und regionalen Behörden leiden die Krimtataren in besonderem Maße.
Zugleich gibt es jedoch unter der übrigen Bevölkerung der Region die gegenteilige Wahrnehmung der Krimtataren als eine Gruppe, die eine nicht zu rechtfertigende präferenzielle Behandlung durch die ukrainische Regierung genießt. Organisierte prorussische Kräfte wie z.B. die Russische Gemeinschaft und sogenannte Kosaken verschärfen die Spannungen und kultivieren antimuslimische Vorurteile in ihrem Bemühen um den Erhalt der kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Dominanz der Russen in der Region. Finanzielle, politische und mediale Unterstützung erhalten radikale prorussische Organisationen oftmals aus Russland. Schließlich tragen auch die Weigerung vieler Russen, sich in die gesamtukrainische Gesellschaft zu integrieren, und latente separatistische Tendenzen zum gefährlichen „Problem-Cocktail“ der Krim bei. Separatistische Neigungen erhielten vor allem während der Präsidentschaft Wiktor Juschtschenkos Auftrieb, stellen gegenwärtig jedoch keine akute Gefahr dar.
Das Verhältnis der politischen Führung der Krimtataren, organisiert in erster Linie im Medschlis, dem gewählten ständigen Leitungsgremium der krimtatarischen Bevölkerung, zu den regionalen Machthabern unterliegt gewissen Schwankungen und ist naturgemäß oft gespannt. Die Krimtataren stellen einen weitgehend unabhängigen und von den herrschenden Gruppen und Oligarchen kaum zu kontrollierenden Machtfaktor dar. Ihre relative Geschlossenheit und ihre organisatorische Disziplin sind eine bedeutende politische Ressource, die die Medschlis-Führung oftmals geschickt einsetzt.
Der Hohe Kommissar hat in den vergangenen Jahren regelmäßig die Krim besucht. Sowohl dort als auch in Kiew hat er alle drängenden offenen Fragen der interethnischen Integration diskutiert. Es ist davon auszugehen, dass bereits die regelmäßige Präsenz des HKNM und sein intensives Monitoring der Entwicklungen eine gewisse moderierende Wirkung auf die Konfliktparteien in der Region haben und vor manch radikaler Maßnahme abschrecken. Nach Überzeugung des Hohen Kommissars lassen sich die Konflikte und Probleme nur durch einen strategischen Ansatz der Regierung lösen, dessen Eckpunkte der Schutz der Minderheitenrechte aller Gruppen auf der Krim, die Förderung

der in ihre historische Heimat zurückgekehrten ehemals deportierten Völker und die Integration der Halbinsel in die ukrainische Gesellschaft sein sollten. Einige Einschätzungen und Empfehlungen hat der Hohe Kommissar über die zahlreichen vertraulichen Gespräche hinaus auch in öffentlichen Vorträgen[9] und Interviews ausgedrückt, über die die Krim-Medien in der Regel intensiv berichten.

Große Aufmerksamkeit widmet der Hohe Kommissar der Frage der Sprachen im Bildungswesen. Die Ukraine-Russland-Studie von 2000/2001 enthielt eine detaillierte Analyse sowie Handlungsempfehlungen für die Krim-Regierung zur Rolle der ukrainischen und der russischen Sprache auf allen Bildungsebenen. Auch zum Stand und zu den Problemen der Entwicklung des krimtatarischen Unterrichts hat sich der HKNM mit Hilfe unabhängiger Experten ein umfassendes Bild machen können und verschiedene Aspekte mit den zuständigen Stellen diskutiert. Weitere Tätigkeitsschwerpunkte des Hohen Kommissars waren die Frage einer in Simferopol entstehenden Großen Moschee, die politische Repräsentanz der Krimtataren in der Verwaltung und in gewählten Ämtern sowie die Landfrage. Im November 2008 widmete sich eine vom HKNM organisierte Konferenz in Simferopol den Herausforderungen der polizeilichen Arbeit auf der multiethnischen Krim. Der Hohe Kommissar stellte aus diesem Anlass seine allgemeinen „Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften" aus dem Jahr 2006 vor.

Als besonders dringlich erachtet der HKNM die Verabschiedung eines gesetzlichen Rahmens für die ehemals deportierten Völker, deren Definition, Status und Rechte dringend einer transparenten Regelung bedürfen. Auch ein Akt der politischen Anerkennung des erlittenen Unrechts, der Rehabilitierung und der symbolischen und, soweit möglich und sinnvoll, auch praktischen Wiedergutmachung ist dringend geboten. In der über zwanzigjährigen Geschichte der Rückkehr ehemals deportierter Völker auf die Krim hat es bereits einige erfolglose Versuche gegeben, eine entsprechende Gesetzgebung über die „Wiederherstellung der Rechte ehemals deportierter Personen" zu verabschieden. Im Jahr 2004 gelang es der Werchowna Rada, nach schwieriger Kompromisssuche ein solches vom Medschlis eingebrachtes Gesetz in zweiter Lesung zu verabschieden, doch stoppte der damalige Präsident Leonid Kutschma das Gesetz mit seinem Veto. Womöglich übte er auf diese Weise Rache an der Medschlis-Führung, die im beginnenden Präsidentschaftswahlkampf 2004 bereits ihre Unterstützung für den Kandidaten Juschtschenko signalisiert hatte.

Im Jahr 2008 legte die ukrainische Regierung einen neuen Entwurf für ein solches Gesetz vor, der jedoch das ursprüngliche Anliegen nicht nur stark

9 Siehe z.B. folgenden Vortrag: Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, The Power of Partnership: Police and Minorities in Crimea, Opening Address by Knut Vollebæk, OSCE High Commissioner on National Minorities to the conference „Modernizing Police and Promoting Integration: Challenges for Multi-Ethnic Societies", Simferopol, Ukraine, 6. November 2008, unter: http://www.osce.org/hcnm/34901.

verwässerte, sondern der Analyse des HKNM zufolge geeignet war, den erreichten Status quo zu gefährden und die Spannungen auf der Krim zu verstärken. Daher berief der Hohe Kommissar im Juli 2009 in Kiew ein vertrauliches Rundtischgespräch ein, an dem Vertreter der Regierung, des Präsidialsekretariats, der Werchowna Rade und der Krimtataren sowie unabhängige Experten teilnahmen. Auch die EU-Delegation, der Europarat und der UNHCR waren vertreten, nicht zuletzt um die internationalen Standards in den Bereichen Minderheitenschutz, Rehabilitation und Restitution/Kompensation zu erläutern. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieses Rundtischs übermittelte der Hohe Kommissar der ukrainischen Regierung ausführliche Empfehlungen zu den Grundsätzen und Inhalten eines Gesetzes zur Wiederherstellung der Rechte ehemals deportierter Personen und ihrer Nachfahren. Wenig später zog die Regierung ihren Gesetzentwurf zurück und machte damit den Weg frei für einen legislativen Neuanfang. Zu Beginn des Jahres 2010 legte der Parlamentsabgeordnete und Medschlis-Führer Mustafa Dschemilew einen neuen Entwurf vor, der sich stärker an der bereits 2004 verabschiedeten Fassung sowie an den HKNM-Empfehlungen orientierte und vom Hohen Kommissar im Grundsatz befürwortet wurde. Ein wichtiger Teilerfolg wurde am 20. Juni 2012 erzielt, als die Werchowna Rada eine überarbeitete Fassung dieses Gesetzentwurfs in erster Lesung verabschiedete.

Das Engagement des Hohen Kommissars auf der Krim besteht nicht nur aus seiner politischen Arbeit, sondern umfasst auch konkrete Projekte. Seit einigen Jahren schon fördert der HKNM ein sehr erfolgreiches Projekt, das vor allem Schulungen zur Bewältigung der Herausforderungen des interethnischen Zusammenlebens für Vertreter der Kommunal- und Regionalverwaltungen, der gewählten Organe aller Ebene sowie von NGOs, Religionsgemeinschaften und kulturellen Organisationen umfasst. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Befähigung zu interkultureller Sensibilität und Toleranz in den jeweiligen konkreten Tätigkeitsbereichen der Teilnehmer. Eine Modulreihe des Projekts galt der speziellen Situation von Polizei und Innenbehörden und brach somit in gewisser Hinsicht die Empfehlungen des HKNM zur Polizeiarbeit auf ganz konkrete Situationen herunter. Zielsetzung des gesamten Projekts ist es, die gesellschaftlichen Schlüsselakteure vor Ort gegenüber den immer wieder aufscheinenden Tendenzen der Intoleranz, der Radikalisierung und des Extremismus gleichsam zu „immunisieren".

Ein weiteres über viele Jahre vom Hohen Kommissar unterstütztes Projekt besteht aus einem von lokalen Experten verschiedener Fachbereiche entwickelten Kursus mit dem Titel „Kultur der guten Nachbarschaft", der der Förderung von Toleranz und interethnischer Verständigung in der jungen Generation dient. Auch hier stand die Überlegung im Vordergrund, Tendenzen der Xenophobie und Intoleranz entgegenzuwirken und auf diese Weise langfristige Konfliktprävention zu leisten. Im Rahmen des Projekts wurden Unterrichtsmaterialien für alle Stufen der Grundschulen und weiterführenden Schulen ebenso wie für Kindergärten und Hochschulen entwickelt. Der Kur-

sus wird mit großem Erfolg als fakultatives Fach an zahlreichen Schulen der Halbinsel angeboten. Die Initiatoren des Projektes erhielten im Jahr 2009 den Max-van-der-Stoel-*Award*.

Minderheitenfragen in den ukrainisch-rumänischen Beziehungen

Im Jahr 2006 vereinbarten die Regierungen Rumäniens und der Ukraine, ein gemeinsames Monitoring der ukrainischen Minderheit in Rumänien und der rumänischen Minderheit in der Ukraine durchzuführen. Der HKNM und der Europarat – das Sekretariat des Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten – wurden eingeladen, an diesem Monitoring-Projekt als Beobachter mitzuwirken. Hintergrund der Initiative waren zunehmende Spannungen im bilateralen Verhältnis und insbesondere Vorwürfe der rumänischen an die ukrainische Seite, die Rechte der rumänischen Minderheit zu verletzen.[10] Vorgesehen waren jeweils etwa einwöchige gemeinsame Expertenmissionen in je drei Gebiete beider Staaten, wo Verwaltungszentren und wichtige Einrichtungen wie Schulen und Hochschulen ebenso besucht werden sollten wie Dörfer mit hoher Minderheitenkonzentration. Als Gesprächspartner waren Behörden- und Minderheitenvertreter sowie unabhängige Experten vorgesehen. Bei der Auswahl der zu besuchenden Dörfer hatten jeweils beide Seiten Mitspracherecht. Während der Monitoring-Missionen sollte ein von einer bilateralen Regierungskommission erstellter umfassender Fragebogen von den Missionsteilnehmern gemeinsam ausgefüllt werden. Dieser Fragebogen diente zur qualitativen und quantitativen Erfassung der Befriedigung der jeweiligen Minderheitenrechte in beiden Ländern und orientierte sich am Rechtekatalog der Rahmenkonvention des Europarats.
Der Hohe Kommissar lobte die Vereinbarung über ein gemeinsames Monitoring mehrfach als ein gutes Beispiel für bilaterale Zusammenarbeit und ermutigte die Seiten, das Projekt konstruktiv durchzuführen. An allen Missionen nahmen zwei Berater des HKNM und ein Vertreter des Europarats teil. Allerdings wurde rasch deutlich, dass die beiden Seiten nicht nur von guten Absichten geleitet wurden, sondern das Monitoring auch zur Durchsetzung ihrer jeweiligen Interessen und Sichtweisen zu nutzen versuchten. Während der ersten beiden Monitoring-Missionen im Herbst 2006 in den Gebieten Tschernowitz (Ukraine) sowie Suceava und Botoşani (Rumänien) arbeiteten beide Seiten noch weitgehend konstruktiv zusammen, doch schon bei den Folgemissionen in Maramureş (Rumänien) und Transkarpatien (Ukraine) im Jahr 2007 verschlechterte sich die Atmosphäre spürbar. Schließlich kam es im Herbst 2008 bei der Mission im ukrainischen Gebiet Odessa zum ergeb-

10 Zu den wenigen internationalen Analysen dieses Konfliktes zählt Tadeusz Iwański, Ukraine – Romania: A Sustained Deadlock, OSW Commentary Nr. 68, 30. Dezember 2011, unter: http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2011-12-30/ukraine-romania-a-sustained-deadlock.

nislosen Abbruch des Projekts durch die Abreise der rumänischen Delegation; die vorgesehene letzte Monitoring-Mission im rumänischen Gebiet Tulcea fand nicht mehr statt.

Als für den Dialog ungünstig erweist sich die in der Ukraine verbreitete Auffassung, dass Rumänien seiner ukrainischen Minderheit dieselben Rechte und Möglichkeiten zu gewährleisten habe wie sie die rumänische Minderheit in der Ukraine genießt. Die zahlreichen rumänischsprachigen Schulen in der Ukraine werden dabei dem weitgehenden Fehlen entsprechender Einrichtungen in Rumänien gegenübergestellt. Dieses „Quid-pro-quo"-Verständnis ignoriert den minderheitenrechtlichen Grundsatz, dass jeder Staat verpflichtet ist, die auf seinem Gebiet siedelnden Minderheiten zu schützen und ihnen angemessene Bedingungen zu ermöglichen – unabhängig von der Lage in benachbarten Staaten. Tatsächlich ist der historische und ethno-demographische Kontext der Ukrainer in Rumänien – geringe absolute und relative Bevölkerungszahl, Marginalisierung und Assimilierung während der Zeit der sozialistischen Diktatur – nicht mit der Lage in der Ukraine zu vergleichen, wo eine große, selbstbewusste und gut organisierte rumänische Minderheit umfassende sprachliche und kulturelle Entwicklungsmöglichkeiten genießt.

Das zentrale Problem der bilateralen Beziehungen im Minderheitenbereich besteht jedoch in der kategorischen Weigerung Rumäniens, die Existenz einer eigenständigen moldauischen Nation oder Identität anzuerkennen.[11] Nach Auffassung Bukarests sind Moldauer Teil der rumänischen Nation. Rumänien sieht sich in der Verantwortung, die Menschen- und Minderheitenrechte dieser Gemeinschaft zu schützen und wirft der Ukraine vor, die sowjetische Politik der künstlichen moldauischen Nationsbildung fortzusetzen. Diese Position ist offenbar von dem Wunsch nach einer einheitlichen großrumänischen Nation getragen. Sie ist insofern nachvollziehbar, als eine offizielle Anerkennung einer von den Rumänen unabhängigen moldauischen Nation durch Bukarest auch als „Entrumänisierung" der Bevölkerung der eigenen historischen Region Moldau in Ostrumänien missverstanden werden könnte. Dessenungeachtet steht diese Position in klarem Widerspruch sowohl zu den Grundsätzen des Minderheitenrechts als auch zum Selbstverständnis breiter Bevölkerungsteile, insbesondere im Gebiet Odessa, wo es laut ukrainischer Volkszählung von 2001 nur gut 700 Rumänen, aber knapp 124.000 Moldauer gibt. Der Abbruch der Monitoring-Mission im Gebiet Odessa war die einzige Möglichkeit für Bukarest, einer gleichsam offiziellen Anerkennung einer eigenständigen moldauischen Identität der lokalen Bevölkerung durch die internationalen Beobachter zu entgehen. Im August 2010 erklärte die Regierung Rumäniens auch die Arbeit der bilateralen Regierungskommission zu Minderheitenfragen für gescheitert.

11 Rumänien erkannte 1991 zwar die Unabhängigkeit des neuen moldauischen Staates von der Sowjetunion an, sah darin aber einen ersten Schritt in Richtung einer späteren Vereinigung der beiden Staaten.

Die Ukraine hingegen geht von der Existenz einer eigenständigen moldauischen Minderheit aus, die zwar sprachlich und kulturell mit den Rumänen verwandt ist, sich aber gegen eine Vereinnahmung als Rumänen wehrt. Diese Position wurde im Großen und Ganzen von Experten des Europarats gutgeheißen und steht im Einklang mit den Prinzipien des Minderheitenrechts. Problematisch ist dabei, dass für die meisten Rumänen die gesamte rumänisch- bzw. moldauischsprachige Bevölkerung die Referenzgruppe der eigenen ethnischen Identität bildet. Indirekt wird durch die Anerkennung der Rumänen als nationale Minderheit auch dieser großrumänische Anspruch legitimiert. Da die Ukraine beide Gruppen als unterschiedliche Minderheiten anerkennt, führt die ukrainische Minderheitenpolitik geradezu zwangsläufig zu einer Verstärkung der Unterschiede zwischen beiden Gruppen und in der Tat zu einer künstlich wirkenden Entrumänisierung der Moldauer: An Schulen in moldauischen Dörfern wird mit Kiewer Förderung Moldauisch statt Rumänisch unterrichtet, Geschichte und Kultur der Moldauer wird in einer Art interpretiert, die an den in der Sowjetunion kultivierten antirumänischen Stereotypen orientiert ist.

Der HKNM hat sich intensiv mit der komplexen moldauischen Identitätsfrage befasst, wobei ihm die Erfahrungen aus seinem Engagement in der Republik Moldau zugute kommen. Die Positionen sowohl Kiews als auch Bukarests werden der komplexen Realität in dieser sensiblen Frage nicht gerecht. Weder die Volkszählungsdaten oder die Aktivitäten der entsprechenden Minderheitenorganisationen noch historische Argumente sind hinreichende Belege für oder gegen die Existenz einer eigenständigen moldauischen Nation. Es scheint, dass die weit verbreitete Identität der Moldauer nicht in jedem Fall als Bekenntnis zu einer unabhängigen ethnischen moldauischen Nation zu werten ist, sondern auch als regional-kulturelle Identität interpretiert werden kann, die mit einem Zugehörigkeitsempfinden auch zur rumänischen Kultur und Nation vereinbar ist und, insbesondere unter jüngeren und gebildeten Schichten, auch vereinbart wird.

Glücklicherweise ist zu konstatieren, dass es ungeachtet der zwischenstaatlichen Spannungen bislang weder in der Ukraine noch in Rumänien zu ernsthaften Konflikten in der Bevölkerung gekommen ist. Dessenungeachtet kann auch das Einfrieren der bilateralen diplomatischen Kooperation negative Auswirkungen auf die jeweiligen Minderheiten haben. So sind etwa die Rumänen in Transkarpatien zunehmend Geisel dieser Auseinandersetzungen: Fragen der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen, der Eröffnung eines rumänischen Konsulats oder der Einrichtung eines Kleinen Grenzverkehrs bleiben aufgrund der zwischenstaatlichen Kontroversen ungelöst.

Vor diesem Hintergrund hat der Hohe Kommissar beide Seiten mehrfach dazu ermutigt, ihren Dialog in dieser schwierigen Frage wiederaufzunehmen und auch die Monitoring-Initiative fortzusetzen. Dabei hat er seine Unterstützung zugesagt und verschiedene Lösungsoptionen diskutiert. Noch dauert der Stillstand jedoch an.

Obwohl der Hohe Kommissar im Rahmen seiner Möglichkeiten beachtliche Ressourcen für das Engagement in der Ukraine einsetzt, zeitigten seine Bemühungen bislang nur Teilerfolge. Zu schwierig ist das ethno-demographische Erbe, zu polarisierend die politische Kultur, zu spannungsreich auch das außenpolitische Umfeld, als dass sich die grundlegenden ethno-politischen Probleme des Landes in wenigen Jahren regeln ließen. Hinzu kommt, dass autoritäre Tendenzen, wie sie unter Präsident Janukowytsch zunehmend zu beobachten sind, die Suche nach ausgewogenen Lösungen und gesellschaftlichem Konsens weiter erschweren. Fortschritte hinsichtlich der gesamtgesellschaftlichen Integration und eine Überwindung der Spaltung der Gesellschaft sind auf absehbare Zeit kaum zu erwarten. Im Gegenteil, in der besonders kritischen Sprachenfrage droht eine weitere Eskalation. Das intensive Engagement des Hohen Kommissars ist nötiger denn je.

Wie in allen Ländern legt der Hohe Kommissar auch in der Ukraine das internationale Minderheitenrecht seiner politischen Arbeit zugrunde. Allerdings ist die Bevölkerungsstruktur des Landes weitaus komplexer, als es das eher schematisch an klar identifizierbaren und abgrenzbaren Gruppen orientierte Minderheitenrecht abbilden könnte. Gibt es in der Ukraine überhaupt eine „russische Minderheit" oder eine (viel größere) Minderheit der „Russischsprachigen"? Können russischsprachige Ukrainer, Bulgaren oder Gagausen ein Minderheitenrecht auf muttersprachlichen Schulunterricht auf Russisch geltend machen? Sind Moldauer und Rumänen wie zwei unterschiedliche nationale Minderheiten in der Ukraine zu behandeln? Die Aussagen der entsprechenden Expertenberichte des Europarats zu diesen Fragen sind eher ausweichend.[12] Der Hohe Kommissar muss sich in der Ukraine ganz besonders auf seinen politischen Sachverstand verlassen, um innovative Lösungsansätze zur Konfliktprävention in der gespaltenen ukrainischen Gesellschaft zu entwickeln. Vor allem aber sind Geduld und der unermüdliche Appell an Vernunft, guten Willen und Kompromissbereitschaft die vielversprechendsten Instrumente für eine langfristige Konfliktverhütung.

12 Siehe z.B. Second Opinion on Ukraine by the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities of 2008, Punkt 42, unter: http://www.coe.int/t/ dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Ukraine_en.pdf.

*Dmitry Nurumov**

Die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE in Zentralasien (1994-2001)

Hintergrund: ethnische Probleme in der Zeit vor dem Engagement des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten

Aus der Auflösung der Sowjetunion im Jahr 1991 gingen Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan als unabhängige Staaten in Zentralasien hervor. Im darauffolgenden Jahr wurden sie Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Durch den Zusammenbruch der Sowjetunion sahen sie sich einer ganzen Reihe von Herausforderungen gegenüber, von denen einige die Beziehungen zwischen ethnischen Gruppen betrafen. Jeder der genannten Staaten weist eine sehr gemischte Gesellschaft mit einem hohen Anteil ethnischer Minderheiten auf. Dies ist vor allem eine Folge der russischen Kolonialpolitik und der sowjetischen Nationalitätenpolitik.

In den 1920er Jahren bestimmte die sowjetische Nationalitätenpolitik die Ziehung administrativer Grenzen zwischen den zentralasiatischen Republiken. Kern dieser Politik war die Schaffung von Republiken, die nach der jeweils größten, namensgebenden ethnischen Gruppe („Titularethnie", „Titularnation"), benannt wurden. Gleichzeitig wurden die Republiken jedoch so gestaltet, dass sie auch große Minderheiten aus den Nachbarstaaten einschlossen. Dabei handelte es sich zum Teil um eine Vorsichtsmaßnahme Moskaus, um dem Risiko des Separatismus vorzubeugen (womit das alte römische Prinzip des *divide et impera* wirkungsvoll umgesetzt wurde), zum Teil war es auch den Anforderungen einer hoch zentralisierten Wirtschaft geschuldet. In einigen Fällen war dieses Vorgehen aber auch das Ergebnis von Kompromissen mit den örtlichen Eliten.[1] Viele ethnische Gruppen in der Region sind daher Minderheiten, deren *Kin-State*, d.h. der Staat, in dem sie die Mehrheit bzw. die Titularnation stellen, in der Regel an den Staat angrenzt, in dem sie wohnen.[2]

---

* Die in diesem Beitrag geäußerten Meinungen sind die des Autors und stimmen nicht notwendigerweise mit denen des HKNM oder der OSZE überein.

1 Vgl. International Crisis Group (ICG), Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential, ICG Asia Report Nr. 33, Osch/Brüssel, 4. April 2002, S. i, unter: http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/central-asia/Central%20Asia%20Border%20Disputes%20and%20Conflict%20Potential.pdf.

2 Zur Veranschaulichung sei auf die Usbeken hingewiesen, die zahlenstärkste ethnische Gruppe Zentralasiens. Usbekistan grenzt an alle vier anderen Länder Zentralasiens. In jedem von ihnen gibt es eine große usbekische Minderheit, die vor allem in den an Usbekistan angrenzenden Gebieten siedelt. In Kasachstan leben 493.721 Usbeken (offizielle Schätzung von 2012), in Kirgisistan 796.300 (offizielle Schätzung von 2012). Für Tadschikistan und Turkmenistan sind keine offiziellen Zahlen aus jüngster Zeit vorhanden,

Die Bevölkerungsvielfalt der Region ist auch auf die zaristische Kolonialisierungspolitik zurückzuführen, die eine Massenmigration aus dem europäischen Teil des Russischen Kaiserreichs ausgelöst hatte. Diese Entwicklung setzte sich unter sowjetischer Herrschaft bis in die 1960er Jahre fort.[3] Die Deportation ganzer ethnischer Gruppen unter Stalin in den späten 1930er und den 1940er Jahren fügte dem komplexen ethnischen Mosaik der Region ein weiteres Teilchen hinzu.[4] Solange ein Widerstand gegen die sowjetische Nationalitätenpolitik innerhalb der totalitären sowjetischen Gesellschaft praktisch unvorstellbar war, führten ethnische Probleme selten zu offenen Konflikten.

Als sich Moskaus eiserne Hand gegen Ende der 1970er und in den 1980er Jahren allmählich lockerte, gingen die örtlichen Eliten fast völlig ungestraft und in einem in der Sowjetunion bis dahin unbekannten Ausmaß korrupten Aktivitäten nach. Das Scheitern der Wirtschafts- und Sozialpolitik führte zur Entstehung einer Schattenwirtschaft, zu Umweltzerstörung, zunehmenden Spaltungen innerhalb der Gesellschaft und einem Wettstreit zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen um die wenigen wirtschaftlichen Ressourcen, vor allem im Ferghanatal.

Die Unfähigkeit des Sowjetapparats, die rasch wachsende Arbeitslosigkeit und andere soziale Probleme in den Griff zu bekommen, wurde durch die schnell ansteigenden Geburtenraten sämtlicher ethnischer Gruppen mit Ausnahme der slawischen Bevölkerung noch verstärkt. All diese Faktoren belasteten die interethnischen Beziehungen und trugen dazu bei, dass die Spannungen zwischen den ethnischen Gruppen zunahmen, auch wenn sie sich noch nicht deutlich äußerten.

Mit dem allmählichen Verfall der Sowjetherrschaft änderte sich alles. Während der *Scheltoksan*-Unruhen in Almaty im Dezember 1986 (*„Scheltoksan"* ist das kasachische Wort für „Dezember") trat der Unmut über die sowjetische Nationalitätenpolitik deutlich zutage. Der Beschluss des Politbüros, den langjährigen Ersten Sekretär der Kommunistischen Partei Kasachstans – einen ethnischen Kasachen – zu entlassen und durch einen ethnischen Russen zu ersetzen, der nicht aus Kasachstan stammte, löste massive Proteste kasachischer Studenten aus. Die Demonstrationen wurden von den sowjetischen Streitkräften gewaltsam niedergeschlagen. Im Jahr 1989 kam es zu interethnischen Ausschreitungen in Nowy Usen (seit 1992 Schangaösen) in Westkasachstan, bei denen kasachische Jugendliche mit Jugendlichen aus dem Kaukasus aneinandergerieten.

---

doch machen Usbeken laut CIA-Daten vermutlich 15,3 bzw. fünf Prozent der Bevölkerung in beiden Ländern aus. Siehe unter: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tx.html.

3 Einen Überblick bietet Sebastien Peyrouse, The Russian Minority in Central Asia: Migration, Politics, and Language, Kennan Institute Occasional Paper 297, 2008, unter: http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/55099/ipublicationdocument_singledocument/d0ca2186-e30b-4399-a282-da59b1018ed3/en/OP297.pdf.

4 Einen Überblick bietet Nikolai Bougai, The Deportation of Peoples in the Soviet Union, New York 1996.

In den Jahren 1989 und 1990 kam es in der Region zu zwei blutigen Konflikten im Ferghanatal, das sich Kirgisistan, Usbekistan und Tadschikistan teilen. Der erste Konflikt ereignete sich im Juni 1989 in der Usbekischen Sozialistischen Sowjetrepublik. Dabei begingen ethnische Usbeken eine Serie von Pogromen an Mescheten, die im Oblast Ferghana lebten. Die Pogrome führten dazu, dass die Mescheten in andere Gebiete der Sowjetunion umgesiedelt wurden. Zu dem zweiten Konflikt kam es im Juni 1990. Die Städte Usgen und Osch (Kirgisische Sozialistische Sowjetrepublik) versanken dabei in tödlichen Auseinandersetzungen zwischen der kirgisischen und der usbekischen Bevölkerung der Region Osch.[5]

Wie im Fall der *Scheltoksan*-Unruhen wurden sämtliche Konflikte, die während der späten 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre im sowjetischen Zentralasien ausbrachen, von den sowjetischen Streitkräften und Spezialeinheiten aus verschiedenen Teilen der Sowjetunion – oftmals auch gewaltsam – unterdrückt. Außer dieser rücksichtslosen Gewaltanwendung hatte die in den letzten Zügen liegende Sowjetunion den ethnischen Gemeinschaften Zentralasiens nichts mehr anzubieten. Die strukturellen Wurzeln der Konflikte wurden nicht angegangen. Minderheiten fühlten sich in ihrer Region mittlerweile unsicher und unerwünscht. Die Titularethnien wurden dazu gedrängt, eine nationalistischere Rhetorik zu verwenden, obwohl der Ruf nach vollständiger Unabhängigkeit immer noch nur selten zu vernehmen war; Zentralasien wurde von der Auflösung der UdSSR völlig überrascht.

Die Desintegration der UdSSR im Jahr 1991 führte zu einer noch drastischeren Verschlechterung der Wirtschaftslage. Das Ergebnis war der fast vollständiger Niedergang der Wirtschaft. Die neuen Regierungen wirkten kraftlos. Da sie sich im Hinblick auf ihre Zukunft in den neuen zentralasiatischen Staaten unsicher fühlten und Angst vor ethnischen Konflikten hatten, begannen die Minderheiten Zentralasien zu verlassen und in ihre historischen Heimatländer zurückzukehren (Russen, Deutsche, Tschetschenen) oder in ihre *Kin-States* überzusiedeln (vor allem ethnische Kasachen).[6] Die Konflikte, die sich vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion ereignet hatten, waren eine deutliche Mahnung, dass es nicht unbedingt eine leichte Aufgabe sein würde, neue Staaten in der Region zu errichten. Einige Experten hatten sogar die sofortige und blutige Auflösung der Länder Zentralasiens vorhergesagt.[7] Zahlreiche tief verwurzelte Streitigkeiten, gegenseitiges Misstrauen und Klagen bargen das Potenzial, die Region in rasanter Geschwindigkeit in das

5 Weniger bekannte ethnische Pogrome fanden auch in anderen zentralasiatischen Sowjetrepubliken statt: Im Mai 1989 in Aschgabat in der Turkmenischen Sozialistischen Sowjetrepublik (vor allem gegen Armenier) und im Februar 1990 in Duschanbe in der Tadschikischen Sozialistischen Sowjetrepublik (ebenfalls vor allem gegen Armenier, aber auch gegen andere nichttadschikische Bewohner Duschanbes).

6 Aus mehreren Gründen erfassten die Auswanderungswellen jedoch nicht die indigenen, „verwurzelten Minderheiten" Zentralasiens wie Usbeken und Uiguren.

7 Siehe z.B. den kurzen Überblick über solche Voraussagen in Rafis Abazov, Practice of Foreign Policy Making: Formation of Post-Soviet Politics of Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Uzbekistan, 1998, S. 23, unter: http://www.nato.int/acad/fellow/96-98/abasov.pdf.

Chaos radikaler ethnischer Konflikte zu stürzen. Der 1992 in Tadschikistan ausgebrochene und bis 1997 anhaltende Bürgerkrieg schien diese Befürchtungen zu bestätigen, obwohl dieser Konflikt eigentlich nicht auf ethnischen Auseinandersetzungen beruhte. Zudem wurden die sowjetischen administrativen Grenzen zwischen den neuen unabhängigen Staaten nicht automatisch anerkannt. Der Prozess der Festlegung und Absteckung der Grenzen wurde als fast unmögliche Aufgabe angesehen.[8]

Das Engagement des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten

Das Amt des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) wurde 1992 eingerichtet und mit dem Mandat ausgestattet, ethnische Spannungen, die den Frieden, die Stabilität oder die freundschaftlichen Beziehungen zwischen OSZE-Teilnehmerstaaten gefährden könnten, früh zu erkennen und Lösungen zu erarbeiten. Die Teilnehmerstaaten ernannten Max van der Stoel, den ehemaligen Außenminister der Niederlande und bekannten Streiter für Demokratie und Menschenrechte, zum ersten Hohen Kommissar für nationale Minderheiten.
Schon kurz nach der Einführung der Institution und lange bevor in allen fünf Ländern der Region OSZE-Missionen eingerichtet wurden nahm der HKNM dort seine Arbeit auf.[9] Der HKNM stand somit an der Spitze des OSZE-Engagements in der Region. Bereits 1994 identifizierte er Zentralasien als eines derjenigen geographischen Gebiete, in denen seiner Meinung nach präventive Diplomatie und rechtzeitige Politikberatung eine entscheidende Rolle dabei spielen könnten, Spannungen zu beruhigen und zukünftige ethnische Konflikte zu vermeiden. Wie bereits erwähnt, wurden die Länder Zentralasiens 1991 OSZE-Teilnehmerstaaten. Dies ebnete mehreren ersten Missionen des HKNM in der Region Mitte der 1990er Jahre den Weg, auf die regelmäßige Besuche und andere Aktivitäten folgten.
Folgende Themen traten in den Gesprächen des HKNM mit den verantwortlichen Regierungsstellen in der Region in dieser Zeit immer wieder auf: die Einrichtung eines Dialogs zwischen Minderheiten und Mehrheiten; Spra-

8 Dieser Prozess ist immer noch nicht abgeschlossen. Die Republik Kasachstan ist das einzige Land in der Region, das die Grenzen endgültig festgelegt hat. Vgl. Alima M. Auanasova/Arman M. Suleimenov, Iz istorii delimitacii gosudarstvennych granic Respubliki Kazachstan [Aus der Geschichte der Festlegung der Staatsgrenzen der Republik Kasachstan], in: Evraziski juridičeski žurnal [Eurasische Jura-Zeitschrift] 4/2010, unter: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=652%3A2010-06-03-09-21-06&catid=99%3A2010-06-02-08-56-30&Itemid=124.

9 Die OSZE errichtete ihre erste Feldpräsenz in der Region 1994 mit der Eröffnung der OSZE-Langzeitmission in Tadschikistan. Im Jahr 1995 eröffnete die OSZE das Verbindungsbüro in Zentralasien in Taschkent (Usbekistan). OSZE-Zentren wurden 1998 in Astana (Kasachstan), Aschgabat (Turkmenistan) und Bischkek (Kirgisien) gegründet. Vgl. Victor-Yves Ghebali, OSCE Regional Policy in Central Asia: Rationale and Limits, in: Farian Sabahi/Daniel Warner, The OSCE and the Multiple Challenges of Transition. The Caucasus and Central Asia, Aldershot 2004, S. 4-5.

chenpolitik; Minderheitenrechte, insbesondere die Repräsentation von Minderheiten; Staatsbürgerschaftsfragen sowie die spezifische Lage bestimmter Minderheitengruppen. Der HKNM setzte vor allem zwei Prioritäten: Er befasste sich erstens mit der Beobachtung und Verhütung ethnischer Konflikte, die infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion zu entstehen drohten, und entsprechenden Frühwarnmaßnahmen,[10] und bot zweitens Beratung bei der Formulierung neuer politischer Strategien an, die in diesem Kontext erarbeitet wurden und Auswirkungen auf Minderheiten haben könnten.

Die Einrichtung von Mechanismen für den Dialog und Beratungen über Minderheitenfragen

Eine der ersten Herausforderungen, die der HKNM bei seinen frühen Besuchen in den neuen unabhängigen Staaten Zentralasiens identifizierte, bestand darin, dass Letztere allesamt über keinerlei strukturelle Mechanismen und Erfahrungen in Bezug auf einen offenen und konstruktiven Dialog zwischen Minderheiten und Mehrheiten verfügten. Max van der Stoel war davon überzeugt, dass „Konflikte mit Minderheiten oft infolge ungenügender Mechanismen für den Dialog auf nationaler Ebene entstehen". Außerdem sei es wichtig, dass „die Vertreter von Minderheiten die Möglichkeit haben, ihre Ansichten den politisch Verantwortlichen vorzutragen, wodurch diese wiederum die Sorgen der Minderheiten besser verstehen und in ihrer Politikgestaltung berücksichtigen können".[11]
Folglich unterstützte der HKNM in der nächsten Zeit vor allem die Schaffung solcher Mechanismen bzw. die Verbesserung bestehender Strukturen zur Förderung des interethnischen Dialoges. Dieser Aspekt seiner Arbeit lässt sich gut anhand seines Engagements in Kirgisistan und Kasachstan veran-

10 Hierzu gehörten neben Staatsbürgerschaftsfragen und der Beschäftigung mit der spezifischen Lage bestimmter Minderheiten auch die Festlegung und Demarkation der Grenzen. Der HKNM verfolgte auch das Aufkommen von islamistischem Fundamentalismus und religiösem Extremismus in der Region in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre sehr genau, vor allem im Ferghanatal. Max van der Stoel war der Auffassung, dass das nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion entstandene ideologische Vakuum sehr rasch nicht nur durch übertriebenen Nationalismus, sondern auch durch islamistischen Fundamentalismus und religiösen Extremismus aufgefüllt werden könnte, was zu einer Zunahme der Spannungen in der Region führen würde. Siehe hierzu den Überblick über die Situation in Zentralasien in: Walter A. Kemp (Hrsg.), Quiet Diplomacy in Action – The OSCE High Commissioner on National Minorities, Den Haag 2001, S. 273-285.

11 Max van der Stoel, Preventing Ethnic Conflict and Building Cohesive States. Memorable Words of Max van der Stoel, First OSCE High Commissioner on National Minorities from His Speeches 1992-2001. Zusammengetragen und herausgegeben von Marianna Merrick Yamamoto, Carmichael, Ca., 2007, S. 8 (dieses und aller weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Siehe auch Victor-Yves Ghebali, The High Commissioner on National Minorities after 15 Years: Achievements, Challenges and Promises, in: Security and Human Rights 2/2009, S. 111-122. Ghebali argumentiert, „ein erster Schritt zur Auflösung ethnischer Spannungen sollte normalerweise die Einrichtung einer institutionalisierten Kommunikationsstruktur zwischen den beteiligten Parteien sein [...] die zu einem regelmäßigen Dialog und zum Aufbau von Vertrauen führt." Ebenda, S. 115.

schaulichen, wo er sich insbesondere für die Idee einsetzte, Beratungsgremien für Fragen im Zusammenhang mit Minderheiten einzurichten.
So entwickelte der HKNM beispielsweise während seiner ersten Besuche in Kirgisistan im Jahr 1995 ein besonderes Interesse an der Arbeit der Versammlung der Völker Kirgisistans, einer nichtstaatlichen Vereinigung von 26 nationalen Kulturzentren, die beim Ersten Kurultai des Volkes von Kirgisistan[12] im Januar 1994 gegründet worden war.
Im August 1995 legte der HKNM mehrere Empfehlungen vor, die vorsahen, die Versammlung umzustrukturieren und mit weitreichenden Beratungskompetenzen, auch im Bereich der Gesetzgebung, auszustatten, da er den Eindruck hatte, die Versammlung habe „ihr volles Potenzial noch nicht erreicht".[13] Der HKNM schlug auch vor, einen geeigneten normativen und institutionellen Rahmen für die Versammlung zu schaffen, da dieser für die Umsetzung der Reformen notwendig wäre. Insgesamt stand die Regierung den Empfehlungen des HKNM positiv gegenüber und arbeitete mehrere Vorschläge zur Veränderung der Struktur der Versammlung aus.[14]
Die wichtigste Empfehlung des HKNM lautete, innerhalb der Versammlung einen Exekutivrat einzurichten, der sich aus Vertretern der einzelnen nationalen Kulturzentren und aus Vertretern derjenigen Ministerien zusammensetzt, in deren Zuständigkeitsbereich die Interessen der Minderheiten in Kirgisistan fielen. Der Rat sollte mindestens einmal im Monat zusammentreten; er sollte außerdem Ausschüsse bilden, die sich mit speziellen Themen befassen. Der HKNM empfahl zudem, dass sich eine Abteilung des Büros des Präsidenten ausschließlich um Fragen im Zusammenhang mit Minderheiten kümmern und die Arbeit des Exekutivrats unterstützen sollte.[15]
In einem Schreiben vom 10. März 1996 informierte die Regierung der Kirgisischen Republik den HKNM, dass seine Empfehlungen bei der Umstrukturierung der Versammlung berücksichtigt worden seien, nachdem sie dem Zweiten Kurultai des Volkes von Kirgisistan vorgelegt und von diesem ge-

12 Der Kurultai ist ein Gremium, das auf Erlass des Präsidenten zusammenkommt und das kirgisische Volk vertreten soll. Der Kurultai war einst eine historische Form der Volksvertretung unter den Kirgisen.
13 Schreiben von Max van der Stoel, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, an Ihre Exzellenz Rosa Otunbajewa, Außenministerin der Kirgisischen Republik, vom 7. August 1995, Ref.-Nr. 897/95/L, Archiv des HKNM (in englischer Sprache).
14 Vgl. Schreiben von Kubanytschbek Schumaliew, Erster Stellvertretender Außenminister der Kirgisischen Republik, an Max van der Stoel, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, vom 3. Oktober 1995, Ref.-Nr. 16-640, Archiv des HKNM (Original in russischer Sprache). Siehe auch: Foundation on Inter-Ethnic Relations, The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention. An Introduction, Den Haag, Juni 1997, S. 65.
15 Vgl. Schreiben von Max van der Stoel an Rosa Otunbajewa, a.a.O. (Anm. 13).

nehmigt worden waren.[16] Der Rat der Versammlung erhielt 1997 eine beratende Funktion unter dem Präsidenten der Kirgisischen Republik.[17]
Die Versammlung der Völker Kasachstans (heute: Versammlung des Volkes Kasachstans) wurde im März 1995 gegründet. Die Idee, ein solches Gremium einzurichten, hatte Präsident Nursultan Nasarbajew schon 1992 bei seiner Rede vor dem ersten Forum der Völker Kasachstans präsentiert.[18] Während seines zweiten Besuchs in Kasachstan 1995 befasste sich der HKNM eingehend mit der Arbeitsweise der neu gegründeten Versammlung, der ebenfalls eine beratende Funktion unter dem Präsidenten verliehen worden war. Dem HKNM ging es dabei um die Frage, wie sie in einen wirksamen Mechanismus für regelmäßige Gespräche zwischen den Regierungsbehörden und Minderheitenvertretern umgewandelt werden konnte.[19]
Auch bei seinen Besuchen in anderen Ländern der Region schlug der HKNM vor, ähnliche Beratungsgremien einzurichten. In Usbekistan machte sich der HKNM mit der Arbeit des Republikanischen Interethnischen Kulturzentrums vertraut. In Tadschikistan richtete er sein Augenmerk auf die Aktivitäten des Öffentlichkeitsrats, der sich regelmäßig unter der Ägide des tadschikischen Präsidenten traf und dem auch Minderheitenvertreter angehörten.
Insgesamt spielten die Versammlungen und ähnliche Gremien in den 1990er Jahren als etablierte Orte für Gespräche zwischen Regierungsstellen und Minderheiten eine wichtige Rolle. Sie trugen dazu bei, dass eine Umgebung der Vertrauensbildung in Bezug auf Minderheitenfrage geschaffen und bestehende Spannungen überwunden werden konnten, indem Minderheiten direkten Zugang zu Entscheidungsträgern auf höchster Ebene erhielten. Das Interesse auf Seiten der politisch Verantwortlichen war ebenfalls ehrlich, da sie die Kommunikation mit den Minderheiten in Zeiten komplexer Veränderungen aufrechterhalten wollten. Die Diskussionen während der von den Versammlungen und ähnlichen Gremien organisierten Veranstaltungen waren lebhaft und offen. Sie drehten sich um den Schutz von Minderheitenrechten, Sprachenpolitik, die Vertretung von Minderheiten in öffentlichen Organen, die Entwicklung nationaler Menschenrechtsinstitutionen, religiösen Extremismus und allgemeinere Fragen im Zusammenhang mit Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit. In dem hier betrachteten Zeitraum arbeitete der HKNM aktiv mit solchen Dialogmechanismen zusammen, um zu zeigen, wie sie verbessert und in der Praxis genutzt werden konnten, um Spannungen zu entschärfen und Konflikte zu verhüten. Er gab auch Empfehlungen dazu ab,

16 Vgl. Schreiben von Emilbek Kaptagaew, Berater des Ministerpräsidenten der Kirgisischen Republik, an Max van der Stoel, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, Archiv des HKNM (Original in russischer Sprache).
17 Siehe Ukaz Prezidenta Kyrgyzskoj Respubliki „O statuse soveta Assamblei naroda Kyrgyzstana“ ot 14 janvarja 1997, No 13 [Erlass des Präsidenten der Republik Kirgisistan „Zum Status der Volksversammlung Kirgisistans“ vom 14. Januar 1997, Nr. 13], Archiv des HKNM.
18 Vgl. Assambleja naroda Kazachstana [Die Versammlung des Volkes Kasachstans], unter: http://akorda.kz/ru/page/page_assambleya-naroda-kazakhstana_1352453861.
19 Vgl. Foundation on Inter-Ethnic Relations, a.a.O. (Anm. 14), S. 63.

wie sie in einem umfassenderen normativen und institutionellen Rahmen verankert werden könnten, der es ihnen gestatten würde, sich zu genuinen Mechanismen für Konsultationen zwischen Regierungen und Minderheiten zu entwickeln.

Ausgewogene Sprachenpolitik

Zwischen 1989 und 1992 erhoben alle Länder Zentralasiens die Sprache ihrer jeweiligen Titularethnie zur neuen Staatssprache. Russisch wurde damit zur Sprache der interethnischen Kommunikation degradiert. Bei seinen ersten Besuchen in Zentralasien empfahl der HKNM den Regierungen der Region, bei der Einführung von Staatssprachen flexibel und stufenweise vorzugehen. In einigen Ländern der Region unterstützte der HKNM die Idee, Russisch weiterhin im öffentlichen Raum zu benutzen, um es Angehörigen von Minderheiten zu ermöglichen, mit staatlichen Dienststellen wie z.B. Gerichten zu kommunizieren.[20] Er argumentierte, dass eine solche Herangehensweise – in Verbindung mit der schrittweisen Einführung der Staatssprache – Spannungen zwischen Mehrheiten und Minderheiten abbauen[21] und gleichzeitig die massive Abwanderung aus der Region bremsen würde.[22] Insgesamt reagierten die neuen Regierungen der betreffenden Länder positiv auf die Empfehlungen. Der HKNM beobachtete auch die Verwendung anderer Minderheitensprachen in Zentralasien, vor allem mit Blick auf die „Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten", die unter seiner Ägide während seiner Amtszeit als HKNM entwickelt worden waren (1. Februar 1998). Zusammengefasst verabschiedete die Mehrheit der zentralasiatischen Länder – mit Ausnahme Turkmenistans – aus unterschiedlichen Gründen neue sprachenpolitische Maßnahmen, die zumindest in der Theorie differenzierter waren als diejenigen anderer postsowjetischer Länder und bis zum Ende des letzten Jahrzehnts beibehalten wurden.[23]

---

20 Der Status der russischen Sprache änderte sich in Kasachstan (1995) und Kirgisistan (2001) zwar tatsächlich von dem einer Sprache interethnischer Kommunikation zu demjenigen einer Sprache, die auch für die Kommunikation mit Behörden genutzt werden kann und damit der Staatssprache gleichgestellt ist. Es wäre jedoch stark vereinfacht, diese Änderung dem HKNM zuzuschreiben. Vielmehr führte eine komplexe Kombination politischer und anderer Faktoren dazu, dass sich der Status der russischen Sprache in beiden Republiken zu Beginn des letzten Jahrzehnts veränderte.

21 Vgl. Schreiben von Max van der Stoel, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, an Seine Exzellenz Kanat Saudabajew, Außenminister der Republik Kasachstan, vom 29. April 1994, Ref.-Nr. 2357/94/L, Archiv des HKNM (in englischer Sprache).

22 Max van der Stoel war außerdem der Meinung, dass der Abwanderung aus der Region nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion auch dadurch entgegengewirkt werden könnte, dass Verbindungen zwischen den ethnischen Gruppen im Bildungsbereich geschaffen werden. Das war auch der Hintergrund für seinen Besuch der Kirgisisch-Russischen (Slawischen) Universität Bischkek, die 1993 unter der Schirmherrschaft der Regierungen Kirgisistans und Russlands gegründet worden war. Vgl. Foundation on Inter-Ethnic Relations, a.a.O. (Anm. 14), S. 65.

23 Siehe hierzu ausführlicher den Überblick in Birgit N. Schlyter, Language Policies in Present-Day Central Asia, in: International Journal on Multicultural Societies 2/2001, S. 127-136.

Minderheitenrechte, insbesondere die Vertretung von Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung

Während der zweiten Hälfte der 1990er und bis in die 2000er Jahre hinein veranstaltete der HKNM in Zentralasien eine Vielzahl von Seminaren und Konferenzen, die verschiedenen Aspekten von Minderheitenrechten und sozialer Integration gewidmet waren. In den Diskussionen sollten auch drei allgemeine Empfehlungen behandelt werden, die vom HKNM in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre erarbeitet worden waren und Bildungsrechte, sprachliche Rechte und die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben betrafen.[24] Der HKNM widmete auch der Vertretung von Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung und der Entwicklung nationaler Menschenrechtsinstitutionen in der Region, einschließlich Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, große Aufmerksamkeit, um so auch Probleme ethnischer Diskriminierung ansprechen zu können. Beispielsweise schrieb der HKNM in einem seiner aus dieser Zeit stammenden Briefe:

> „Die Frage der Verteilung von Arbeitsplätzen unter ethnischen Gruppen in der öffentlichen Verwaltung ist in einer multiethnischen Gesellschaft zumeist hochsensibel. Um Beschwerden vorzubeugen, wäre zumindest theoretisch ein Quotensystem denkbar, das sich streng proportional zum prozentualen Anteil jeder einzelnen ethnischen Gruppe an der Gesamtbevölkerung verhält. Jedoch könnte ein solches System bedeuten, dass die ethnische Herkunft wichtiger als die Qualifikation ist. Letztere sollte meiner Ansicht nach unbedingt und grundsätzlich das primäre Kriterium bei der Auswahl von Kandidaten bleiben. Andererseits wäre es nicht wünschenswert, wenn in der Staatsverwaltung oder auf regionaler oder lokaler Verwaltungsebene eine ethnische Gruppe wesentlich stärker – oder wesentlich schwächer – vertreten wäre, als es ihr prozentualer Anteil an der Bevölkerung nahelegen würde.“[25]

In diesem besonderen Fall schlug der HKNM vor, das Thema gemeinsam mit Vertretern verschiedener Minderheiten zu prüfen und im Falle von Unausgewogenheiten entsprechende Maßnahmen zu treffen. Er drängte ebenfalls darauf, zusätzlich zu den bestehenden Menschenrechtsinstitutionen eine besondere Kommission einzurichten, die sich eigens mit Beschwerden in diesem Bereich beschäftigen sollte. Die Aufgabe einer solchen Kommission, die aus Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppen bestehen sollte, bestünde da-

24 Die Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten (1. Oktober 1996), die Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten (1. Februar 1998) und die Lund-Empfehlungen zur wirksamen Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben (1. September 1999); die Empfehlungen des HKNM können eingesehen werden unter: unter: http://www.osce.org/ hcnm/66209.

25 Schreiben von Max van der Stoel an Kanat Saudabajew, a.a.O. (Anm. 21).

rin, Probleme im Zusammenhang mit Arbeitsdiskriminierung und Diskriminierungen beim Zugang zu höherer Bildung zu lösen.

Staatsangehörigkeit

Ein Thema, mit dem sich der HKNM während seiner ersten Reisen nach Zentralasien immer wieder auseinandersetzen musste, war die Staatsangehörigkeit. Dieses komplexe Problem stand im direkten Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und war vor allem in Kasachstan und Kirgisistan akut. Während seines ersten Besuchs in Kasachstan, der vom 18. bis 21. April 1994 stattfand, brachten fast alle Gesprächspartner des HKNM ihre Sorge über dieses Thema zum Ausdruck. In jenem Jahr emigrierten mehr Menschen aus Kasachstan als in jedem anderen Jahr seit der Erlangung der Unabhängigkeit 1991 bis heute.[26] Obwohl die kasachische Regierung beteuerte, dass sie ihre Abwanderung bedauern würde, verließ eine beachtliche Zahl von Angehörigen von Minderheiten das Land. Der Auswanderungswelle lag eine Kombination aus wirtschaftlichen und psychologischen Faktoren zugrunde: Die Menschen waren auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen Perspektiven und verunsichert über ihre Rolle in dem neuen Staat. Einige derjenigen, die mit dem Gedanken gespielt hatten, auszuwandern, aber im Land geblieben waren, machten sich Sorgen, dass sie ihre Staatsangehörigkeit in Zukunft nicht mehr würden wechseln können. Auch über das Ausmaß der Abwanderung, die sich ausgesprochen negativ auf die Wirtschaft auswirkte, waren die Behörden alarmiert.
Im Anschluss an seinen ersten Besuch in Kasachstan im Jahr 1994 legte der HKNM der Regierung seine Empfehlungen zu diesem Thema vor. Er brachte seine Hoffnung zum Ausdruck, dass mit der Russischen Föderation – dem Ziel der meisten Emigranten – eine Übereinkunft ausgearbeitet würde, in deren Rahmen ein vereinfachtes Verfahren zum Erlangen der Staatsangehörigkeit bei der Übersiedlung von einem Staat in den anderen eingeführt werden könnte.[27] Im Januar 1995 wurde ein entsprechendes Abkommen zwischen Kasachstan und Russland unterzeichnet. Es beinhaltete ein vereinfachtes Verfahren zur Erlangung der russischen Staatsbürgerschaft für kasachische Bürger und ermöglichte den Bürgern Kasachstans und Russlands die visafreie Einreise in beide Länder. Das Abkommen wirkte sich auf zweierlei Weise aus: Erstens war es für ethnische Russen und Mitglieder anderer ethnischer Gruppen nun leichter, die russische Staatsangehörigkeit zu erlangen. Zweitens hatte es insofern eine stabilisierende Wirkung, als es einen Mechanismus

26 Vgl. Elena Sadovskaja. Kazachstan v Central'noaziatskoj migracionnoj subsisteme [Kasachstan im zentralasiatischen Migrationssubsystem], in: Žanna A. Zaiontschkovskaja/ Galina S. Vitkovskaja (Hrsg.), Postsovetskie transformacii: otraženie v migracijach [Postsowjetische Transformationen: Auswirkungen auf die Migration], Moskau 2009, S. 279-321, hier: S. 281.

27 Vgl. Schreiben von Max van der Stoel an Kanat Saudabajew, a.a.O. (Anm. 21).

zur Verfügung stellte, der in Zukunft jederzeit von kasachischen Bürgern genutzt werden konnte, die die Ausreise nach Russland in Erwägung zogen.[28]
Der HKNM besuchte Kirgisistan erstmals vom 22. bis 24. April 1994. Wie schon in Kasachstan präsentierte er auch hier seine Empfehlungen, die ebenfalls hauptsächlich das Thema Staatsangehörigkeit betrafen. Er verlieh seiner Hoffnung Ausdruck, dass Kirgisistan dem Beispiel Kasachstans folgen und ein vereinfachtes Verfahren zum Erlangen der Staatsbürgerschaft für kirgisische Bürger aushandeln würde, die nach Russland auswandern wollten. Damit würden Russen ermutigt werden, in Kirgisistan zu bleiben, da sie wussten, dass sie im Bedarfsfall die russische Staatsangehörigkeit erlangen konnten.[29]

Die Situation einzelner Minderheitengruppen im Besonderen

Das erste Land, in das der HKNM in Zentralasien reiste, war Kasachstan. Dort führte er in den Jahren 1994 und 1995 einen intensiven Meinungsaustausch mit den kasachischen Behörden und Vertretern nationaler Minderheiten. Er betonte, dass er die Entwicklung des Kasachischen als Staatssprache unterstützte, mahnte jedoch zugleich, dass dies nicht auf Kosten anderer Sprachen geschehen dürfe. Der Massenexodus von Russen und Deutschen aus Kasachstan machte ihn besonders betroffen. Der HKNM betrachtete die Auswanderungswelle als ein vor allem wirtschaftliches Phänomen und hoffte, dass der Wirtschaftsaufschwung günstige Bedingungen schaffen würde, unter denen die Minderheiten in Kasachstan bleiben würden. Gleichzeitig fielen dem HKNM beunruhigende Anzeichen im Bereich der interethnischen Beziehungen auf. Für eine stabile Entwicklung Kasachstans mussten seiner Meinung nach mehrere Strategien geändert werden, die die interethnischen Beziehungen betrafen, vor allem im Zusammenhang mit der Sprachenpolitik, aber auch in Bezug auf die Beschäftigungspolitik im öffentlichen Sektor.
Im Jahr 1996 besuchte der HKNM Kasachstan erneut und reiste nach Ust-Kamenogorsk, Petropawlowsk und Uralsk, wo er mit Vertretern lokaler Behörden und Minderheitenvertretern zusammentraf. Er beschrieb die interethnische Lage in diesen Regionen Kasachstans als stabil, merkte jedoch auch an, dass die Spannungen zwischen Kasachen und Russen zunahmen. Letztere bildeten zu jener Zeit die Bevölkerungsmehrheit in Ost- und Nordkasachstan. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Besuchs war ein Meinungsaustausch mit mehreren Kosakenorganisationen, die forderten, einige Teile Kasachstans an Russland zu übertragen.[30] Der Besuch des HKNM half dabei, einen Runden Tisch vorzubereiten, der vom 8. bis 9. Dezember 1996 in Locarno (Schweiz)

28 Vgl. Foundation on Inter-Ethnic Relations, a.a.O. (Anm. 14), S. 62.
29 Vgl. Schreiben von Max van der Stoel, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, an Ihre Exzellenz Rosa Issakowna Otunbajewa, Außenministerin der Kirgisischen Republik, vom 29. April 1994, Ref.-Nr. 2369/94/L, Archiv des HKNM (in englischer Sprache).
30 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 10), S. 273.

unter dem Vorsitz des HKNM stattfand und von der Schweizer Regierung veranstaltet wurde. Unter dem Titel „Kasachstan: Der Aufbau einer kohärenten multikulturellen und multiethnischen Gesellschaft am Vorabend des 21. Jahrhunderts“ brachte er hochrangige Regierungsbeamte und Minderheitenvertreter zusammen. Bei der Veranstaltung ging es um eine ganze Reihe von Themen, im Mittelpunkt stand jedoch die Situation der Kosaken in Kasachstan. Die Diskussionen trugen dazu dabei, bestehende Spannungen abzubauen, da sich die Veranstaltung als geeignete Plattform für einen Dialog erwies. In den Gesprächen konnten insofern Fortschritte erzielt werden, als der kooperative Ansatz zur Lösung interethnischer Probleme gestärkt wurde.[31] Im Anschluss daran verbesserten sich die Beziehungen zwischen den kasachischen Behörden und verschiedenen Kosakenorganisationen spürbar.[32]

Im April 1996 besuchte der HKNM Südkirgisistan und traf mit Verantwortlichen in Osch und Dschalal-Abad zusammen, um zu erfahren, wie sich die Beziehungen zwischen den Gemeinschaften nach dem Konflikt von 1990 entwickelten.[33] Er bemerkte, dass zwischen den kirgisischen und usbekischen Gemeinden ein erhebliches Misstrauen herrschte und dass die Kommunikationswege zwischen den kirgisischen Behörden im Süden und verschiedenen ethnischen Gruppen – vor allem den Usbeken – völlig unzureichend waren.[34] Im Mittelpunkt seiner Gespräche mit dem Präsidenten stand die angemessene Vertretung von Minderheiten im öffentlichen Dienst, insbesondere in den Strafverfolgungsorganen und im Bildungswesen.[35] Der HKNM erörterte ebenfalls die Zunahme des islamischen Fundamentalismus im kirgisischen Teil des Ferghanatals mit den kirgisischen Behörden.

Ende der 1990er Jahre besuchte der HKNM mehrmals Usbekistan und Tadschikistan. Er zeigte sich angesichts der Auswirkungen des islamischen Fundamentalismus auf die interethnischen Beziehungen, vor allem im Ferghanatal, äußerst besorgt.[36] Usbekische Politiker hatten bereits 1998 ihre Sorge über den wachsenden Extremismus und islamischen Fundamentalismus, insbesondere im Ferghanatal, sowie das Überschwappen der Entwicklungen aus Tadschikistan und Afghanistan geäußert. Die Bedrohung wurde real, als militante Mitglieder der Islamischen Bewegung Usbekistans (IBU) mehrmals versuchten, aus Afghanistan über Tadschikistan in Kirgisistan einzufallen, womit die IBU zwischen 1999 und 2001 zu einer der Hauptursachen von Instabilität im Ferghanatal wurde.[37] Der HKNM erörterte dieses Thema mit dem usbekischen Präsidenten Islam Karimow während eines Besuchs in

31 Vgl. Foundation on Inter-Ethnic Relations, a.a.O. (Anm. 14), S. 63-64.
32 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 10), S. 275.
33 Vgl. Foundation on Inter-Ethnic Relations, a.a.O. (Anm. 14), S. 65.
34 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 10), S. 280.
35 Vgl. ebenda, S. 281.
36 Vgl. ebenda, S. 283.
37 Vgl. Walter Kemp, Die Entflechtung von Kriminalität und Konflikt – eine Herausforderung für die OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 331-351, hier: S. 338.

Taschkent im Oktober 1999. Der HKNM äußerte die Ansicht, dass mehr Raum für die Zivilgesellschaft und ein besserer Schutz der Menschenrechte die beste Antwort auf religiösen Extremismus sei. Die usbekische Regierung entschied sich jedoch für ein hartes Durchgreifen in dieser Angelegenheit.

Schlussfolgerungen

Die Aufgabe des HKNM bei seinen Reisen in diese besonderen Regionen der zentralasiatischen Staaten bestand darin, die Lage vor Ort zu bewerten und dabei behilflich zu sein, Vertrauen zwischen Minderheiten und Mehrheiten aufzubauen. Ziel war es, langfristige Mittel zur Verhütung potenzieller Konflikte zu entwickeln. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Engagement des HKNM in Zentralasien von 1994 bis 2001 für den Vertrauensaufbau und den Dialog zwischen allen Beteiligten eine wichtige Rolle gespielt hat. Sowohl Regierungen als auch Minderheitengruppen griffen gerne auf seine Sachkenntnis und seine Fähigkeit zur „stillen Diplomatie" zurück, da die Gefahr eines Konfliktausbruchs für viele Länder der Region durchaus real war.[38]

Der HKNM musste in einem sich rasch wandelnden politischen Klima operieren, dessen Unbeständigkeit äußerst gefährlich war, und nach praktischen Möglichkeiten suchen, wie extreme Positionen überbrückt werden konnten. Bei dieser Aufgabe stand seine Methodik auf dem Prüfstand, die auf den Prinzipien der Unparteilichkeit, Vertraulichkeit und Zusammenarbeit beruhte. Der Schutz der Rechte von Minderheiten galt ihm dabei als höchster Wert und als Grundvoraussetzung für jegliche potenzielle politische Lösung.

Diese Elemente der Methodik des HKNM waren die wesentlichen Grundlagen seines Erfolgs als Instrument präventiver Diplomatie. Sie bestimmten auch die Grenzen, wie weit der HKNM bei der Identifizierung und der Präsentation von Lösungen gehen konnte. In den meisten Fällen waren die betroffenen Parteien nicht einhellig dazu bereit, die Empfehlungen des HKNM

38 Auch wenn sie ein wenig vereinfacht, beschreibt die folgende Einschätzung der Aktivitäten des HKNM in Zentralasien durch Jaap de Hoop-Scheffer, Außenminister des Königreichs der Niederlande und Amtierender Vorsitzender der OSZE 2003, den Umfang und die Bedeutung der Arbeit, die der HKNM von 1994 bis 2001 in der Region geleistet hat, treffend: „Während seiner Zeit als Hoher Kommissar spielte Herr van der Stoel eine entscheidende Rolle bei der Verhütung ethnischer Konflikte in Zentralasien, vor allem in Kasachstan und Kirgisistan: Als diese beiden Länder unabhängig wurden, kam es rasch zu Spannungen über die Stellung der russischen Minderheiten, die innerhalb ihrer Grenzen lebten. Van der Stoel nahm einen diskreten Dialog mit der politischen Führung beider Länder auf und überzeugte sie davon, dass es klug wäre, den Zugang ethnischer Russen zu Bildungsmöglichkeiten zu verbessern und den Status ihrer Sprache aufzuwerten. Durch die Beseitigung dieses Streitpunktes ließen die Spannungen nach. Van der Stoel trug auch dazu bei, eine Eskalation der ethnischen Spannungen im Farghanatal zu verhindern." Address by Mr Jaap de Hoop Scheffer, Minister of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands and Chairman-in-Office of the OSCE, „Rebuilding the Silk Road: The OSCE Experience in Central Asia", Chinese People's Institute of Foreign Affairs, Beijing, 25. August 2003, unter: http://www.osce.org/cio/42470.

zu akzeptieren, doch sein Engagement wurde nichtsdestoweniger geschätzt, da er damit Strategien und Parameter für den Abbau gärender Spannungen vorzeichnete. Der Vor-Ort-Ansatz des HKNM ermöglichte es ihm, ungestört mit allen betroffenen Parteien zu kommunizieren und damit aktiv an der Lösung verschiedener Fälle ethnischer Spannungen zu arbeiten.

Der HKNM war jedoch nicht nur an der unmittelbaren und kurzfristigen Konfliktverhütung in der Region beteiligt. Im Nachhinein wird klar, dass seine Arbeit in Zentralasien zu jener Zeit fest auf der Prämisse beruhte, dass kurzfristige Konfliktverhütung von der langfristigen Konzentration auf die tiefverwurzelten Ursachen der Spannungen und der Umsetzung neuer politischer Konzepte nicht zu trennen ist. Letztere müssen fair und gerecht und fest im Minderheitenschutz verankert sein. Dies sind die fundamentalen Bestandteile für eine wirkliche Integration der Gesellschaft.

Als sich die Lage in der Region stabilisierte und vorhersehbarer wurde und die Gefahr, in einen tödlichen Teufelskreis ethnischer Konflikte zu geraten, abnahm, machte sich der HKNM zunehmend Sorgen um den langfristigen Zusammenhalt der zentralasiatischen Staaten und ihre Fähigkeit, verschiedene Minderheiten auf inklusive und demokratische Weise zu integrieren. Der HKNM hat ihr bisheriges Versagen bei dieser Aufgabe als die größte Herausforderung bezeichnet, denen sich alle zentralasiatischen Länder in den nächsten Jahren gegenübersehen.

*Manon de Courten**

Maßnahmen gegen die Isolation von Minderheiten in Georgien: Projekte als Schlüsselinstrument des HKNM

Voraussetzungen für die Arbeit des HKNM in Georgien

Die Werkzeuge des HKNM

Der vorliegende Beitrag soll am Beispiel Georgiens die wichtige Rolle veranschaulichen, die Projekte bei der Arbeit des HKNM zur Förderung der gesellschaftlichen Integration und Partizipation von Minderheiten spielen. Die Projekte sind nicht sehr gut dokumentiert, doch sind sie – wie ich zu zeigen hoffe – ein leistungsstarkes Instrument des HKNM bei seinem Engagement in der Konfliktverhütung.

Georgien stellt in dreifacher Hinsicht eine interessante Fallstudie dar. Erstens ist Georgien derjenige OSZE-Teilnehmerstaat, dem der HKNM seine bei weitem umfassendste Unterstützung in Form von Projekten hat zukommen lassen. Zweitens ging es bei den meisten dieser Projekte darum, die georgische Regierung in Bereichen zu unterstützen, in denen sie sich aktiv um Reformen bemühte. Die Erfahrungen aus Georgien zeigen, wie wichtig die Zusammenarbeit mit der Regierung ist, um langfristige Ziele zu erreichen. Da es nun, drittens, zehn Jahre her ist, dass das erste Projekt in Georgien gestartet wurde, ist es an der Zeit, über die vielfältigen Funktionen nachzudenken, die Projekte bei der Unterstützung des HKNM für Georgien erfüllt haben. Damit soll auch verdeutlicht werden, wie Projekte ganz allgemein bei der Konfliktverhütung helfen können.

Das Mandat des HKNM lautet, Konflikte zu verhüten, die nationale Minderheiten betreffen. Alle bisherigen Hohen Kommissare haben versucht, Spannungen in multiethnischen Gesellschaften zu mildern, indem sie die Teilnahme sowohl von Mehrheiten als auch von Minderheiten am sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben des betreffenden Landes förderten. Bemühungen, ausschließlich der Kultur einer Minderheit gerecht zu werden, reichen in der Tat nicht aus, um die Stabilität auf nationaler und regionaler Ebene zu erhöhen. Sie können vielmehr zu einer weiteren Abspaltung und Isolation der Minderheit vom Rest der Gesellschaft führen. Zu den Prioritäten des HKNM gehört es daher, politische Maßnahmen zur Integ-

* Ich möchte meinen Kollegen Natalie Sabanadze, Kaupo Kand und Nino Gogoladze für ihre fundierten Vorschläge sowie Ika Eegdeman für ihre geduldige Hilfe bei der Dokumentation danken.

ration in multiethnischen Gesellschaften zu fördern, und zwar für Mehrheiten und Minderheiten gleichermaßen.[1]

Der HKNM erfüllt sein Mandat zur Konfliktverhütung in erster Linie, indem er Regierungen Politikberatung anbietet und sich mit allen Beteiligten auseinandersetzt, u.a. auch mit Organisationen, die nationale Minderheiten repräsentieren. Er versucht, einen Kompromiss zwischen unterschiedlichen Interessen zu finden, indem er zwischen allen relevanten Gruppen vermittelt, um konstruktive Vereinbarungen zu Minderheitenfragen zu erreichen. Um sicherzustellen, dass diese Vereinbarungen auch nachhaltig politisch realisiert werden, bietet der HKNM rechtliche Beratung z.B. zu Gesetzen an, die nationale Minderheiten, ihre Sprache oder ehemals deportierte Völker betreffen und direkte oder indirekte Auswirkungen auf das Leben von Minderheiten haben können. Die Erfahrungen des HKNM sind als thematische „Empfehlungen" und „Leitlinien" zu den folgenden Bereichen zusammengefasst: Bildungsrechte, sprachliche Rechte, Partizipation, Minderheitensprachen in Rundfunk und Fernsehen, Polizeiarbeit, zwischenstaatliche Beziehungen und seit Neuestem auch Integration.[2]

Projekte stellen das „dritte Instrument" im Werkzeugkasten des HKNM dar; sie unterstützen und veranschaulichen seine Politikberatung und seine Empfehlungen.[3] Sie werden mit Hilfe des Gesamthaushalts der OSZE und außerbudgetärer Beiträge von OSZE-Teilnehmerstaaten durchgeführt. Die Projekte reichen von einmaligen Veranstaltungen wie Runden Tischen oder Konferenzen bis hin zu langfristigem Kapazitätsaufbau. Ebenso wie die politische und rechtliche Beratung werden die Projekte mit dem langfristigen Ziel entworfen und durchgeführt, strukturelle Veränderungen der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Lage von Minderheiten zu befördern. So wie die Politikberatung beinhalten auch die Projekte die Zusammenarbeit mit externen Personen und Organisationen, seien es Experten, die Regierungen bei politischen Reformen unterstützen, oder örtliche Implementierungspartner.

Abgesehen von der rein technischen Hilfestellung erfüllen Projekte auch dadurch eine wesentliche Funktion, dass sie die Möglichkeiten des HKNM verbessern, Regionen zu erreichen, in denen Minderheiten leben. Der HKNM nutzt diese Möglichkeiten nicht nur für Beobachtungen, sondern – was noch wichtiger ist – auch dazu, einen geeigneten Rahmen für die Zusammenarbeit mit Regierungen und der Zivilgesellschaft zu schaffen.[4] Während seiner Be-

1 Siehe die neuesten Leitlinien des HKNM, die Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, November 2012.

2 Die Empfehlungen und Leitlinien können auf der Website des HKNM eingesehen werden unter: http:// www.osce.org/hcnm/66209.

3 Die Klassifizierung von Projekten als „drittes Instrument" stammt von Wolfgang Zellner. Vgl. Wolfgang Zellner, The OSCE's High Commissioner on National Minorities – His Work, Effectiveness, and Recommendations to Strengthen the HCNM as an Institution, in: Heinz Gärtner/Adrian Hyde-Price/Erich Reiter (Hrsg.), Europe's New Security Challenges, Boulder 2001, S. 273-274.

4 Vgl. Charlotte Altenhöner/Francesco Palermo, Civil Society Contributions to the Work of the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: International Journal on Minority and Group Rights 2/2011, S. 201-218, hier: S. 212.

suche vor Ort spricht der HKNM mit den dortigen Akteuren darüber, wie sie Reformen wahrnehmen, wie diese sich auf ihr Leben auswirken, welche Fortschritte eine bestimmte Reform gebracht hat und welche Hindernisse es bei der Durchführung von Reformen gibt. In seinen Gesprächen mit den Zentralbehörden bringt der HKNM Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Reformen zur Sprache – sofern sie relevant sind – und übermittelt die Anliegen der betroffenen Gruppen. Insofern geben Projekte dem HKNM die Möglichkeit, mit Regierungen und der Zivilgesellschaft zu sprechen und bei Bedarf als Vermittler zwischen den Parteien zu fungieren.

Minderheitenprobleme in Georgien

Der HKNM unterstützt Georgien seit vielen Jahren, vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, hinsichtlich der Teilnahme seiner beiden größten Minderheiten, der Armenier und der Aseris, am öffentlichen Leben des Landes. Laut der Volkszählung von 2002 stellten diese beiden Minderheiten 5,7 bzw. 6,5 Prozent der Gesamtbevölkerung Georgiens dar.[5] Sie siedeln jedoch kompakt in Regionen, in denen sie bis zu 90 Prozent der örtlichen Bevölkerung bilden.

Samzche-Dschawachetien, ein gebirgiges Gebiet, das von einer großen armenischen Minderheit bewohnt wird, ist die wirtschaftlich ärmste Region Georgiens. Aufgrund seiner Grenzen zu Armenien und der Türkei ist es jedoch strategisch wichtig. Bis vor Kurzem war die Region vom Rest des Landes aufgrund mehrerer Faktoren völlig isoliert. Der Alltag der Menschen war von wirtschaftlicher Not und anderen Problemen, wie etwa der maroden Infrastruktur, geprägt. Ein weiterer wichtiger Faktor war der Umstand, dass Samzche-Dschawachetien aufgrund der Stationierung einer russischen Militärbasis, die erst 2007 aufgegeben wurde, Sperrbezirk war. Für die Wirtschaft in der Region spielte die Basis eine entscheidende Rolle, die Hauptwährung war der Rubel. Die Bewohner Samzche-Dschawachetiens waren auch sprachlich isoliert, da sie vorwiegend Armenisch statt Georgisch sprechen. Sie unterhielten daher auch engere wirtschaftliche und soziale Beziehungen zu Armenien und der armenischen Diaspora in Russland und anderen Ländern als zu Georgien. Militante Mitglieder der armenischen Gemeinde in Samzche-Dschawachetien waren in der Vergangenheit an gewalttätigen Aktionen gegen die Regierung beteiligt. Sie forderten einen autonomen Status innerhalb Georgiens oder gar die Vereinigung mit Armenien, was die Medien vor zehn Jahren dazu veranlasste, die Region als potenzielles „zweites Berg-Karabach“ zu bezeichnen.[6]

5 Vgl. Assessment of Civic Integration of National Minorities, Tbilisi 2010, UN Association of Georgia, S. 11.

6 Svante E. Cornell, Small Nations and Great Powers: A study of ethnopolitical conflict in the Caucasus, London 2001, S. 181.

Im Gegensatz dazu ist die Haltung der Aseris gegenüber der Regierung im Großen und Ganzen weniger konfrontativ. Die Aseris siedeln kompakt in der Region Kwemo-Kartli, die an Armenien und Aserbaidschan grenzt. Obwohl es weniger als 50 km von der Hauptstadt entfernt liegt, ist Kwemo-Kartli in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und politischer Hinsicht ebenso weit vom Zentrum des Landes entfernt wie Samzche-Dschawachetien. In der Wahrnehmung der Aseris werden alle Macht- und Spitzenpositionen von Georgiern besetzt. Sie glauben, dass dies auch die Verteilung und Handhabung der wichtigsten Einkommensquelle beeinflusst, nämlich der landwirtschaftlichen Ressourcen. Gleichzeitig haben aus ethnischen Georgiern bestehende Gemeinden in der Region den Eindruck, dass die Regierung Minderheiten stärker unterstützt als ethnische Georgier. Diese unterschiedlichen Wahrnehmungen haben zu einer angespannten Situation geführt.

Zusätzlich zu den internen destabilisierenden Faktoren haben die Konflikte mit Abchasien und Südossetien sowie die Einmischung der Russischen Föderation als größte Regionalmacht im Südkaukasus zu dem Eindruck beigetragen, dass die Spannungen und interethnischen Vorfälle, die sich regelmäßig sowohl in Samzche-Dschawachetien als auch in Kwemo-Kartli ereignen, die Stabilität des Landes bedrohen.[7]

Ein Faktor, der die interethnischen Spannungen in Samzche-Dschawachetien noch verstärkt, ist die Deportation der dort ansässigen Mescheten in der Vergangenheit bzw. ihre gegenwärtige Repatriierung. Der Hohe Kommissar sprach dieses Thema, das auf Jahre hinaus ein Problem bleiben sollte, erstmals in seinen Gesprächen mit der georgischen Regierung bei seinem zweiten Besuch in Georgien im Jahr 1998 an. Von den rund 100.000 Menschen, die unter Stalin in den 1940er Jahren aus dem Kaukasus deportiert worden waren, sind die Mescheten – eine türkischsprachige, indigene muslimische Bevölkerungsgruppe aus der Region Samzche-Dschawachetien – das letzte von acht deportierten Völkern der früheren Sowjetunion, dessen Rehabilitation und Repatriierung noch nicht geklärt sind.

Die Repatriierung der Mescheten ist ein gutes Beispiel für die kontinuierlichen Bemühungen des HKNM, die Regierung, insbesondere durch „stille Diplomatie", auf ein äußerst dringendes Problem aufmerksam zu machen. Der HKNM beriet die Regierung bei dem Gesetzentwurf zur Repatriierung ehemals deportierter Personen, wobei sein Einfluss letztlich allerdings begrenzt war. Als die georgische Regierung sich schließlich zur Repatriierung verpflichtete – was erst 2007 geschah –, bot der HKNM dem Ministerium für Flüchtlinge und Wiederansiedlung seine fachliche Unterstützung an. Anschließend unterstützte er den Repatriierungsprozess in Zusammenarbeit mit dem kaukasischen Büro des Europäischen Zentrums für Minderheitenfragen

7 Zu den Bedrohungswahrnehmungen unter georgischen Regierungsbeamten und Vertretern der armenischen Minderheit siehe die interessante Analyse von Niklas Nilsson, Obstacles to Building a Civic Nation: Georgia's Armenian Minority and Conflicting Threat Perceptions, in: Ethnopolitics 2/2009, S. 135-152.

(*European Centre for Minority Issues*, ECMI). Er förderte ebenso den Dialog zwischen den im Ausland und in Georgien lebenden Mescheten und den zuständigen Behörden. Im Jahr 2012 gab die georgische Regierung ein Nationales Konzept zur Repatriierung und Integration in Auftrag, das zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes allerdings noch nicht verabschiedet war. Die Umsiedlung der Mescheten, vor allem nach Samzche-Dschawachetien, der Region, aus der sie stammen, wird genau beobachtet werden.

Der wohl wichtigste Beitrag des HKNM zur Stabilität in der Region besteht in seiner Unterstützung für Georgiens größte Minderheiten, die Armenier und Aseris. Eines der größten Hindernisse, die die Bevölkerung von Samzche-Dschawachetien und Kwemo-Kartli vom übrigen Georgien trennen und ihre uneingeschränkte Teilnahme am sozialen, kulturellen und politischen Leben verhindern, ist die Sprachbarriere. Während der Sowjetzeit standen die Schulen in diesen Regionen in vielerlei Hinsicht am Rande des georgischen Schulsystems. Der Unterricht an Minderheitenschulen erfolgte ausschließlich in russischer Sprache, der Lingua franca in der gesamten Sowjetunion, und in der Minderheitensprache. Viele Lehrer, die selbst der der Minderheit angehörten, sprachen zudem, falls überhaupt, nur schlecht Georgisch. Das hatte zur Folge, dass die in Samzche-Dschawachetien und Kwemo-Kartli geschlossen siedelnden ethnischen Minderheiten über keinen angemessenen Zugang zu Bildungsmöglichkeiten in georgischer Sprache verfügten. Als Georgien 1991 die Unabhängigkeit erlangte, besaßen sie keine ausreichenden Kenntnisse der Staatssprache oder einer anderen Sprache, in der sie mit der restlichen Bevölkerung hätten kommunizieren können, da Russisch als Verständigungsmittel zwischen verschiedenen Sprachgemeinschaften zunehmend an Bedeutung verlor. Im ersten Jahrzehnt nach der Unabhängigkeit unternahm die Regierung mehrere kleine Schritte, um das Problem anzugehen, das aber natürlich einen langfristigen Aufwand und eine umfassende Bildungsreform erforderte.

Mit seinem kontinuierlichen Engagement versuchte der HKNM in den vergangenen zwölf Jahren diese große Lücke zu schließen. In erster Linie – jedoch nicht ausschließlich – sollte einem großen Kreis von Angehörigen der Minderheiten, von Schulkindern bis hin zu Berufstätigen, die Möglichkeit gegeben werden, Georgisch zu lernen. Der HKNM begann mit seiner Arbeit in Samzche-Dschawachetien im Jahr 2000. Angesichts der zuvor erwähnten wirtschaftlichen Rückständigkeit und Isolation sowie infolge vorhandener irredentistischer Neigungen war die größte Sorge des HKNM, dass nach den gewalttätigen Konflikte, die den Kaukasus seit dem vorigen Jahrzehnt erschütterten – in den abtrünnigen Regionen Abchasien und Südossetien sowie jenseits der georgischen Grenze in Tschetschenien im Norden und Berg-Karabach im Süden –, auch in dieser Region ein Konflikt ausbrechen könnte, in den möglicherweise Nachbarländer oder die Staaten, in denen die Minder-

heiten die Titularnation bilden („*Kin-States*"), Armenien und Aserbaidschan, verwickelt werden könnten.[8]

Angesichts des äußerst begrenzten Zugangs zu Informationen über Minderheiten und der – abgesehen von kleineren Projekten – minimalen internationalen Präsenz in Samzche-Dschawachetien richtete der Hohe Kommissar im Jahr 2000 ein Beobachtungsnetzwerk ein. Es wurde vom *Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development* (CIPDD) geleitet und sollte zuverlässige und aktuelle Informationen und Analysen aus erster Hand über diese sensible Region gewährleisten. Dieses Werkzeug hat sich bei der Erfüllung des Frühwarnmandats des HKNM in einer Region, in der zwar noch keine Gewalt ausgebrochen ist, jedoch regelmäßig Spannungen aufflammen, als unersetzlich erwiesen. Anschließend veranlasste der HKNM Bedarfserhebungen und organisierte 2001 Informationskampagnen in Samzche-Dschawachetien, um herauszufinden, wo Unterstützung erforderlich war und wo vor Ort Kapazitäten für die Durchführung von Projekten vorhanden waren.

In Abstimmung mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) erarbeitete der HKNM Pläne für eine umfassende Unterstützung für Samzche-Dschawachetien, aus denen zwei große Programme hervorgingen. Das Integrierte Entwicklungsprogramm (*Integrated Development Programme*) wurde von Tiflis aus von der UNDP ins Leben gerufen und – von 2002 bis 2007 gemeinsam mit anderen Geldgebern – koordiniert. Das zweite Programm wurde vom HKNM geleitet und begann mit einem Weiterbildungskurs für Verwaltungsbeamte. 2003 entwickelte es sich zu einem auf mehrere Jahre angelegten Konfliktverhütungs- und Integrationsprogramm (*Conflict Prevention and Integration Programme*) in Samzche-Dschawachetien, in dem es um die Steuerung interethnischer Beziehungen sowie Medienentwicklung und Rechtsberatung ging. Nach einer entsprechenden Bedarfserhebung wurden die Unterstützungsprogramme in den Jahren 2006 bis 2011 für Kwemo-Kartli übernommen. Die Anwesenheit der OSZE-Mission in Georgien bis 2009 und die „Antenne" des HKNM vor Ort in Gestalt des Nationalen Programmmanagers haben das Engagement des HKNM erheblich erleichtert.

Auf wiederholte Anregung des HKNM und anderer internationaler Akteure führte die georgische Regierung 2005 ihrerseits drei entscheidende Maßnahmen zur Förderung der Integration von Minderheiten durch. Das Parlament ratifizierte das Rahmenabkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten. Um seine Implementierung zu gewährleisten, setzte die Regierung den Rat für gesellschaftliche Integration und Toleranz ein. Er sollte für

8 Zu den Auswirkungen der Beziehungen zwischen Georgien, Russland und Armenien auf die Haltung der jeweiligen Regierungen gegenüber Minderheiten in Georgien als Testfall für die Bozener Empfehlungen des HKNM zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen siehe die anregende Studie von Natalie Sabanadze, States, Minorities, and Regional Hegemony in the South Caucasus: Whose Responsibility to Protect?, in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze, National Minorities in Inter-State Relations, Leiden 2011, S.167-183.

die Entwicklung einer umfassenden Integrationspolitik, des 2009 verabschiedeten „Nationalen Konzepts und Aktionsplans für Toleranz und gesellschaftliche Integration“, verantwortlich sein.[9] Unter der Aufsicht eines Ombudsmanns fördert der Rat für nationale Minderheiten – ein Verband aller Minderheiten des Landes – den Dialog zwischen dem Staat und den Minderheiten und beobachtet die Implementierung des Aktionsplans.

In einem für politische Reformen recht günstigen Klima zielten die Projekte primär darauf ab, die georgische Regierung bei der Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen zur Integration und Partizipation von Minderheiten zu unterstützten. Im Folgenden werde ich zeigen, dass die zehnjährige Unterstützung der Regierung im Bereich des Sprachunterrichts das beste Beispiel für die nachhaltige Hilfestellung ist, die der HKNM bei der Entwicklung und anschließenden Umsetzung von politischen Strategien durch lokale Projekte leistet.

Der Schwerpunkt der Konfliktverhütungsprogramme lag zwar auf dem vom Staat organisierten Sprachunterricht. Doch auch Schulreformen, die Weiterbildung von Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst im Umgang mit interethnischen Beziehungen, die Entwicklung von Rundfunk und Fernsehen sowie Rechtsberatung waren Teil des Programms. Im Anschluss daran galt die Unterstützung des HKNM der Aus- und Weiterbildung im Rahmen des Bildungsprogramms für Georgien (*Georgia Education Programme*, 2011-2013). Mit diesen umfassenden Programmen und weiteren Einzelprojekten wurde Georgien zum Nutznießer der bislang umfangreichsten Projektarbeit des HKNM im OSZE-Gebiet.

Was das Engagement des HKNM betrifft, spielt Abchasien eine eigentümliche Rolle. Die Krise, die sich zwischen der georgischen Regierung und der abtrünnigen Region anbahnte, war der Grund für den ersten Besuch des Hohen Kommissars Max van der Stoel in Georgien, der 1997 auf Bitten der georgischen Regierung stattfand. Seitdem stehen die Rechte von Minderheiten und der respektvolle Umgang vor allem – aber nicht ausschließlich – mit der georgischen Minderheit in Abchasien weit oben auf der Agenda von Max van der Stoel und seinen Nachfolgern Rolf Ekéus und Knut Vollebæk. Dies zeigt sich an regelmäßigen Besuchen und Treffen mit den involvierten Parteien, wann immer die politische Situation es zulässt. Der letzte Besuch des HKNM erfolgte im Sommer 2012. Infolge des Konflikts in Abchasien ist Projektarbeit dort jedoch äußerst kompliziert und findet deshalb auch nur in begrenztem Umfang statt; das gilt vor allem seit der Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens durch Georgiens Nachbarn Russland im Jahr 2008.[10]

---

9 Siehe Presidential Decree No. 639 „On the Development of the National Concept and Action Plan for Tolerance and Civil Integration“ vom 8. August 2005 bzw. Decree No. 348 of the Prime Minister of Georgia, National Concept for Tolerance and Civil Integration and Action Plan, vom 8. Mai 2009.

10 Abgesehen von Beratungen und Seminaren bestand die Projektunterstützung 2004 und in den folgenden Jahren aus kleineren Hilfsprojekten für Georgisch- und Abchasischlehrer in Gali und zwei anderen Bezirken, die von dem Konflikt am meisten betroffen waren. Dies ist ein gutes Beispiel für die konstruktive Rolle, die ein Projekt in einem politisch schwie-

Sprachunterricht – der Bereich der intensivsten Unterstützung durch den HKNM

In der Erkenntnis, dass die sprachliche Isolierung der Minderheiten ein entscheidendes Hindernis für ihre soziale, wirtschaftliche und politische Integration in die georgische Gesellschaft darstellte, startete der HKNM sein Hilfsprogramm mit dem Schwerpunkt Sprachunterricht, das bis heute zu seinen Prioritäten gehört und das beste Beispiel für die langjährige Unterstützung der georgischen Regierung und die Zusammenarbeit mit ihr ist. Es begann mit einem Pilotprojekt und der Entwicklung politischer Strategien und wird seit 2008 mit der Implementierung dieser Strategien fortgesetzt. Die Geschwindigkeit des Prozesses variiert. Zum einen wurde die Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Bildung und Wissenschaft ausgebaut, zum anderen kam es immer wieder zu Phasen der Verlangsamung und sogar zur Stagnation. Die wesentlichen Bereiche des Programms waren das Erlernen der Staatssprache für Erwachsene (Studienanfänger, Beamte und Lehrer), mehrsprachiger Unterricht an den Schulen und Initiativen zur Förderung von Minderheitensprachen. Letztere sind im Laufe der Jahre zurückgegangen. Die Gründe dafür werde ich nachfolgend auszuführen versuchen.

Im Jahr 2002 startete der HKNM seine Unterstützung für die armenische Minderheit mit einem Projekt zum Erwerb der georgischen Sprache für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst, die Minderheiten angehören, mit dem das staatliche Programm zur Gewährleistung des Funktionierens der Staatssprache in Georgien unterstützt werden sollte. Damit nahm sich der HKNM des größten Problems der Beamten armenischer Herkunft an, nämlich der Verbesserung ihrer Fähigkeit, mit in der Staatssprache verfassten Dokumenten zu arbeiten. Der Schriftwechsel zwischen dem Hohen Kommissar Rolf Ekéus und Nino Burdschanadse, der damaligen Parlamentspräsidentin, zeigt, dass die Staatssprache in Georgien zu den zentralen Anliegen des HKNM gehörte. Der HKNM stellte fest, dass „die Änderung der Staatssprache in einigen Regionen Georgiens praktische und politische Hürden für die gesellschaftlichen Integration darstellt“, und drängte die Regierung, „unverzüglich Schritte zur Ausarbeitung eines umfassenden Programms zur Förderung der Kenntnis und Verwendung der Staatssprache im gesamten Land einzuleiten, einschließlich eines Programms für den Sprachunterricht in den Schulen und im öffentlichen Dienst, insbesondere auf lokaler Ebene“.[11] Wie

rigen Kontext beim Aufbau lokaler Kapazitäten und bei der Aufrechterhaltung des Dialogs mit den Behörden spielen kann. Obwohl der HKNM Projekte in Abchasien für die nähere Zukunft nicht ausschließt, wären sie aufgrund politischer und logistischer Beschränkungen nach wie vor schwer durchzuführen.

11 OSCE High Commissioner on National Minorities, Address by Ambassador Rolf Ekéus, OSCE High Commissioner on National Minorities, to the OSCE HCNM-UNDP Conference „Promoting Integration and Development in the Samtskhe-Javakheti Region of Georgia“, Tiflis, 19. November 2002 (eigene Übersetzung).

bereits erwähnt, wurde die lange erwartete Strategie erst 2009 vorgestellt. In seinen Gesprächen mit hochrangigen Regierungsvertretern ermutigte der Hohe Kommissar sie auch nachdrücklich dazu, politische Maßnahmen in Bezug auf die Staatssprache in eine umfassendere Strategie zur Integration von Minderheiten einzubeziehen. Hierbei wandte er die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben unmittelbar auf Georgien an.[12] Damit waren die bis heute geltenden Prioritäten des HKNM gesetzt.

Mit dem Hinweis auf den geringen Gebrauch der georgischen Sprache unter den Minderheiten machte der Hohe Kommissar darauf aufmerksam, dass ein Gesetz über die Staatssprache vonnöten sei, um die breitere Anwendung des Georgischen im Alltag landesweit zu fördern. Im selben Jahr beriet der HKNM die Regierung bei dem Gesetzentwurf. Das Gesetz wurde jedoch nie verabschiedet.

Deutlich leichter als eine Übereinkunft über den Gesetzentwurf ließ sich eine Einigung mit den Behörden über mögliche Projekte erzielen. Angesichts der Tatsache, dass der öffentliche Dienst eine wichtige Verbindung zwischen der Zentralregierung und den Regionen darstellt, in denen Minderheiten leben, beschloss der HKNM ein Projekt ins Leben zu rufen, mit dem die Georgischkenntnisse von Staatsbediensteten, die ethnischen Minderheiten angehören, verbessert werden sollten. Das Projekt erhielt die volle Unterstützung der Regierung. In Mazedonien und Moldawien hatte sich der Unterricht in der Staatssprache bereits als erfolgreiche Maßnahme erwiesen. In Georgien war dies jedoch zum ersten Mal für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst in allen Bereichen vorgesehen, von Mitarbeitern der örtlichen Verwaltungen über Lehrer bis hin zu Krankenhauspersonal und Bankangestellten. Das Projekt wurde zwischen 2002 und 2007 für rund 700 Staatsbedienstete durchgeführt, von denen etwa 400 einen Abschluss erwarben.

Im Rahmen der Konfliktverhütungsprogramme begann der Sprachunterricht allmählich eine Reform der mehrsprachigen Bildung zu befördern. Der HKNM hielt einen zweisprachigen bzw. bei mehreren Sprachen mehrsprachigen Unterricht für die bei Weitem wirksamste Strategie, um der sprachlichen Vielfalt einer Gesellschaft gerecht zu werden. Multilinguale Programme zielen darauf ab, dass Schüler mehrere Sprachen beherrschen, indem sie ihre Muttersprache fortentwickeln und die Staatssprache ganz oder teilweise erlernen. Um dies zu erreichen, erhalten die Schüler nicht nur Sprachunterricht in der Staatssprache und in ihrer Muttersprache, sondern werden nach und nach auch in Mathematik, Biologie und anderen Fächern in der Staatssprache unterrichtet. Der Vorteil dieses Unterrichtsmodells besteht darin, dass es einerseits die Identität der Minderheit bewahrt und andererseits die Integration in die Gesellschaft des Landes, in dem sie lebt, ermöglicht. Nach den positiven Erfahrungen der Vergangenheit – vor allem in den 1990er Jahren in den balti-

12 Vgl. Sally Holt, The Lund Recommendations in the Activities of the HCNM, in: International Journal on Minority and Group Rights 12/2005, S. 169-188, hier: S. 176.

schen Staaten – hat sich der HKNM in den letzten zehn Jahren erfolgreich dafür eingesetzt, den mehrsprachigen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen in Georgien zu fördern. Damit regte er sowohl die georgische Regierung als auch die Minderheiten erfolgreich dazu an, Mehrsprachigkeit in Übereinstimmung mit den Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten von 1996[13] zu ermöglichen bzw. zu erwerben.

Auf die Konfliktverhütungsprogramme folgte das bereits erwähnte Bildungsprogramm, das 2011 ins Leben gerufen wurde und bis Mitte 2013 läuft. Der Schwerpunkt des Programms liegt auf dem Sprachunterricht. Es setzt die in den letzten Jahren aufgebaute Zusammenarbeit in wesentlichen Zügen fort und beinhaltet einige neue Initiativen, wie etwa eine Aufklärungskampagne für Minderheiten. Sie informiert über die Vorteile des mehrsprachigen Unterrichts für Schüler und über Möglichkeiten für Erwachsene, die Staatssprache zu erlernen. Das Programm fördert auch die Kommunikation zwischen den örtlichen Gemeinschaften und den Zentralbehörden, indem es das Ministerium für Erziehung und Wissenschaft darüber informiert, wie die armenischen und aserischen Minderheiten und die Lehrer die Reform der mehrsprachigen Bildung wahrnehmen.

Das Tempo, in dem der HKNM seine Unterstützung leistete, variierte im Laufe der Jahre und hing vor allem vom Verhalten der Regierung bei der Durchführung der Reform des Sprachunterrichts ab. Drei Gelegenheiten, bei denen die georgische Regierung direkte Schritte unternahm, um ihren Reformbeitrag zu verbessern, sind besonders erwähnenswert. Erstens übernahm die Regierung 2007 die sogenannten Sprachhäuser, eine lokale Einrichtung, die 2004 vom HKNM gegründet worden war, um Erwachsenen in Minderheitenregionen die Möglichkeit zu geben, Georgisch zu lernen. Anschließend verfielen sie jedoch. Zum Glück wurde diese Initiative 2011 im Rahmen einer breiter angelegten Regierungsstrategie, die das Erlernen der Staatssprache fördern sollte, wiederbelebt. Die zweite, umfassendere Maßnahme wurde 2008 in Gestalt der Reform des mehrsprachigen Unterrichts durchgeführt, bei der die Regierung von internationalen Experten, die vom HKNM abgeordnet worden waren, unterstützt wurde. Das Ergebnis war das Programm zur Förderung des mehrsprachigen Unterrichts, das 2009 vom Ministerium für Bildung und Wissenschaft als wichtiger Schritt in Richtung eines integrationspolitischen Konzepts der georgischen Regierung gebilligt wurde, nämlich des Nationalen Konzepts und des Aktionsplans für Toleranz und gesellschaftliche Integration.[14] Bei der Gestaltung der Reform baute das Ministerium für

13 Vgl. das Kapitel „Minority education at primary and secondary levels“, in: The Hague Recommendations on the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note, Oktober 1996, S. 6-7. Obwohl sämtliche wichtigen Bestandteile eins mehrsprachigen Unterrichts beschrieben werden, wird der Begriff *„multilingual education“* in den Empfehlungen nicht verwendet. Lediglich der Begriff *„multilingualism“* findet sich in den Erläuterungen; vgl. ebenda, S. 13.

14 Government of Georgia, National Concept for Tolerance and Civic Integration, 8. Mai 2009, unter: http://www.smr.gov.ge/docs/doc203.pdf. Zum Programm für den mehrspra-

Bildung und Wissenschaft auf den vom HKNM in Zusammenarbeit mit der Schweizer NGO *Cimera* von 2006 bis 2008 in zwölf Pilotschulen angewandten Methoden des mehrsprachigen Unterrichts und den dabei erzielten positiven Ergebnissen auf. Ab 2009 wurde das Pilotprojekt auf 40 Minderheitenschulen ausgeweitet. Das Bildungsprogramm für Georgien und die neue Initiative des Präsidenten „Georgische Sprache für zukünftigen Erfolg", die fast zeitgleich im Frühling 2011 gestartet wurden, gaben der Reform einen weiteren Impuls. Hochschulabsolventen, die gerade ihr Studium abgeschlossen hatten, wurden dazu herangezogen, die Minderheitenschulen beim Georgischunterricht zu unterstützen.[15] Diese Maßnahme konnte zwar nicht aufrechterhalten werden, hatte aber den Vorteil, Schüler und Lehrer, die Minderheiten angehörten, mit georgischen Muttersprachlern in Kontakt zu bringen und damit ihre Kenntnisse der Staatssprache zu verbessern.

Das Nationale Sicherheitskonzept aus dem Jahr 2005 wurde 2011 überarbeitet, vor allem, um den neuen Herausforderungen Rechnung zu tragen, die seit dem Krieg mit Russland im Jahr 2008 entstanden waren. Interessanterweise wurde darin auch das Erlernen der georgischen Sprache als wichtige Maßnahme erwähnt: „Gesellschaftliche Integration setzt voraus, dass Bedingungen geschaffen werden, in denen alle Bürger Georgiens die Nationalsprache lernen können, womit ihnen die vollständige Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben des Landes ermöglicht wird."[16]

Wo stehen wir nun nach zehnjährigem Einsatz für den Sprachunterricht für die armenische und die aserische Minderheit in Samzche-Dschawachetien bzw. Kwemo-Kartli? Zunächst einmal kommt die Implementierung des Konzepts des mehrsprachigen Unterrichts gut voran. Dies ist der gezielten Unterstützung durch Experten, u.a. mit Regelungen und Strategiepapieren, sowie dem Ausbau der Kapazitäten der Ministeriumsmitarbeiter zu verdanken.[17]

Zweitens erhalten Beamte im Bildungswesen, Lehrer und indirekt auch Schüler für den mehrsprachigen Unterricht Hilfe in Form von Fortbildungen, Lehrbüchern und anderen Materialien aus der Hand von Experten, die wiederum von NGOs angeleitet werden, so vor allem vom *Centre for Civil Integration and Inter-Ethnic Relations* (CCIIR), mit dem der HKNM seit 2002 erfolgreich zusammenarbeitet. Als das Pilotprojekt 2006 gestartet wurde, hatte „so gut wie keiner der Lehrer die für den Unterricht nötigen Fremdsprachenkenntnisse. Auch konnte kaum ein Lehrer an den Minderheitenschulen

---

chigen Unterricht siehe Ministry of Education and Science of Georgia, Civil Integration Programs, unter: http://www.mes.gov.ge/content.php?id=547&lang=eng.

15 Vgl. Georgian Language for Future Success, unter: http://www.tpdc.ge/index.php?action=page&p_id=257&lang=eng.

16 National Security Concept of Georgia, S. 10, unter: http://nsc.gov.ge/files/files/National%20Security%20Concept.pdf (eigene Übersetzung).

17 Zu den konkreten politischen Errungenschaften gehören Regelungen für den mehrsprachigen Unterricht und Anmeldeverfahren für Schulen, Bedarfserhebungen für die Fortbildung von Lehrern und Standards für die zweisprachige Ausbildung von Lehrern. Ein Zertifizierungsprozess für bilinguale Sprachlehrer ist in Arbeit.

sein Fach in einer Fremdsprache unterrichten."[18] Die Weiterbildung von Lehrern ist noch immer ein langwieriger Prozess. Wenn sie zu nachhaltigen Ergebnissen und einer Verbesserung des Unterrichts sowohl in georgischer Sprache als auch in einer Minderheitensprache mit Hilfe moderner Methoden führen soll, sind langfristige und anhaltende Investitionen von Seiten der Regierung erforderlich. Die Regierung hat diesen Prozess zur Priorität erklärt, was sich an den Reformen von 2008, dem nachfolgenden Beschluss, das Pilotprojekt auf 40 Schulen auszuweiten, und der 2011 ins Leben gerufenen Initiative zur Förderung der Staatssprache zeigt, auch wenn sich noch keine langfristige Strategie abzeichnet. Die Lehrer und Mitarbeiter an den Pilotschulen sind jetzt besser informiert und darin ausgebildet, wie der mehrsprachige Unterrichtet gestaltet werden kann. Als sich die finanzielle Unterstützung durch die Regierung verzögerte, versuchten armenische Schulen in einigen Fällen sogar, das Projekt vorübergehend mit ihren eigenen Mitteln fortzuführen. Jedoch kann die entsprechende Motivation ohne Klarheit hinsichtlich der Aussicht auf eine kontinuierliche finanzielle, organisatorische und methodisch-fachliche Unterstützung nicht aufrechterhalten werden. Die Regierung kündigte mehrfach an, dass die knapp 225 Minderheitenschulen im ganzen Land mit dem mehrsprachigen Unterricht beginnen sollten, jedoch mit stets wechselnden Terminangaben. Noch immer ist unklar, wann und wie die Einführung des mehrsprachigen Unterrichts an diesen Schulen stattfinden soll.

Drittens hat sich der HKNM daran beteiligt, Jugendlichen die kulturelle und sprachliche Integration in ein georgischsprachiges Umfeld zu ermöglichen („Argonauti"-Programm). Diese Maßnahme hat sich als erfolgreich erwiesen: Zwischen 2009 und 2011 haben 20 der 74 Schüler aus Samzche-Dschawachetien, die an dem Programm teilgenommen haben, ein Universitätsstudium aufgenommen. Im Jahr 2012 wurde dieses Programm zum letzten Mal mit Unterstützung des HKNM für 45 Schüler aus Samzche-Dschawachetien und erstmals auch aus Kwemo-Kartli durchgeführt. Das Ministerium für Bildung und Wissenschaft ist daran interessiert, das Programm ab 2013 zu übernehmen, was eine günstige Perspektive für die Aufrechterhaltung des Projekts verspricht.

Schließlich wurde auch die Zusammenarbeit mit den Gemeinden in Form von Aufklärungskampagnen wieder aufgenommen mit dem Ziel, Eltern und Gemeinden für den mehrsprachigen Unterricht zu gewinnen. Ein gängiges Missverständnis ist, dass es beim mehrsprachigen Unterricht darum gehe, die Staatssprache zu sprechen und vielleicht sogar Minderheitenschulen zu schließen, um Minderheiten so konsequent in die georgische Gesellschaft zu assimilieren. Um diese in Samzche-Dschawachetien weit verbreiteten Befürchtungen zu zerstreuen, besprechen die dortigen Implementierungspartner

18 Ligita Grigule, Shaping the Multilingual Learning Environment: The Case of Multilingual Education Pilot Project in Georgia, in: Journal of Teacher Education for Sustainability 1/2009, S. 50-64, hier: S. 54 (eigene Übersetzung).

die Sorgen der Gemeinden bei Treffen mit der örtlichen Selbstverwaltung, Eltern, Mitarbeitern der Schulen und mit Schülern. Dadurch gewinnt der HKNM nicht nur exakte und aktuelle Informationen, sondern er erfährt auch, wie die örtliche Bevölkerung die Bildungsreform wahrnimmt, und kann dies dem Ministerium mitteilen. Das Projekt zeigt, wie wichtig die Kommunikation zwischen dem Ministerium und den Bildungseinrichtungen und Gemeinden vor Ort ist. Ein Konzept zu entwickeln ist das eine – es der Bevölkerung adäquat zu vermitteln und an die Bedürfnisse vor Ort anzupassen, ist jedoch etwas ganz anderes.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die politische Reform kontinuierlich umgesetzt wird. Dabei sind insbesondere in zwei Bereichen deutliche Erfolge zu erkennen. Erstens hat sich der Kapazitätsaufbau in den Institutionen als wirksames Mittel erwiesen, um Reformen auf zentraler Ebene voranzutreiben, wobei wichtige politische Dokumente entwickelt und gebilligt wurden. Dies trifft auch auf lokaler Ebene zu, wie an der zunehmenden Verbreitung und Popularität der Sprachhäuser und der wachsenden Bereitschaft der Schulen, den mehrsprachigen Unterricht einzuführen, zu erkennen ist. Zweitens hat der Unterricht in der Staatssprache – sei es in der Schule im Rahmen des Programms zum mehrsprachigen Unterrichts oder im Rahmen des Argonauti-Programms – Schülern aus Samzche-Dschawachetien die Möglichkeit zum Besuch von Hochschuleinrichtungen eröffnet. Gleichzeitig hat die Anpassung der Regelungen für landesweit einheitliche Prüfungen Schülern, die Minderheiten angehören, den Zugang zur Universität erleichtert.[19]

Der Umstand, dass der HKNM in Georgien, aber auch in anderen Ländern wie Moldau, Kirgisistan und Kasachstan, über viele Jahre hinweg stets nachdrücklichen Wert auf das Erlernen der Staatssprache gelegt hat, wirft die Frage auf, wie wichtig es ist, Minderheitensprachen ebenso zu fördern. Ganz im Sinne der Haager Empfehlungen, in denen es hauptsächlich um Minderheitensprachen geht, spricht der HKNM auch dieses Thema an, wann immer Minderheitensprachen bedroht sind. Der Anspruch jedoch, dass eine Minderheitensprache wie z.B. Armenisch berechtigt sei, den Status einer regionalen Sprache zu erlangen, wird nicht als sinnvolles Mittel zur Integration erachtet.[20] Stattdessen war der HKNM bemüht, einen Mittelweg zwischen dem Erlernen der Staatssprache und dem Bewahren von Minderheitensprachen einzuschlagen, wobei das Ziel stets lautete, Minderheiten in die Gesellschaft zu integrieren. Der mehrsprachige Unterricht stellte das Instrumentarium für einen solchen Mittelweg zur Verfügung. Die Tatsache, dass sich das Ministerium für Bildung und Wissenschaft für den mehrsprachigen Unterricht eingesetzt hat, konnte daher als Garantie dafür angesehen werden, dass die Identität und die Kultur der Minderheiten respektiert werden. Dennoch war in den letzten Jahren die Tendenz zu erkennen, dass die Regierung in erster Linie in

19 Vgl. Assessment of Civic Integration of National Minorities, a.a.O. (Anmerkung 5), S. 47.

20 Diese Frage stellte sich 2007, als Vertreter der armenischen Minderheit den HKNM baten, zu prüfen, ob Armenisch den Status einer regionalen Sprache erlangen könnte.

die Staatssprache investierte.[21] Entsprechende Maßnahmen könnten einen Schritt in Richtung Einsprachigkeit in Georgien darstellen – ein Szenario, das von vielen gefürchtet wird, vor allem in Samzche-Dschawachetien. Der HKNM beobachtet den Fortgang der Reform des mehrsprachigen Unterrichts sehr genau. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes haben gerade Parlamentswahlen in Georgien stattgefunden und es bleibt abzuwarten, welchen Weg die neue Regierung einschlägt, um den Bedürfnissen der Minderheiten in Georgien in Bezug auf den Sprachunterricht gerecht zu werden.

Weitere wichtige Bereiche des Engagements: Rechtsberatung, Entwicklung der Medien und Weiterbildung für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst

Neben dem Sprachunterricht setzt sich der HKNM auch in anderen Bereichen dafür ein, die Teilnahme von Minderheiten am öffentlichen Leben zu verbessern: durch die Stärkung ihrer Kompetenzen in der örtlichen Verwaltung und in den Medien sowie durch die Erleichterung des Zugangs zu Rechtsberatung.
Von 2004 bis 2006 veranlasste der HKNM Weiterbildungskurse für Mitarbeiter der örtlichen Verwaltungen von Samzche-Dschawachetien und Kwemo-Kartli zum Umgang mit interethnischen Spannungen in ihrer alltäglichen Arbeit. Zwar gibt es keine Belege dafür, dass diese Maßnahme direkt zu Reformen beigetragen haben. Tatsache ist jedoch, dass die Regierung im darauffolgenden Jahr beschloss, eine staatliche Schule für öffentliche Verwaltung zu gründen, die nach dem verstorbenen Premierminister Surab Schwania benannt ist und sich in Kutaissi befindet. Ziel war es, nationale Minderheiten in Entscheidungsprozesse einzubinden und ihre Präsenz in staatlichen Strukturen (Parlament, Regierung, Lokalverwaltungen und öffentlicher Dienst) durch Weiterbildung zu erhöhen. Um diese Maßnahme langfristig aufrechtzuerhalten, einigte sich der HKNM 2006 mit dem Ministerium für Bildung und Wissenschaft und der Surab-Schwania-Schule darauf, die Weiterbildungskurse fest in den Unterrichtsplan aufzunehmen. Im selben Jahr übernahm der Implementierungspartner des HKNM die Ausbildung der Lehrer an der Surab-Schwania-Schule und bot die ersten Kurse zur Steuerung interethnischer Beziehungen für die Studenten an. Bei der Überarbeitung des Lehrplans im Jahr 2010 wurde der Kurs jedoch wieder gestrichen, da er angeblich nicht auf die tägliche Praxis der Beamten zugeschnitten war. Zwar enthielt er wohl tatsächlich einige unnötig abstrakte Komponenten, doch hätte er auch umgestaltet anstatt gänzlich aufgegeben werden können. Eine weitere recht bedauerliche Entwicklung war, dass das Ministerium 2011 das Profil der

21 Dies zeigt sich an verschiedenen Maßnahmen wie etwa der Initiative „Georgische Sprache für zukünftigen Erfolg“ und der besonderen Hervorhebung der Arbeit sowohl der Surab-Schwania-Schule für öffentliche Verwaltung als auch der Sprachhäuser in den Minderheitenregionen zum Erwerb der Staatssprache (ausführlicher zur Schule für öffentliche Verwaltung s.u.).

Surab-Schwania-Schule teilweise veränderte, um den Schwerpunkt auf das Erlernen der Staatssprache für Beamte – darunter auch das Schulpersonal – zu legen. Diese Maßnahme passt zwar zu den jüngsten Bemühungen der Regierung zum Erwerb der Staatssprache, aber es ist schade, dass der auf den Arbeitsalltag ausgerichtete Unterricht für Staatsbedienstete, die einer Minderheit angehören, in den Hintergrund getreten ist. Die Unterstützung für Beamte hat so zwar offensichtlich zu der institutionellen Reform beigetragen, steht aber seit 2010 nicht mehr auf der Prioritätenliste der Regierung.

Hilfen in Form von Rechtsberatung und Unterstützung bei der Entwicklung der Medien konzentrierten sich auf den Kapazitätsaufbau der Zivilgesellschaft in den Minderheitenregionen. Sie erwiesen sich als erfolgreich und wirkten sich zumindest auf lokaler Ebene positiv aus.

Von 2003 bis 2010 unterstützte der HKNM die Gründung und den Kapazitätsaufbau von Rechtsberatungsstellen an vier Orten (Achalziche, Achalkalaki und Ninozminda in Samzche-Dschawachetien und Marneuli in Kwemo-Kartli), um der Bevölkerung bei der Regelung von Streitfragen, insbesondere in Bezug auf die Landfrage, zu helfen. Für Regionen, die stark von der Landwirtschaft abhängen, ist es für den Lebensunterhalt der Bevölkerung entscheidend, welchen rechtlichen Status das Land hat und welche Möglichkeiten der Privatisierung, z.B. durch Pachtverträge, es gibt. Kurz nach der Unabhängigkeit, unter der Regierung Swiad Gamsachurdias, hinderte ein diskriminierendes Gesetz Minderheiten daran, Land zu privatisieren. Später wurde das Gesetz geändert und ließ eine eingeschränkte Privatisierung innerhalb eines Gürtels von 21 Kilometern in unmittelbarer Nachbarschaft der aserbaidschanischen Grenze zu. Obwohl das Gesetz Ende der neunziger Jahre aufgehoben wurde, mangelt es der Privatisierung und der Verpachtung von Land nach wie vor an Transparenz. Rechtsberatungsstellen boten insbesondere zu diesen Fragen eine kostenlose Beratung an. Das Projekt konnte nur teilweise aufrechterhalten werden, da die vier Büros zwar noch geöffnet sind, aber mit strukturellen Finanzierungslücken zu kämpfen haben.

Auch im Bereich Medienentwicklung wurde Unterstützung geleistet. Hier konnte ein Pilotprojekt für die Zentralregierung und die Kommunen erfolgreich durchgeführt werden. In Rahmen des Projekts, das von 2004 bis 2009 zeitweise unter der Leitung der OSZE-Mission in Georgien lief, wurden landesweite Nachrichten aus Georgien auch in aserischer und armenischer Sprache gesendet. Mit diesem Projekt beabsichtigte der HKNM die Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten (1998), in denen es unter anderem um den Umgang mit Medien geht, vor allem aber die Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk (2003) umsetzen.[22] Im Jahr 2007 übernahm der staatliche Rundfunk einen Teil dieses Projekts und nahm eine zehnminütige Nachrichtensendung für jede der

22 Vgl. Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media, Oktober 2003, S. 17, und The Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities & Explanatory Note, Februar 1998, S. 6-7.

fünf größten ethnischen Minderheitengemeinschaften ins Programm, die somit auf Aserisch, Armenisch, Russisch, Ossetisch und Abchasisch ausgestrahlt wurde. Gegen Ende des Projekts produzierten die lokalen Mitarbeiter nicht nur Zusammenfassungen der landesweiten Nachrichten, sondern auch qualitativ hochwertige lokale Nachrichten auf Aserisch. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes werden immer noch täglich Nachrichten in diesen Sprachen – außer auf Russisch – ebenso gesendet wie regelmäßige regionale Nachrichten.
Weitere medienbezogene Projekte boten Fortbildungen für Lokaljournalisten und Unterstützung für zwei örtliche Fernsehsender in Bolnissi und Marneuli an. Letzterer ist noch immer in Betrieb.[23]

Schlussfolgerungen

In den letzten zehn Jahren hat Georgien eine kritische Phase seiner Geschichte durchlebt, die von entschiedenen Reformbemühungen in mehreren zentralen Bereichen gekennzeichnet war. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass der HKNM eine wichtige Rolle bei diesen Bemühungen gespielt hat, vor allem in Bezug auf den Sprachunterricht. Mit der Durchführung zahlreicher Projekte entwickelte der HKNM praktische Möglichkeiten und Verfahren zur Beseitigung der systemischen Ursachen für die Isolation der beiden größten Minderheiten Georgiens. Das Beispiel Georgien zeigt, dass der HKNM Projekte auf pragmatische Art und Weise entworfen und durchgeführt und den örtlichen Rahmenbedingungen und Dynamiken angepasst hat, vor allem, indem er die verfügbaren Ressourcen bei den Implementierungspartnern mobilisiert hat. Das Ziel lautete stets, die Reformbereitschaft der Regierung zu erhöhen.
Das jahrelange Engagement des HKNM für verschiedene Projekte ist angesichts des schwierigen politischen Kontexts in Georgien ein bedeutender Erfolg. Die Konflikte – vor allem mit den abtrünnigen Regionen Abchasien und Südossetien, die in dem Krieg zwischen Russland und Georgien im Jahr 2008 gipfelten – bildeten in mindestens zweierlei Hinsicht den Hintergrund für das Engagement des HKNM. Um die Gefahr zu mindern, dass diese Konflikte auf die Regionen Samzche-Dschawachetien und Kwemo-Kartli übergreifen, rief der HKNM vielfältige Projekte ins Leben, um das Konfliktpotenzial in diesen Regionen zu verringern, und erhielt dabei die Unterstützung der Regierung.
Die Regierung hat die Bemühungen des HKNM von Anfang an unterstützt und diese Unterstützung im Laufe der Jahre auch mehrmals bekräftigt. Wie man an dem neuen Nationalen Sicherheitskonzept sehen kann, bemüht sich die Regierung, Minderheiten zu integrieren und betrachtet dies auch als ein zentrales Element ihrer Sicherheitsstrategie. Jedoch hat sie insofern auch „ge-

23 Ausführlicher zur Arbeit von Marneuli TV siehe: http://www.marneulitv.ge/eng.

mischte Gefühle“ gegenüber Minderheiten zu erkennen gegeben, als sie den politischen Beziehungen vor allem zwischen den ethnischen Armeniern und Russland misstrauisch gegenübersteht. Ein allgemeinerer Grund dafür ist der, dass Minderheiten ein Element im Kräfteverhältnis im Kaukasus darstellen.
Die Umsetzung der Reformen ging je nach den Prioritäten der Regierung in unterschiedlichem Tempo voran, das von Stagnation bis hin zu plötzlicher Eile und raschen Maßnahmen reichte. Die Durchführung der Projekte wurde dadurch zu einem Prozess, der dem HKNM, den Experten und den Partnern Geduld und Hartnäckigkeit abverlangte.
Der pragmatische Ansatz des HKNM wurde als ein Grund für seinen Erfolg anerkannt, vor allem vom Europarat und vom ECMI. Jedoch sollten langfristige Strategien und multiple Optionen vom HKNM weiterentwickelt werden, damit die Projekte von lokalen Akteuren übernommen werden können. Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine regelmäßige Evaluierung der Projekte vor Ort notwendig.
Inwiefern können die Projekte des HKNM in Georgien als nachhaltig angesehen werden? Das wichtigste Anzeichen dafür, dass die in Georgien geleistete Unterstützung des HKNM nachhaltige Auswirkungen haben wird, ist, dass die Regierung Initiativen des HKNM aufgegriffen, eine politische Strategie daraus gemacht und sich konsequent dazu verpflichtet hat, diese auch umzusetzen. Projekte, die vom HKNM oder anderen ins Leben gerufen werden, ohne dass die Regierung langfristig die Verantwortung für sie übernimmt, überstehen oftmals nur den ersten Finanzierungszyklus von zwei bis drei – höchstens fünf – Jahren und verlaufen danach im Sande. Der lange und konsequente Einsatz des HKNM für den mehrsprachigen Unterricht zeigt, dass es zehn Jahre dauern kann, bis ein Reformkurs eingeschlagen und die Reform dann auch durchgeführt wird.
Zweitens veranschaulicht der Einsatz des HKNM für die Reform des mehrsprachigen Unterrichts anhand zumindest einiger bereits vorliegender Ergebnisse des noch laufenden Prozesses, dass Initiativen immer dann nachhaltig sind, wenn die Kapazitäten von Akteuren auf zentraler und lokaler Ebene ausgebaut werden oder diese sich selbst zur Weiterbildung verpflichten. Dies trifft zum Teil auf die Mitarbeiter des Ministeriums für Erziehung und Wissenschaft zu, die für den mehrsprachigen Unterricht ausgebildet werden, auch wenn die hohe Fluktuation unter den Mitarbeitern die kontinuierliche Aus- und Weiterbildung erschwert. In den Minderheitenregionen wurde die Arbeit der Sprachhäuser wieder aufgenommen. Das sind gute Nachrichten, doch sollten ihre Kapazitäten deutlich und anhaltend ausgebaut werden, um die derzeitige Arbeitsüberlastung abzubauen. In den Schulen hat die kontinuierliche Aus- und Weiterbildung der Lehrer zu einigen positiven Ergebnissen geführt, die durch eine Strategie für lebenslanges Lernen und langfristige berufliche Weiterbildung ergänzt werden sollten. Trotz allem sind die Georgischkenntnisse innerhalb der armenischen und der aserischen Minderheit immer noch schwach, was sie an der vollen Teilnahme am sozialen, wirtschaftli-

chen, kulturellen und politischen Leben des Landes hindert. Die Hilfe durch Rechtsberatungsstellen, ein weiteres Projekt des HKNM auf lokaler Ebene, hat den ersten Finanzierungszyklus durch den HKNM überlebt, da findige Juristen vor Ort alternative Fördermittel aufgetrieben haben, die idealerweise von der Regierung abgesichert werden sollten.

Drittens deutet auch der verstärkte Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft, vor allem über den Sprachunterricht, auf Nachhaltigkeit hin. Dank der Vermittlung durch die Mitarbeiter des HKNM – bei der sich der Nationale Programmmanager in Tiflis als besonders hilfreich erwies – konnten sich die Kommunikation und die Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium für Bildung und Wissenschaft und den Implementierungspartnern vor Ort (Experten für den Sprachunterricht, Spezialisten für Studentenaustauschprogramme oder Graswurzelorganisationen) entwickeln. Dadurch wiederum konnte in den Gemeinden, mit denen sie zusammenarbeiten, Vertrauen aufgebaut werden. Die Erfahrung des HKNM hat gezeigt, dass eine solche Zusammenarbeit gefördert werden sollte, auch in dem sensiblen und bislang kaum thematisierten Bereich der Geschlechtergleichstellung, vor allem in Bezug auf den Zugang von Jungen und Mädchen sowie Frauen und Männern zur Bildung.

Schließlich – und das ist vielleicht der wichtigste Punkt – ist die Abnahme interethnischer Spannungen ein Hinweis darauf, dass die Konfliktverhütungsmaßnahmen des HKNM Früchte tragen. Die Vielzahl der Faktoren, die die Stabilität oder Instabilität einer Region beeinflussen, erlaubt es uns nicht, einen kausalen Zusammenhang zwischen Stabilität und der Unterstützung durch den HKNM herzustellen. Doch zumindest in Samzche-Dschawachetien haben die interethnischen Spannungen in den letzten Jahren zweifellos nachgelassen. Heute ist das Klima weniger angespannt als 2008. In Kwemo-Kartli war die Lage zumeist ruhiger als in Samzche-Dschawachetien, doch besteht die Gefahr wachsender Spannungen, vor allem aus religiösen Gründen.[24]

In der immer noch begrenzten Teilnahme von Minderheiten am sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben des Landes liegen nach wie vor wichtige Herausforderungen. Um diesen zu begegnen, wird der HKNM die georgische Regierung weiterhin dazu ermutigen, politische Konzepte zu verfolgen und konsequent umzusetzen, die auf die uneingeschränkte Teilnahme der Minderheiten abzielen. Dies ist das beste Mittel, um anhaltende Stabilität für die gesamte georgische Gesellschaft zu gewährleisten.

24 Vgl. Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (CIPDD)/Georgian Young Lawyers Association (GYLA)/Saferworld, Peace, Security and Stability in Kvemo-Kartli – A Community-Informed Strategy, März 2011.

Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen

*Loïc Simonet**

Der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit nach der ersten jährlichen Diskussion über seine Umsetzung (11. Juli 2012): derzeitiger Stand und Aussichten

Einführung

Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (im Folgenden: „Verhaltenskodex") wurde vor beinahe 20 Jahren auf der 91. Plenarsitzung des Besonderen Ausschusses des KSZE/OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) nach zweijährigen Verhandlungen am 3. Dezember 1994 in Budapest angenommen. Er trat als politisch bindendes Dokument am 1. Januar 1995 in Kraft.[1]

Der Verhaltenskodex baute auf den Leitprinzipien der Schlussakte von Helsinki (1975), der Charta von Paris für ein neues Europa (1990) und des Helsinki-Dokuments (1992) auf, auf die auch mehrfach verwiesen wird, sowie auf anderen OSZE-Verpflichtungen zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit und legte in zehn Abschnitten und 42 Absätzen neue zwischen- und innerstaatliche Verhaltensnormen in einer Vielzahl von Bereichen fest.

In den Abschnitten I-VI gibt der Verhaltenskodex bereits früher vereinbarten Normen, die Sicherheit und Stabilität in den zwischenstaatlichen Beziehungen gewährleisten sollen, neue Impulse. Dazu gehören die souveräne Gleichheit der Teilnehmerstaaten und ein kooperativer Ansatz in ihren Sicherheitsbeziehungen (Absatz 4), das Prinzip der Solidarität (Absatz 5) und das Recht eines jeden Teilnehmerstaates, seine Sicherheitsinteressen selbst zu bestimmen, seine eigenen Sicherheitsvorkehrungen frei zu wählen und internationalen Organisationen anzugehören oder nicht anzugehören (Absätze 10 und 11), die Aufrechterhaltung nur solcher militärischer Fähigkeiten, die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitserfordernissen vereinbar sind, (Absatz 12) sowie der Verzicht darauf, irgendeinen anderen Teilneh-

---

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors wieder, die nicht zwangsläufig mit der offiziellen Haltung der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten identisch sind. Der Autor dankt dem ehemaligen Koordinator für den Verhaltenskodex, Oberst Anton Eischer, und Herrn Fabian Grass, Support Officer für das FSK, für die freundlichen und wichtigen Anmerkungen und Vorschläge.

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, DOC.FSC/1/95, 3. Dezember 1994, korrigierte Fassung vom 17. Januar 1995, unter: http://www.osce.org/de/fsc/41357; ebenso in: KSZE, Budapester Dokument 1994 – Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, korrigierte Fassung vom 21. Dezember 1994, Abschnitt IV, unter: http://www.osce.org/de/mc/39556?download=true.

merstaat militärisch zu dominieren (Absatz 13). Er legt außerdem fest, dass ein Teilnehmerstaat seine Streitkräfte auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerstaates nur mit dessen im Rahmen eines frei vereinbarten Abkommens gegebenen Zustimmung und nur im Einklang mit dem Völkerrecht stationieren darf (Absatz 14). Es mag überraschen, dass das Verbot der Anwendung von Gewalt nur indirekt in dem Gebot Erwähnung findet, „Staaten, die ihre Verpflichtung verletzen, sich der Androhung oder Anwendung von Gewalt zu enthalten, die gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit irgendeines Staates gerichtet" ist, keinen Beistand zu leisten und sie nicht zu unterstützen; allerdings stellt Absatz 8 eine enge Verbindung zur Charta der Vereinten Nationen und zur Helsinki-Schlussakte her, in denen dieses Kernprinzip bereits enthalten ist.

Hinsichtlich der innerstaatlichen Ebene liegt dem Verhaltenskodex die Idee zugrunde, dass nicht nur Streitkräfte, sondern auch verschiedene Kräfte der inneren Sicherheit die Beziehungen zwischen Staaten beeinflussen, sodass auch deren Verhalten legitimer Gegenstand internationaler Beobachtung und Aufsicht sein muss. Die Abschnitte VI und VII enthalten eine Reihe höchst innovativer Bestimmungen zu einem Bereich, der zuvor als „politisches Tabu"[2] galt: der demokratischen Kontrolle von Streitkräften und anderen Sicherheitskräften, sowie ihrer politischen Neutralität, Rechenschaftspflicht, Transparenz und Integration in die Gesellschaft. Der Verhaltenskodex enthält hierzu die umfassendsten und detailliertesten Bestimmungen, die jemals in einem multilateralen Rahmen verabschiedet wurden. So legt er fest, dass jeder Teilnehmerstaat gewährleisten muss, dass die Angehörigen der militärischen und paramilitärischen Kräfte sowie der Sicherheitskräfte in der Lage sind, in den Genuss ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten zu kommen und diese auszuüben, wie sie im Völkerrecht und in den OSZE-Verpflichtungen zum Ausdruck kommen (Absatz 32). Der Verhaltenskodex, der allgemein als normativer Eckpfeiler der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte betrachtet wird, ist daher auch das Gründungsdokument der Sicherheitssektorgovernance und der Sicherheitssektorreform, die 2007 von der OSZE als wichtige vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen anerkannt wurden.[3]

2 Der Ausdruck wurde entlehnt von Ortwin Hennig, Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 289-307, hier: S. 307.

3 Vgl. Arbeitsunterlage mit den Vorstellungen des Vorsitzes über die grundlegenden Normen und Prinzipien der OSZE im Bereich der Sicherheitssektorgovernance/-reform, MC.GAL/9/07 vom 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 49-68, hier: S. 49. Zu den Zusammenhängen zwischen dem Verhaltenskodex und der Sicherheitssektorreform siehe u.a. David M. Law, Rethinking the Code of Conduct in the Light of Security Sector Reform, in: Daniel Warner (Hrsg.), Consolidating the OSCE, PSIO Occasional Paper 4/2006, Genf 2006, S. 83-105.

Bei seiner Verabschiedung als „Meilenstein“ und „bahnbrechendes“ Dokument gepriesen[4] und von dem renommierten OSZE-Experten und „geistigen Vater der OSZE“, Professor Victor-Yves Ghebali, als „Juwel im normativen Bestand der OSZE“ bezeichnet, ist der Verhaltenskodex ein bedeutender Bestandteil des OSZE-*Acquis*. Er „will den Stand der politischen Zivilisation zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten [...] anheben“.[5] Er umfasst den gesamten Sicherheitssektor, einschließlich der Polizei, der Streitkräfte,[6] der Kräfte der inneren Sicherheit und der Nachrichtendienste. Er verkörpert den dimensionenübergreifenden und umfassenden Sicherheitsansatz der OSZE, indem er implizit die Lücke zwischen dem politisch-militärischen Bereich und der menschlichen Dimension von Sicherheit schließt und „die Schaffung solider wirtschaftlicher und umweltpolitischer Grundlagen“ postuliert, um „Spannungen, die in einen Konflikt münden können“, entgegenzuwirken (Absatz 17). Er befasst sich mit dem gesamten Konfliktzyklus, vom frühzeitigen Erkennen potenzieller Konflikte und von der Konfliktverhütung (Absatz 18) über Bedingungen, die eine politische Lösung des Konflikts begünstigen, bis hin zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistung (Absatz 19).[7] Das Dokument von 1994 kann gleichermaßen für die langfristige Planung zivil-militärischer Strukturen wie für die Durchführung militärischer Maßnahmen an sich verwendet werden. Da der Verhaltenskodex Normen für den Einsatz von Streitkräften sowohl in Friedens- als auch in Kriegszeiten (Abschnitt VIII) enthält, stellt er außerdem eine wichtige Ergänzung zum humanitären Völkerrecht und zu den internationalen Menschenrechtsnormen dar.

Die wichtige Rolle, die der Verhaltenskodex bei der Konsolidierung der euro-atlantischen Sicherheitszone und ihrer Umgestaltung bzw. bei der Anpassung an die neuen politischen und militärischen Realitäten in Europa gespielt hat, wird seit Langem ebenso anerkannt wie sein Beitrag zur weitgehenden Übernahme der Normen zur Regelung der internationalen Beziehungen und zur Gestaltung innerstaatlicher Bestimmungen bezüglich der Streitkräfte durch die OSZE-Teilnehmerstaaten, vor allem diejenigen, die sich im Übergang von geschlossenen Regierungssystemen zu offenen Demokratien befanden.

4 Abschnitt VI über die demokratische Kontrolle der Streitkräfte „gilt aus Sicht des internationalen Gewohnheitsrechts als ‚revolutionär‘“. Alexandre Lambert in: FSC.DEL/401/06, 12. September 2006, S. 1 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

5 Hennig, a.a.O. (Anm. 2), S. 290.

6 Die den Sicherheitssektor betreffenden Abschnitte VII und VIII des Verhaltenskodex werden daher als Ergänzung zum Wiener Dokument 1999 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen betrachtet; vgl. Victor-Yves Ghebali, Recommendations on the Further Development of the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: The Development of the OSCE’s Role in Security Sector Governance, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Genf 2006, S. 4.

7 Auch wenn der Verhaltenskodex in dem am 7. Dezember 2011 in Vilnius verabschiedeten Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 über „Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge“ explizit Erwähnung findet, steht er offenbar nicht im Mittelpunkt der Überlegungen zur Implementierung dieses wichtigen Beschlusses.

Auf dem Balkan trat der Verhaltenskodex im selben Jahr in Kraft, in dem das Friedensabkommen von Dayton unterzeichnet wurde (Dezember 1995), und seine Geschichte ist eng mit den seither eingetretenen bemerkenswerten Entwicklungen verknüpft; er war für das einzigartige Mandat der OSZE im Rahmen von Anhang 1-B des Friedensabkommens von Dayton, dem Abkommen über regionale Stabilisierung, von elementarer Bedeutung;[8] er hat eine wichtige Funktion im Zusammenhang mit den Normen und Standards, zu deren Einhaltung alle Teilnehmerstaaten politisch verpflichtet sind, übernommen. Da die demokratische und zivile Kontrolle der Streitkräfte seit dem Ende des Kalten Krieges eine wichtige Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der NATO und in der EU ist, spielte der Verhaltenskodex auch ein wichtige Rolle in deren Erweiterungsprozessen. Alexandre Lambert, einer der führenden Experten in Sachen Verhaltenskodex, stellte zu recht fest, dass „der Verhaltenskodex daher eine wichtige normsetzende Funktion innerhalb der entstehenden politischen und sicherheitspolitischen Architektur in Europa innehat“.[9]

Für die KSZE/OSZE selbst stellte der Verhaltenskodex, wie David Law zu Recht hervorhebt, insofern einen wichtigen Schritt in ihrer institutionellen Entwicklung dar, als seine Verabschiedung mit ihrer Überführung von einer Konferenz in eine Organisation und ihrer Umbenennung zusammenfiel.[10] Der Verhaltenskodex hatte maßgeblichen Einfluss auf die Europäische Sicherheitscharta, die 1999 auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul verabschiedet wurde.

Obwohl zu Beginn der 1990er Jahre unter den kurz nach dem Ende des Kalten Krieges herrschenden Bedingungen ausgehandelt, ist der Verhaltenskodex auch heute noch ein wichtiger Meilenstein, der 18 Jahre nach seinem Inkrafttreten nichts an Gültigkeit verloren hat und für die heutigen Sicherheitsherausforderungen des 21. Jahrhunderts noch immer von größter Relevanz ist. Die Umsetzung dieses bahnbrechenden Dokuments wurde durch die Einführung des OSZE-Fragebogens zur Implementierung des Verhaltenskodex

8 Zu der beeindruckenden Arbeit der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina zur Förderung der Implementierung des Verhaltenskodex durch Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Schulungsaktivitäten siehe den Fortschrittsbericht des Vorsitzes des FSK an das Achtzehnte Treffen des Ministerrats über Bemühungen zur weiteren Verbesserung der Umsetzung des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, MC.GAL/3/11 vom 14. November 2011, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2011, Wilna, 7. Dezember 2011, S. 144-148, hier: S. 147. Auf der ersten jährlichen Diskussion zur Implementierung des Verhaltenskodex am 11. Juli 2012 verteilte die montenegrinische Delegation das am 22. Dezember 2010 vom montenegrinischen Parlament verabschiedete neue Gesetz über die parlamentarische Kontrolle im Bereich Sicherheit und Verteidigung; siehe FSC.DEL/93/12/Add.1, 9. Juli 2012.

9 Alexandre Lambert, Implementation of Democratic Control of Armed Forces in the OSCE Region: Lessons Learned from the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper Nr. 11, Genf, Juli 2006, S. 1.

10 Vgl. Law, a.a.O. (Anm. 3), S. 89.

am 8. Juli 1998 unterstützt, der seither zweimal aktualisiert wurde.[11] Der jährliche Informationsaustausch auf der Grundlage des Fragebogens ist das wichtigste Instrument für die Implementierung des Verhaltenskodex: Er schafft Transparenz unter den OSZE-Teilnehmerstaaten hinsichtlich ihrer Streitkräfte und deren Kontrolle durch verfassungsrechtliche Organe; er ermöglicht es ihnen ebenso, übliche Verfahrensweisen, allgemeine Trends und hilfreiche Elemente, die Vergleiche ermöglichen, zu erkennen, die dazu genutzt werden können, die nationale Implementierung und multilaterale Verfahren der Zusammenarbeit zu verbessern. Seit seiner letzten Aktualisierung im Jahr 2009 besteht der Fragebogen aus drei Abschnitten: zwischenstaatliche Elemente, innerstaatliche Elemente sowie Zugang der Öffentlichkeit und Kontaktinformation.[12] Er enthält 24 Fragen, die sich direkt auf die Bestimmungen des Verhaltenskodex und die Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zur Implementierung zahlreicher im Verhaltenskodex enthaltener Prinzipien und Normen beziehen. Seit 2002 legt der Fragebogen besondere Betonung auf die Bekämpfung des Terrorismus und trägt zur diesbezüglichen Zusammenarbeit bei.[13]

Seit der Verabschiedung des Verhaltenskodex im Jahr 1994 haben erst drei Folgekonferenzen stattgefunden: im September 1997, im Juni 1999 und im September 2002. Unter der Leitung des OSZE-FSK fand am 27. September 2006 eine Sondertagung statt, auf der die Umsetzung des Verhaltenskodex überprüft werden sollte. Seither zeigten sich die aufeinander folgenden FSK-Vorsitze und ihre jeweiligen Koordinatoren für den Verhaltenskodex zwar nach wie vor sehr engagiert und veranstalteten regelmäßige Briefings und Vorträge zu diesem Thema.[14] Eine echte Diskussion über technische Fragen hatte es jedoch seit einer Sondersitzung der Arbeitsgruppe A des FSK am 23.

---

11 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 4/03, Technische Aktualisierung des Fragebogens zum Verhaltenskodex, FSC.DEC/4/03, 9. April 2003; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 2/09, Technische Aktualisierung des Fragebogens zum Verhaltenskodex, FSC.DEC/2/09, 1. April 2009.

12 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 4/03, a.a.O. (Anm. 11).

13 Im Anschluss an die dritte Folgekonferenz zum Verhaltenskodex, die im September 2002 stattfand, beschlossen die Teilnehmerstaaten, Frage 1 des Fragebogens zu nationalen und internationalen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung zu erweitern; vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 16/02, Erweiterung des Fragebogens zum Verhaltenskodex, FSC.DEC/16/02, 27. November 2002. Die neuen Auflagen wurden mit dem Informationsaustausch vom 30. April 2003 erstmals erfüllt. Der neue, vereinfachte Fragebogen, der mit Beschluss FSC.DEC/4/03 vom 9. April 2003 eingeführt wurde, legte u.a. großen Wert auf innerstaatliche Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung. Die Diskussion hierüber würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags zwar sprengen, die besondere Betonung des Themas Terrorismusbekämpfung kann jedoch in Frage gestellt werden. Alexandre Lambert ist nicht als einziger Experte der Ansicht, dass die wenigen Bestimmungen des Verhaltenskodex zum Terrorismus den bereits im Rahmen der Vereinten Nationen vorhandenen internationalen Verträgen nichts Wesentliches hinzufügen; vgl. Lambert, a.a.O. (Anm. 9), S. 2.

14 So fanden z.B. am 24. Februar 2010 ein Runder Tisch und am 22. Juni 2011 ein „Sicherheitsdialog“ über den Beitrag des Verhaltenskodex zum Sicherheitsumfeld in Vergangenheit und Gegenwart statt.

Mai 2007 nicht mehr gegeben. 2011 beschloss das FSK daher gemäß dem ihm von den Außenministern in Athen erteilten Auftrag[15] die Einrichtung einer regelmäßigen gezielten Diskussion über die Umsetzung des Verhaltenskodex in Form einer jährlich stattfindenden eintägigen Sitzung, die speziell dem Verhaltenskodex gewidmet ist.[16] Die erste jährliche Diskussion über die Umsetzung des Verhaltenskodex fand am 11. Juli 2012 in Wien statt.
Heute, fast 20 Jahre nach seiner Verabschiedung, ist der Verhaltenskodex einigermaßen zufriedenstellend im öffentlichen Bewusstsein verankert. Dank der Vielzahl der vom Konfliktverhütungszentrum (KVZ) und den Feldmissionen der OSZE durchgeführten Seminare und Schulungen ist er inzwischen ein wohlbekanntes Instrument, das zahlreiche nationale Gesetze beeinflusst hat. Dennoch sind seine Defizite und Mängel auch 2012 noch nicht behoben. Da eine Neuverhandlung der in ihm enthaltenen Bestimmungen unter den gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen jedoch ausgeschlossen scheint, läuft der Verhaltenskodex Gefahr, von der zukünftigen Sicherheitsagenda der OSZE abgesetzt zu werden. Allerdings kann man auch auf anderen Wegen seine Relevanz im heutigen Umfeld erhalten. So könnte insbesondere durch den jährlichen Informationsaustausch ein eher „qualitativer" Ansatz zum Zuge kommen. Auch könnte der Verhaltenskodex als „Transmissionsriemen" über die Grenzen des OSZE-Gebiets hinaus dienen. Und schließlich kann das 1994 verabschiedete Dokument der Organisation ein Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert anbieten: Der Verhaltenskodex könnte zu einem der „Bausteine" für die Verwirklichung der Vision einer Sicherheitsgemeinschaft werden.

Relativ zufriedenstellende Verankerung im öffentlichen Bewusstsein

Mit der Annahme des Referenzhandbuchs für den Fragebogen durch das FSK am 13. Juli 2011[17] wurde den Teilnehmerstaaten ein Instrument zur umfassenden und strukturierten Berichterstattung an die Hand gegeben. Gleichzeitig war damit auch das mühsame Unterfangen, die Wahrnehmung des Ver-

15 „[Der Ministerrat] fordert das Forum für Sicherheitskooperation auf [...] weiter nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Umsetzung des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit zu suchen und zu den Diskussionen über die dem Kodex zugrunde liegenden Prinzipien beizutragen [...]", Beschluss Nr. 16/09, Für das Forum für Sicherheitskooperation relevante Fragen, MC.DEC/16/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 48-49, hier: S. 49.

16 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 12/11, Jährliche Diskussion über die Umsetzung des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, FSC.DEC/12/11, 19. Oktober 2011, S. 1.

17 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 5/11, Referenzhandbuch für den Fragebogen zum OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, FSC.DEC/5/11, 13. Juli 2011.

haltenskodex auf nationaler und internationaler Ebene und in anderen Institutionen zu verbessern, ihn relevanter zu machen und seine Umsetzung zu fördern, abgeschlossen.

Im Anschluss an die Verabschiedung des FSK-Beschlusses 1/08 über die „Verankerung im öffentlichen Bewusstsein und Öffnung des Verhaltenskodex“ am 27. Februar 2008 veranstaltete das KVZ fünf Regionalseminare: 2008 in Kasachstan, 2009 in Bosnien und Herzegowina, 2010 in Belarus, 2011 in der Ukraine und am 18. Juni 2012 in Riga, Lettland. Das OSZE-Büro in Eriwan organisierte im Dezember 2010 einen Workshop zur Umsetzung des Verhaltenskodex, die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina hielt im Juni 2011 ein Seminar zum selben Thema ab. Das FSK selbst war am 22. Juni 2011 Gastgeber einer Sondersitzung über den Verhaltenskodex. Die vom 10. bis 11. Oktober 2011 in Budva, Montenegro, tagende OSZE-Mittelmeerkonferenz hatte neben anderen Themen „die demokratische Kontrolle von Streitkräften“, die Prinzipien des Verhaltenskodex und seinen Nutzen für die OSZE-Sicherheitsgemeinschaft auf die Tagesordnung gesetzt, im März 2012 stand der Verhaltenskodex im Mittelpunkt einer Diskussion der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum. Parallel zu den bereits erwähnten Fachdiskussionen zum Verhaltenskodex in den Jahren 2006, 2007 und 2012 veranstaltete das FSK eine Vortragsreihe zum Verhaltenskodex.[18] Sicherlich muss die Kommunikation über den Verhaltenskodex noch immer beständig fortgesetzt und weiter vertieft werden, wenn er auf nationaler und internationaler Ebene sowie in anderen Institutionen stärker wahrgenommen werden soll, und auch der Dialog zwischen internationalen Experten und den für die Implementierung des Verhaltenskodex Verantwortlichen in den Teilnehmerstaaten (insbesondere Parlamentariern und Ombudspersonen als Hauptbeteiligte und „Endnutzer“ des Verhaltenskodex) ist notwendiger denn je.[19] Die Einschätzung aber, die Alexandre Lambert auf der Sondertagung des FSK zum Verhaltenskodex im Jahr 2006 abgegeben hatte, dass es nicht gelungen sei, das Bewusstsein für den Verhaltenskodex zu schärfen,[20] wurde unserer Meinung nach seitdem weitgehend korrigiert.

Die Zahl der Teilnehmerstaaten, die sich am Informationsaustausch beteiligen, ist mit rund 50 in den letzten Jahren mehr oder weniger konstant geblieben.[21] Dank der Bemühungen des KVZ war 2012 jedoch ein besonders „exzellenter Jahrgang“: Ende August hatten 53 Teilnehmerstaaten ihre Fragebögen eingereicht, von denen 50 dem bei der letzten Aktualisierung des Fragebogens von 2009 vorgegebenen Format entsprachen.[22]

18 Den letzten Vortrag der Reihe hielt am 6. Juni 2012 Ernst-Reinhard Beck, Mitglied des deutschen Bundestages, zum Thema „Die demokratische Kontrolle von Streitkräften als integraler Bestandteil des OSZE-Verhaltenskodex“.

19 Ein guter Multiplikator wäre z.B. die Parlamentarische Versammlung der OSZE.

20 Vgl. FSC.DEL/401/06, a.a.O. (Anm. 4), S. 2.

21 Die Zahl lag 2003 bei 52, 2004 bei 49, 2005 bei 51, 2006 bei 48, 2010 bei 52, 2011 bei 52 und 2012 bei 53.

22 Vgl. SEC.GAL/136/12, 11 Juli 2012.

Machen wir uns nichts vor: 18 Jahre nach seiner Verabschiedung muss der Verhaltenskodex neu überdacht werden

Fast 20 Jahre nach seiner Verabschiedung würde dem Verhaltenskodex eine Modernisierung gut tun. Die veränderte Sicherheitsarchitektur in Europa, neue Formen des Konflikts und neue Bedrohungsszenarien, aber auch die eigenen Defizite stellen seine Eignung und Wirksamkeit in Frage.

Dem Verhaltenskodex „mangelt es [...] an Kohärenz", stellte Jonathan Dean bereits 1996 fest.[23] Viele seiner Bestimmungen sind so vage, unpräzise und subjektiv interpretierbar, dass sie Experten zu der Kritik veranlassten, der Verhaltenskodex sei eine „weitgehend kosmetische Übung".[24] Exemplarisch hierfür ist Absatz 12, der festlegt, dass die Teilnehmerstaaten jeweils „nur solche militärische Fähigkeiten aufrechterhalten, die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitserfordernissen vereinbar sind".[25]

Die Abschnitte des Verhaltenskodex haben keine Überschriften. Im Dokument wird noch immer durchgängig die Abkürzung „KSZE" benutzt.[26] Das KVZ stellte fest, dass zur Bezeichnung der einzelnen Kategorien bewaffneter Kräfte acht verschiedene Begriffe benutzt werden, die zu unterschiedlichen Interpretationen durch die Teilnehmerstaaten führen können.[27] In einem Vortrag im FSK im Juni 2011 wies Wolfgang Zellner auf „vage Formulierungen" im Verhaltenskodex hin (z.B. Absatz 12 in völliger Abweichung von anderen Dokumenten wie z.B. dem angepassten KSE-Vertrag) und machte auf Widersprüche zwischen einzelnen Normen aufmerksam (z.B. zwischen Absatz 3 über kooperative und unteilbare Sicherheit, die durch die Solidaritätsklausel in Absatz 5 noch verstärkt wird, bzw. die in den Absätzen 3 bis 5 beschworene „Idealwelt" einerseits und der Legitimierung von Militärbündnissen in Absatz 11 andererseits).[28] Absatz 6 zur Terrorismusbekämpfung bleibt in dem Dokument isoliert. Crispin Hain-Cole, der seinerzeit selbst an den Verhandlungen über den Verhaltenskodex teilgenommen hatte, hob in seiner Rede zur Eröffnung der Sondertagung des FSK über die Implementierung des Verhaltenskodex im September 2006 hervor, dass man Abschnitt VII, der

23 Jonathan Dean, Der OSZE-Verhaltenskodex – eine gute Idee, unvollkommen ausgeführt, ungenügend nachbereitet, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 2), S. 309-318, hier: S. 309. Der Autor beschreibt ausführlich die ziemlich komplizierten und umstrittenen Umstände, unter denen der Verhaltenskodex ausgehandelt wurde und die seiner Ansicht nach eine klare Linie und die Festlegung deutlicher Ziele verhinderten. Vgl. ebenda, S. 312-313.

24 Vgl. Hennig, a.a.O. (Anm. 2), S. 301.

25 Vgl. hierzu David M. Laws Anmerkungen zum Begriff der hinlänglichen Ausgaben, in: Law, a.a.O. (Anm. 3), S. 98-99.

26 Im Unterschied dazu wurde ein anderes wichtiges politisch bindendes Dokument der OSZE, das Wiener Dokument (WD), regelmäßig aktualisiert – zumindest „kosmetisch" und insbesondere was die Benutzung der Abkürzung „OSZE" statt „KSZE" anbelangt. Die neueste Fassung des WD wurde am 30. November 2011 verabschiedet.

27 Kräfte/Dienste, Streitkräfte, militärische Kräfte, paramilitärische Kräfte, innere Sicherheitskräfte, Sicherheitskräfte, Nachrichtendienste, Polizei, vgl. FSC.GAL/74/06.

28 Vgl. Wolfgang Zellner, The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Special Meeting of the FSC, 22 June 2011, FSC.DEL/114/11, 24. Juni 2011, S. 2.

sich mit der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte befasst, im Vergleich zur Behandlung anderer Themen durchaus als unverhältnismäßig lang bezeichnen könne.[29] Die „strukturelle Unausgewogenheit“[30] zwischen dem bahnbrechenden wesentlichen Mehrwert des Verhaltenskodex (der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte) und der seit dem 11. September 2001 neuen Betonung auf Terrorismusbekämpfung wurde nie umfassend thematisiert. Darüber hinaus schenkt der Verhaltenskodex paramilitärischen Kräften, Kräften des Grenzschutzes (einer Kategorie, die bei den Unterstützern des Verhaltenskodex in den 1990er Jahren keinerlei Beachtung fand, vor dem Hintergrund des jüngsten Engagements der OSZE an den Grenzen Afghanistans jedoch zunehmend wichtiger wird) sowie privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen nicht genügend Aufmerksamkeit. Er enthält keinerlei operative Bestimmungen zu Kräften innerer Sicherheit, Nachrichtendiensten und Polizei, auch wenn Absatz 20 sich auf diese besonderen Kategorien bewaffneter Kräfte bezieht. Er ist nicht detailliert genug, was den Einsatz von Streitkräften im Innern (Ausnahmezustand) anbelangt.[31] Unklar bleibt auch, welche Verbindungen zwischen dem Verhaltenskodex und dem Wiener Dokument (WD) bestehen, auch wenn die Absätze 22 (Verteidigungsausgaben) und 35 (Militärdoktrin und Verteidigungspolitik) sich auf Themenbereiche beziehen, die vom WD 99 abgedeckt werden. Es sieht außerdem lediglich die Kontrolle der Streitkräfte durch die Exekutive und die Legislative vor, ohne jedoch explizit die Judikative zu erwähnen.[32] Hinsichtlich des humanitären Völkerrechts wird der Verhaltenskodex im Wesentlichen als den Genfer Konventionen untergeordnet eingestuft.[33]

29 Vgl. FSC.DEL/433/06.

30 Der Ausdruck stammt von Lambert, a.a.O. (Anm. 9), S. 29.

31 Dieses Versäumnis verblüfft umso mehr, als bereits das Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (Moskauer Dokument, 1991) feststellte, dass „ein öffentlicher Notstand [...] weder der Untergrabung der demokratischen Verfassungsordnung dienen noch auf die Abschaffung international anerkannter Menschenrechte und Grundfreiheiten abzielen“ darf (Absatz 28.1). Im Unterschied zum Moskauer Dokument (Absatz 17.2) versäumte es der Verhaltenskodex ebenfalls, auf die Übernahme der politischen Kontrolle durch die Streitkräfte einzugehen.

32 Gemäß Absatz 36 muss jeder Teilnehmerstaat allerdings gewährleisten, dass den Streitkräften übertragene Aufgaben der inneren Sicherheit unter der wirksamen Kontrolle durch demokratisch legitimierte, verfassungsmäßige Behörden sowie „unter Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit“ erfüllt werden, was wiederum die wirksame Kontrolle durch Justiz- und Zivilbehörden erfordert.

33 Insbesondere die Bestimmungen des Verhaltenskodex zur individuellen Verantwortung der mit Befehlsgewalt ausgestatteten Angehörigen der Streitkräfte (Absatz 31) gilt als wesentlich schwächer als diejenigen der Genfer Konventionen von 1949, die die Vertragsparteien dazu verpflichten, alle notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Festsetzung von angemessenen Strafbestimmungen für Personen zu treffen, die schwere Verletzungen der Abkommen begehen oder zu einer solchen Verletzung den Befehl erteilen, sowie diese Personen zu ermitteln und sie (ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit) vor ihre eigenen oder auch ausländische Gerichte zu bringen; vgl. Ghebali, a.a.O. (Anm. 6), S. 5.

Victor-Yves Ghebali kam daher 2005 zu dem Schluss, der Verhaltenskodex müsse neu überdacht werden, wofür er eine Reihe von Vorschlägen machte.[34] Pläne, den Verhaltenskodex neu zu verhandeln, stoßen bei den Teilnehmerstaaten jedoch regelmäßig auf große Zurückhaltung. So wies der Vertreter einer Delegation auf der jährlichen Diskussion im Juli 2012 darauf hin, 1994 habe man den Konsens über den Verhaltenskodex „als eine Art Wunder" betrachtet. Die Frage, die man sich heute stellen müsse, laute daher, ob es klug oder doch zu riskant wäre, den Verhaltenskodex neu zu verhandeln mit dem Ziel, ihn weiterzuentwickeln.[35] Aufgrund des dimensionenübergreifenden Charakters des Verhaltenskodex und der in ihm enthaltenen Bestimmungen ist er kein politisch-militärisches Dokument im engeren Sinne. Ihn neu zu verhandeln würde daher über die Zuständigkeit der Verteidigungsministerien hinausgehen und eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ministerien ebenso erforderlich machen wie eine sinnvolle Abstimmung mit einschlägigen nichtstaatlichen Einrichtungen und der Zivilgesellschaft. Es müsste auch überlegt werden, wie weit die Modernisierung des Verhaltenskodex gehen soll (Vereinheitlichung der Terminologie, Hinzufügung neuer operativer Absätze, Streichung anderer etc.). Das Endresultat könnte außerdem weit hinter dem ursprünglichen Text zurückbleiben und den wesentlichen Normenbestand des Verhaltenskodex gefährden. Alles in Allem wäre es schwierig, über die Modernisierung einer wichtigen OSZE-Vereinbarung zu einem Konsens zu gelangen, wie der derzeitige Stillstand bei der Modernisierung des Wiener Dokuments zeigt.[36] Rein technisch legt Absatz 38 des Verhaltenskodex fest:

34 Vgl. Victor-Yves Ghebali, Expanding the Code of Conduct: Perspectives and Possibilities, Rede auf einem vom Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) am 28. Januar 2005 in Wien veranstalteten Workshop zum zehnjährigen Jubiläum des OSZE-Verhaltenskodex, S. 3. Ghebali schlug u.a. vor, eine neue Bestimmung einzuführen, die die beiden Grundsatzprinzipien der territorialen Integrität von Staaten und des Selbstbestimmungsrechts der Völker miteinander in Einklang bringt, Bestimmungen zu Grenztruppen, zur Kontrolle der Streitkräfte durch die Judikative und zum Einsatz der Streitkräfte im Ausnahmezustand zu entwickeln, eine genauere Auflistung der Rechte und Pflichten der Angehörigen der Streitkräfte zu erarbeiten, den Posten eines militärischen Ombudsmanns in den Teilnehmerstaaten zu schaffen, paramilitärischen Kräften, Kräften der inneren Sicherheit, Nachrichtendiensten und Polizeikräften mehr Beachtung zu schenken, die Teilnehmerstaaten aufzufordern, Informationen über die innerstaatliche Anwendung von Gewalt zur Verfügung zu stellen sowie eine engere Verbindung zwischen dem Verhaltenskodex und dem WD 99 herzustellen; vgl. ebenda, S. 4-5. Der Vorschlag zur Einsetzung eines „europäischen Ombudsmanns" wurde am 11. Juli 2012 von Paul Kiss, Amtsführender Vorsitzender der österreichischen Parlamentarischen Bundesheerkommission, erneut aufgegriffen; vgl. OSCE Forum for Security Co-operation, Annual Discussion on the Implementation of the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Vienna, 11 July 2012, Consolidated Report, FSC.GAL/96/12, 1. August 2012, S. 16 (im Folgenden: Consolidated Report). Vgl. ebenfalls zu Ghebalis Vorschlägen Lambert, a.a.O. (Anm. 9), S. 18-22.

35 Vgl. Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 21.

36 Obwohl dem FSK von höchster Stelle mehrfach der Auftrag zur Modernisierung des WD erteilt wurde (Athener Ministerratstreffen 2009, Gipfeltreffen von Astana 2010), ist es ihm bislang nicht gelungen, das Dokument den heutigen militärischen Gegebenheiten anzupassen. Zwar wurden inzwischen einige wenige Beschlüsse technischer und verfahrenstechnischer Art getroffen und in die vom FSK am 30. November 2011 verabschiedete Fas-

„Um die Einhaltung dieses Kodex zu beurteilen, zu überprüfen und erforderlichenfalls zu verbessern, sind die entsprechenden Gremien, Mechanismen und Verfahren der KSZE heranzuziehen." Es gibt jedoch keine einzige Bestimmung dazu, wie der Inhalt des Dokuments und nicht nur seine Einhaltung überprüft werden soll.

Auf der ersten Folgekonferenz im September 1997 in Wien wurden zwar einige Vorschläge zur konzeptionellen Überarbeitung des Verhaltenskodex oder auch zur Änderung einiger seiner Bestimmungen gemacht, die Mehrheit der Teilnehmerstaaten war jedoch der Meinung, dass der Verhaltenskodex in seiner gegenwärtigen Form erhalten bleiben sollte.[37] Auf der dritten Folgekonferenz im September 2002 kamen die Teilnehmerstaaten darin überein, den Verhaltenskodex nicht neu zu verhandeln, sondern lediglich einige Aspekte stärker hervorzuheben.[38] Auch die Delegationen bei der Sondertagung im Jahr 2006 betonten, dass „der wesentliche Normenbestand des Verhaltenskodex unter allen Umständen erhalten bleiben muss und es daher keine neuen Verhandlungen, keine Überarbeitung und keine Neuauflage des Verhaltenskodex geben sollte".[39] Die Frage ist jedoch nach wie vor offen: In seinem Bericht über die jährliche Diskussion im Juli 2012 hielt das FSK fest, den Teilnehmerstaaten sei zwar bewusst, dass Verhandlungen über Änderungen am Verhaltenskodex schwierig werden würden; viele Delegationen verspürten aber dennoch das Verlangen, den Verhaltenskodex (oder zumindest den Fragebogen) weiterzuentwickeln und zu modernisieren, um einer Stagnation vorzubeugen.[40]

Alternative Optionen sahen vor, einige notwendige Anpassungen der Inhalte des Verhaltenskodex vorzunehmen, ohne das Dokument selbst neu zu verhandeln. Einige Teilnehmerstaaten schlugen eine Überarbeitung des Verhaltenskodex durch separate Dokumente vor.[41] Eine der Schlussfolgerungen der dritten Folgekonferenz im Jahr 2002 war, dass ein separates Dokument zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus notwendig sei,[42] ein Thema, das die Unterstützer eines Verhaltenskodex, der sich primär auf die demokratische Kontrolle der Streitkräfte konzentrierte, nie als zentrales Anliegen betrachtet hatten.[43] Eine solche „Autonomisierung" schlug auch Victor-Yves

---

sung des WD aufgenommen; sie berühren jedoch die notwendige strategische Aktualisierung des Dokuments nicht.

37 Vgl. Summary, in: FSC.GAL/15/97, 30. September 1997.

38 Vgl. Chairperson's Perception Paper, in: Organization for Security and Co-operation in Europe, Forum for Security Co-operation, Yugoslav Chairmanship. Third Follow-up Conference on the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Vienna, 23 and 24 September 2002, Consolidated Summary, FSC.GAL/122/02, 8. Oktober 2002, S. 1-2.

39 FSC.DEL/435/06, 27. September 2006.

40 Vgl. Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 24.

41 Siehe FSC.DEL/392/04, 16. September 2004, und FSC.DEL/456/04, 3. November 2004.

42 Siehe Survey of Suggestions, in: FSC.GAL/123/02, 8 Oktober 2002.

43 Alexandre Lambert schlug vor, Terrorismusbekämpfung aus dem Verhaltenskodex herauszunehmen und zum Gegenstand eines eigenen Verhaltenskodex oder zumindest eines eigenen Fragebogens zu machen; vgl. Lambert, a.a.O. (Anm. 9), S. 2 und 4.

Ghebali mit Blick auf die Bestimmungen des Verhaltenskodex zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte vor.[44] 2006 regte ein Teilnehmerstaat an, folgende Themen in einem Zusatzprotokoll zu behandeln: die Bezugnahme auf die Judikative, die im Gegensatz zur Kontrolle der Streitkräfte durch die Exekutive und die Legislative in keiner der Bestimmungen des Verhaltenskodex Erwähnung findet; die Vereinbarkeit nationaler Antiterrormaßnahmen mit Menschenrechten und Grundfreiheiten; die Verbesserung der Streitkräftekategorisierung (die Delegation wies beispielsweise darauf hin, dass die Kategorie der Kräfte des Grenzschutzes im Verhaltenskodex nicht vorkommt); Ausnahmezustände und Krisensituationen und die damit verbundene Anwendung von Gewalt.[45]

Auf einer niedrigeren Ebene schlug Ghebali ebenfalls vor, die Kohärenz zwischen den verschiedenen OSZE-Dokumenten, die zahlreiche Berührungspunkte haben, z.B. durch die Verkoppelung des Verhaltenskodex mit dem Wiener Dokument und dem OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, zu verbessern.[46]

Im gegenwärtigen politischen Kontexts und angesichts der Tatsache, dass jeder Versuch, auch nur eines der Dokumente zu modernisieren, ausgesprochen heikel ist, scheint 2012 keiner der Vorschläge besonders realistisch zu sein.

Kann die OSZE-Gemeinschaft mit einem unvollkommenen Verhaltenskodex leben? Die Antwort lautet wahrscheinlich ja. Wie David Law richtig feststellt, ist es Organisationen wie den Vereinten Nationen und der NATO gelungen, ihre Einsätze hinsichtlich des Umfangs und der Vorgehensweise zu modifizieren, ohne die VN-Charta oder den Nordatlantikvertrag zu ändern. Auch wenn man „einigermaßen sicher schlussfolgern kann, dass es unmöglich wäre, sich unter den heutigen strategischen Bedingungen auf eine Modernisierung des bestehenden Verhaltenskodex zu einigen“,[47] könnte diese unbefriedigende Situation jedoch verhindern, dass der Verhaltenskodex seine Pionierfunktion im neuen Sicherheitsumfeld der OSZE beibehält.

---

44 Ghebali, a.a.O. (Anm. 6), S. 8-9. Der Autor schlägt einige „vorläufige Elemente eines integrierten OSZE-Konzepts für Sicherheitssektorreform und -governance“ vor.

45 Siehe FSC.DEL/435/06, a.a.O. (Anm 39), S. 2.

46 Vgl. Ghebali, a.a.O. (Anm. 6), S. 6. So könnte beispielsweise die Einbeziehung von Themen des Verhaltenskodex (wie z.B. die demokratische Kontrolle der Streitkräfte) in den Verifikations- und Überprüfungsprozess des Wiener Dokuments zur wechselseitigen Implementierung beitragen und dem Verhaltenskodex eine „Verifikationskomponente“ hinzufügen. Dieser Vorschlag wurde wiederholt auf den Jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung (JTBD) vorgetragen; siehe insbesondere FSC.AIAM/4/12, 2. März 2012, S. 2.

47 Law, a.a.O. (Anm. 3), S. 103. Die von Law vorgeschlagenen Alternativen (Erarbeitung eines Protokolls, das sich mit neuen Entwicklungen befasst, die im Verhaltenskodex derzeit nicht berücksichtigt sind, oder die Erarbeitung gesonderter Dokumente für Themenbereiche, die im Verhaltenskodex nur unzureichend behandelt werden, wie z.B. separate Verhaltenskodices für Terrorismus oder die Rechte und Pflichten von Angehörigen der Streitkräfte) dürften sich jedoch ebenso schwer umsetzen lassen wie eine Neuverhandlung des Verhaltenskodex.

Ist der Verhaltenskodex veraltet?[48] *Wie der Normenbestand von 1994 an die sich verändernde Sicherheitsagenda der OSZE angepasst werden kann*

Angesichts der in den letzten zwanzig Jahren im Bereich Sicherheit eingetretenen Entwicklungen könnte es sich lohnen, über eine Anpassung des Verhaltenskodex nachzudenken, um den neuen Funktionen und Aufgaben, die Streit- und Sicherheitskräften bei der Bekämpfung transnationaler Bedrohungen zugewiesen wurden, Rechnung zu tragen; dies wurde von einigen Experten auch bereits empfohlen.[49] Interessanterweise fällt die Anfertigung dieses Beitrags – nebenbei bemerkt – zeitlich mit der Annahme zweier wichtiger Beschlussvorlagen für das Ende des Jahres in Dublin stattfindende Ministerratstreffen durch den Ständigen Rat am 26. Juli 2012 zusammen: eine im Zusammenhang mit Aktivitäten im polizeilichen Bereich und eine zweite zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen. Auf der jährlichen Diskussion im Juli 2012 wurde vorgeschlagen eine Debatte über die Frage zu führen, wie der Verhaltenskodex und der dazugehörige Fragebogen so verbessert und weiterentwickelt werden könnten, dass sie auch neue Herausforderungen wie z.B. Internetsicherheit abdecken.[50] Der Verhaltenskodex wäre tatsächlich gut dazu geeignet, die Ausarbeitung vertrauensbildender Maßnahmen in diesem Bereich zu unterstützen. Ebenso könnte auch der Vorschlag, einen neuen Verhaltenskodex zum Terrorismus oder zumindest einen separaten Fragebogen zum Terrorismus zu entwickeln, der der OSZE bei der Bewältigung ihrer noch neuen Aufgabe, sich an der Terrorismusbekämpfung zu beteiligen, dienlich sein könnte.

Aber ist es dafür vielleicht schon zu spät? Alexandre Lambert mahnte auf der jährlichen Diskussion im Juli 2012, dass die derzeitigen Mängel und Defizite des Verhaltenskodex bereits seine Fähigkeit beeinträchtigten, seine Funktion als „normativer Kompass" für die Sicherheitssektorreform und die Sicherheitssektorgovernance innerhalb des OSZE-Gebiets und darüber hinaus wiederzuerlangen.[51] David Law wies bereits vor einigen Jahren darauf hin, dass die Sicherheitssektorreform als politischer Rahmen für die OECD, die VN, die EU und den Europarat rasch an Boden gewinne, und beklagte, dass der Verhaltenskodex Gefahr liefe, seine Nische in diesem Bereich zu verlieren.[52] Und Botschafter Theodor Winkler, Direktor des *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF), machte während der diesjährigen Diskussion unmissverständlich klar, dass „der Verhaltenskodex zwar als ein Gründungsdokument der SSG [Sicherheitssektorgovernance] betrachtet werden kann, das Konzept der SSG inzwischen jedoch weit über die im Ver-

48 So die Meinung von David Law; vgl. Law, a.a.O. (Anm. 3), S. 101.
49 Vgl. Lambert, a.a.O. (Anm. 9), S. 47.
50 Vgl. FSC.DEL/94/12, 11. Juli 2012.
51 Vgl. Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 18.
52 Vgl. Law, a.a.O. (Anm. 3), S. 93.

haltenskodex festgeschriebenen Prinzipien hinaus geht".[53] Damit der Verhaltenskodex auch weiterhin einen wichtigen Beitrag hierzu leisten kann, müsste „einem breiteren Verständnis des Begriffs [Sicherheitssektor]" Rechnung getragen werden, „der auch mehr Akteure umfasst, wie z.B. Angehörige des Justizbereichs oder sogar nichtstaatliche Akteure",[54] zwei Kategorien, die im Dokument noch nicht explizit erwähnt sind.

Auf anderen Wegen: Was kann 2012 getan werden, um die Relevanz und den Mehrwert des Verhaltenskodex zu erhalten?

Die Substanz und der rechtliche Status des Verhaltenskodex müssen unangetastet bleiben, die Teilnehmerstaaten sollten sich aber nicht davon abhalten lassen, weiter zu gehen

Aus den obengenannten Gründen scheint es unmöglich, den Verhaltenskodex neu zu verhandeln, um sicherzustellen, dass er den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird. Auch sein Status sollte unverändert bleiben. Anders als der berühmte Helsinki-Dekalog wurde der Verhaltenskodex lediglich als Teil der Beschlüsse von Budapest (Abschnitt 4 des Dokuments) in das Budapester Dokument von 1994 aufgenommen und verabschiedet. Ein Experte befand 2006 treffend: „Der Verhaltenskodex ist noch immer ein Gentleman's Agreement."[55] In dem Bestreben, die seit dem Ende des Kalten Krieges bestehende Sicherheitsordnung zu konsolidieren und einen Rückfall zu verhindern, hatte Frankreich bereits 1992 vorgeschlagen, die KSZE-Verpflichtungen in Form eines Vertrags zu kodifizieren. Dieser Vorschlag wurde von den Vereinigten Staaten im Zusammenhang mit dem erneuten Bekenntnis zur NATO vereitelt.[56] Auch wenn seitdem viel Zeit vergangen ist, würden Überlegungen, maßgebliche Bestimmungen des Verhaltenskodex aufzuwerten, um die Einhaltung der Standards eines verantwortungsbewussten zwischenstaatlichen kooperativen Verhaltens der Staaten im politisch-militärischen Bereich zu fördern, wie es ein Teilnehmerstaat 2010 im Vorfeld des Gipfeltreffens in Astana anregte, sicherlich mehr Probleme als Lösungen hervorbringen. Der Mehrwert des Verhaltenskodex im 21. Jahrhundert besteht u.a. in seiner *„Soft Power"*: Er ist vor allem ein „Kodex", der sich auf einen optimalen Endzustand bezieht, und kein Katalog rechtlich bindender Verpflichtungen.
Es gibt allerdings zwei indirekte Möglichkeiten, Bewegung in die Sache zu bringen, ohne den Verhaltenskodex anzutasten.

---

53 Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 19. Interessant ist auch, dass die Gründung des DCAF unmittelbar auf den Verhaltenskodex zurückzuführen ist, der ihm mit einem seiner zentralen Ziele, der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte, auch den Namen gab.
54 Ebenda.
55 FSC.DEL/401/06, a.a.O. (Anm. 4), S. 8.
56 Vgl. Dean, a.a.O. (Anm. 23), S. 310.

Die erste wäre, die Teilnehmerstaaten dazu zu ermutigen, im Rahmen des jährlichen Informationsaustauschs über den Verhaltenskodex zusätzliche Maßnahmen zu erwägen und auf freiwilliger Basis ergänzende Angaben zu Punkten zu machen, die vom Fragebogen nicht hinreichend erfasst werden. Eine statistische Auswertung des Informationsaustauschs von 2012 hat ergeben, dass mehrere Teilnehmerstaaten zusätzliche freiwillige Angaben zu privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen gemacht und 27 Teilnehmerstaaten Auskunft gemäß Resolution 1325 (2000) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über Frauen, Frieden und Sicherheit gegeben haben.[57] Dennoch sollte man eine solche Vorgehensweise mit Vorsicht betrachten. Einerseits würde dieser flexible, als „variable Geometrie" bezeichnete Ansatz, wie er in bestimmten Bereichen von der EU praktiziert wird und dessen Anwendung David Law all jenen Staaten vorschlägt, die einen Schritt weiter gehen wollen als es der Konsens aller OSZE-Staaten zulässt,[58] sicherlich einen „Masseneffekt" hervorrufen, der es anderen ermöglichen würde sich dem anzuschließen, wenn ihre Lage es erlaubt. Andererseits birgt er aber auch das Risiko einer OSZE der „zwei Geschwindigkeiten", womit er die Unteilbarkeit und Kohärenz des OSZE-*Acquis* gefährden würde.
Die zweite Möglichkeit bestünde darin, einen Mechanismus ähnlich dem „WD-Plus"-Vefahren zu schaffen, das 2010 eingeführt wurde, um Beschlüsse des FSK in das Wiener Dokument einfließen zu lassen, um so bestehende Bestimmungen des WD 99 zu modernisieren.[59] Ebenso wie bei „WD Plus" könnte das KVZ damit beauftragt werden, eine Liste aller „Verhaltenskodex-Plus"-Beschlüsse zu führen, und alle fünf Kalenderjahre könnte eine FSK-Sondersitzung über eine Aktualisierung des Verhaltenskodex beraten.

Modernisierung der praktischen Umsetzung des Verhaltenskodex statt des Dokuments: „Qualität" statt „Quantität"

Im Anschluss an die technische Aktualisierung des jährlichen Fragebogens im Jahr 2009 entwickelte das FSK einen Leitfaden, der den Teilnehmerstaaten dabei helfen soll, die Übermittlung ihrer Angaben vorzubereiten. Über diesen wichtigen Meilenstein auf dem Weg zu einer besseren Implementierung des Verhaltenskodex hinaus könnte jedoch noch mehr getan werden, um die praktische Umsetzung des 1994 verabschiedeten Dokuments zu optimie-

57 Vgl. Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 24. Am 1. April 2009 und am 13. Juli 2011 bekundeten mehrere OSZE-Teilnehmerstaaten ihre Absicht, ihre Antworten zum Fragebogen um Informationen über Frauen, Frieden und Sicherheit zu ergänzen; vgl. die interpretativen Erklärungen zu FSK-Beschluss FSC.DEC/2/09, a.a.O. (Anm. 11), und FSK-Beschluss FSC.DEC/5/11, a.a.O. (Anm. 17). Fünf Teilnehmerstaaten forderten die Staaten 2009 außerdem dazu auf, ihre Antworten zum Fragenbogen um Angaben zur demokratischen politischen Kontrolle privater Militär- und Sicherheitsunternehmen zu ergänzen; vgl. die interpretative Erklärung zu FSC.DEC/2/09, a.a.O. (Anm. 11).
58 Vgl. Law, a.a.O. (Anm. 3), S. 104.
59 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 1/10, Schaffung eines Verfahrens zur Übernahme maßgeblicher FSK-Beschlüsse in das Wiener Dokument, FSC.DEC/1/10, 19. Mai 2010.

ren. Auch wenn der Datenaustausch 2012 bereits ein bemerkenswert hohes Niveau erreicht hat und das KVZ einen anhaltenden Aufwärtstrend beobachtet, reichen die eingehenden Antworten doch noch immer von einer bloßen Auflistung von Gesetzen und einschlägigen Dokumenten bis hin zu umfassenden Berichten mit detaillierten Informationen über politische Maßnahmen, Verfahren und zu verzeichnende Fortschritte.[60]

Auf der ersten jährlichen Diskussion am 11. Juli 2012 schlug ein Teilnehmerstaat vor, „benutzerfreundlichere" Leitlinien für die Implementierung des Verhaltenskodex zu entwickeln; angesichts der erfolgreichen Ausarbeitung der OSZE-Praxisleitfäden zu Kleinwaffen und zu konventioneller Munition regte der betreffende Staat an, einen solchen Leitfaden, der sich an internationalen Standards orientiert, auch für die Umsetzung des Verhaltenskodex zu erarbeiten.[61] Während des Seminars in Riga im Juni 2012 und auf der ersten jährlichen Diskussion im Juli desselben Jahres traten mehrere Delegationen zudem für eine stärker „qualitative" und aussagekräftigere Bewertung und Analyse des jährlichen, auf dem Verhaltenskodex basierenden Informationsaustauschs ein, die über die rein statistische Auswertung, wie sie derzeit noch vom KVZ vorgenommen wird, hinausgehen.[62] Die Angaben der Teilnehmerstaaten könnten so noch effektiver genutzt werden. Auch wenn es einen hohen Zeit- und Kostenaufwand erfordert, könnte sich eine Neuauflage der Erfahrungen von 2010 lohnen; seinerzeit hatten zwei Experten eine wissenschaftliche Analyse der von den OSZE-Staaten im Rahmen des ersten Informationsaustauschs auf Grundlage des überarbeiteten Fragebogens gemeldeten Daten vorgelegt.[63]

Leitlinien für die Umsetzung des Verhaltenskodex selbst könnten entsprechend Victor-Yves Ghebalis Vorschlag mit Blick auf solche Kategorien wie private Militär- und Sicherheitsunternehmen, Grenzschutz, Kräfte der inneren Sicherheit, Nachrichtendienste und Polizei ausgearbeitet werden.[64]

Ebenso könnte der Informationsaustausch selbst weiter optimiert und so gestaltet werden, dass Informationen berücksichtigt werden können, die im Rahmen anderer Mechanismen, insbesondere der Vereinten Nationen, übermittelt werden.[65] Ein Experte stellte 2006 allerdings fest, dass trotz der 2003 vorgenommenen Änderungen lediglich der fünfte Unterpunkt (e) von Punkt 1 des Fragebogens zur Terrorismusbekämpfung einen über den bereits bestehenden Fragebogen der Vereinten Nationen hinaus zusätzlichen Nutzen erbracht hat.[66] Dies legt nahe, dass es dem KVZ gut anstünde, wenn es seine beachtlichen Erfolge, die es in den vergangenen zwei Jahren im Bereich Kleinwaffen und leichte Waffen verbuchen konnte, wiederholen könnte; dort

60 Vgl. SEC.GAL/135/12, 11. Juli 2012.
61 Vgl. FSC.DEL/95/12, 11. Juli 2012.
62 Vgl. FSC.DEL/94/12, a.a.O. (Anm. 50), und Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34).
63 Vgl. FSC.GAL/99/10, 13. September 2010.
64 Vgl. Ghebali, a.a.O. (Anm. 6), S. 7.
65 Alexandre Lambert schlug 2006 vor, den Verhaltenskodex den Vereinten Nationen zur Kenntnis zu bringen; siehe FSC.DEL/401/06, a.a.O. (Anm. 4), S. 4.
66 Vgl. ebenda, S. 7.

war die Last der Berichterstattung für die Staaten dadurch reduziert worden, dass man ein standardisiertes Formblatt einführte, das mit demjenigen der VN abgeglichen worden war.[67] Die Fragen könnten gestrafft werden, um Wiederholungen auf ein Minimum zu begrenzen und Querverweise in den Antworten zu vermeiden. Das könnte auch dazu beitragen, die „Berichtsmüdigkeit" zu verringern, die ein ehemaliger Leiter der OSZE-Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, ATU) den Teilnehmerstaaten im Bereich Terrorismusbekämpfung bereits vor sechs Jahren attestiert hatte und die auf die Anzahl der Berichte zurückzuführen war, die bereits anderen Foren übermittelt werden müssen.[68]
Nicht zuletzt sollte sich das KVZ vor allem um die wenigen OSZE-Staaten kümmern, die sich bislang nicht am Informationsaustausch beteiligt haben (2012 lediglich drei Staaten). Fehlende Kapazitäten sollten umgehend angesprochen werden, gleichzeitig sollte entsprechende technische Hilfe angeboten werden (ebenso sollte von den anderen Teilnehmerstaaten aber auch Druck auf sie ausgeübt werden, da fehlender politischer Wille manchmal das größere Problem zu sein scheint als mangelnde technische Fähigkeiten), sodass 2013 vielleicht als das erste Jahr mit 100-prozentiger Beteiligung in die Geschichte des Verhaltenskodex eingeht.

Ein über die Grenzen des OSZE-Gebiets hinausgehender Transmissionsriemen

Zwei Jahre nach der Verabschiedung des Verhaltenskodex stellte Jonathan Dean fest: „Trotz unzureichender Anwendung im Gebiet der OSZE könnte der OSZE-Verhaltenskodex auch außerhalb des OSZE-Raumes nutzbringend diskutiert und angewendet werden."[69] Die Gedenkerklärung von Astana von 2010 hob hervor, „dass die Sicherheit des OSZE-Raums untrennbar mit der Sicherheit in angrenzenden Gebieten, insbesondere im Mittelmeerraum und in Asien, verbunden ist".[70] In diesem Zusammenhang könnte der Verhaltenskodex gewissermaßen als Transmissionsriemen in der OSZE und über diese hinaus wirken, wie Alexandre Lambert auf der ersten jährlichen Diskussion im Juli 2012 empfahl.[71] Als eines der wichtigsten Instrumente der politisch-

67 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Forum for Security Co-operation, OSCE Meeting to Review the OSCE Plan of Action on Small Arms and Light Weapons and OSCE Expert Level Session on Small Arms and Light Weapons Stockpile Management, Surplus Reduction and Destruction, Vienna, 22 to 24 May 2012, Consolidated Report, FSC.GAL/86/12, 4. Juli 2012, S. 23.
68 Vgl. FSC.DEL/361/06, 19. Juli 2006, S. 3.
69 Dean, a.a.O. (Anm. 23), S. 318.
70 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, S. 4, Absatz 10, unter: http://www.osce.org/de/cio/74988.
71 Vgl. Alexandre Lambert, Implementation of the OSCE CoC: Lessons Learned & the Way Ahead, in: Annual Discussion on the Implementation of the Code of Conduct, FSC.NGO/1/12, 4. Juli 2012.

militärischen Dimension der OSZE sollte er auch in den OSZE-Partnerländern gefördert werden. Er könnte ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Vertiefung der politischen Konsultationen zwischen der OSZE und anderen Organisationen spielen und möglicherweise auch die Zusammenarbeit in allen drei Dimensionen der Sicherheit verstärken.

Die OSZE sollte die Bereitschaft und den Willen zeigen, anderen regionalen und subregionalen Organisationen bei der Erarbeitung eigener Dokumente behilflich zu sein, die zwar vom OSZE-Verhaltenskodex inspiriert, aber auf regionale Erfordernisse zugeschnitten sind. Das DCAF hat hierzu bereits vor einigen Jahren mit der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (*Economic Community of West African States*, ECOWAS) zusammengearbeitet.[72] Vor dem Hintergrund des „Arabischen Frühlings" und der aktuellen Entwicklungen im Mittelmeerraum könnte die Bedeutung des Verhaltenskodex vor allem mit Blick auf seine innerstaatlichen Elemente wie z.B. die zivile und parlamentarische Aufsicht über den Sicherheitssektor oder die politische Neutralität der Streitkräfte unterstrichen werden.[73] Initiativen, die darauf abzielen, die Verankerung des Verhaltenskodex im öffentlichen Bewusstsein zu vertiefen, könnten in diesem Zusammenhang ihr Augenmerk nun auf die Kooperationspartner der OSZE im Mittelmeerraum richten. Die Idee einer gemeinsamen Konferenz über den Verhaltenskodex wurde auf dem Treffen am 11. Juli 2012 ebenso begrüßt wie seine Übersetzung ins Arabische, mit der bereits begonnen wurde, nachdem der Generalsekretär der Arabischen Liga, Botschafter Nabil Elaraby sein Interesse daran bekundet hatte. Der Verhaltenskodex könnte auch eine wichtige Rolle im weiteren Verlauf des Prozesses von Istanbul über regionale Sicherheit und Zusammenarbeit für ein sicheres und stabiles Afghanistan spielen.

Der Beitritt der Mongolei zur OSZE, der am 20. November 2012 um Mitternacht in Kraft trat, bietet sich als interessante Fallstudie zur Umsetzung des Verhaltenskodex im erweiterten OSZE-Gebiet an.

Bereits auf der ersten Folgekonferenz im Jahr 1997 wurde angeregt, dass der Verhaltenskodex auch in regionalen bzw. bilateralen Vereinbarungen seinen Niederschlag finden sollte.[74] „Auf diese Weise verleiht er den internationalen Normen, die die politisch-militärischen Aktivitäten von Staaten und den Einsatz von militärischer Macht regeln, eine größere regionale und subregionale Effektivität",[75] wie ein Experte 1996 schrieb.

---

72 Auf einem Experten-Workshop, der vom 27.-29. Mai 2002 in Lomé, Togo, stattfand, wurde der Entwurf eines Verhaltenskodex für Streit- und Sicherheitskräfte in Afrika diskutiert. Vgl. zu diesem Dokument Lambert, a.a.O. (Anm. 9), S. 10-11.

73 Die Bedingungen, die der Verhaltenskodex für den Fall festlegt, dass die Streitkräfte mit Aufgaben der inneren Sicherheit betraut werden sollen, sowie die in ihm enthaltenen Verpflichtungen, Streitkräfte nicht heranzuziehen, um die friedliche und gesetzmäßige Ausübung der Menschen- und Bürgerrechte einzuschränken, die Sicherheit eines Staates nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten zu festigen und nur solche militärischen Fähigkeiten aufrechtzuerhalten, die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitserfordernissen vereinbar sind, sind für die Region ebenfalls höchst relevant..

74 Vgl. Survey of Suggestions, FSC.GAL/24/97, 14. Oktober 1997.

75 Hennig, a.a.O. (Anm. 2), S. 290.

„Seit der Kodex angenommen wurde, gab es kaum Erörterungen über sein Potenzial als Diskussionsgrundlage für eine mögliche gesamteuropäische Verteidigungsgemeinschaft",[76] stellte Jonathan Dean bereits 1996 mit Bedauern fest. Anders als bisher sollte der Verhaltenskodex nun in die aktuellen Diskussionen über die Zukunft der Sicherheit in Europa, vor allem im Rahmen des 2012 vom irischen OSZE-Vorsitz eingeleiteten „Helsinki-+40"-Prozesses, einbezogen werden.[77] Bereits auf der ersten Folgekonferenz zum Verhaltenskodex hatten mehrere Delegationen festgestellt, dass die Normen des Verhaltenskodex, insbesondere die in den Absätzen I-VI enthaltenen Standards, die die zwischenstaatlichen Beziehungen betreffen, „auf jeden Fall als bislang unumstrittene Bausteine für das Sicherheitsmodell für Europa für das 21. Jahrhundert Verwendung finden könnten. Diese Erklärung von Normen und Werten könnte daher gut als Katalysator für vielleicht gleichermaßen wichtige Überlegungen dienen, deren Ergebnis noch offen war." [78]

Mit Blick auf die breitere Diskussion über die europäische Sicherheitsarchitektur sind die im Verhaltenskodex enthaltenen Prinzipien – u.a. die Unteilbarkeit der Sicherheit, die Nichtanwendung von Gewalt gegen die territoriale Integrität irgendeines Staates, das Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, das Recht eines jeden Staates, seine eigenen Sicherheitsvorkehrungen frei zu wählen, sowie die Achtung der legitimen Sicherheitsanliegen anderer Staaten – von größter Bedeutung. Einige dieser Prinzipien werden in der Gedenkerklärung von Astana „Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft" bekräftigt. Absatz 4 des Verhaltenskodex, der der KSZE/OSZE eine „ausschlaggebende Rolle" zuweist und die Staaten dazu auffordert, „weiterhin einander ergänzende und verstärkende Institutionen [zu] entwickeln, die europäische und transatlantische Organisationen, multilaterale und bilaterale Verpflichtungen und verschiedene Formen der regionalen und subregionalen Zusammenarbeit einschließen", könnte der euro-atlantischen Gemeinschaft bereits alleine eine starke und solide Sicherheitsarchitektur im 21. Jahrhundert bieten. Somit enthält „der Verhaltenskodex auch [bereits] solide Grundlagen für ein Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert".[79] Der Direktor des Büros des OSZE-Generalsekretärs regte auf der jährlichen Diskussion zur Implementierung des Verhaltenskodex am 11. Juli 2012 an, ihn zum

76 Dean, a.a.O. (Anm. 23), S. 317.

77 Kern des Konzepts „Helsinki +40", das die Verwirklichung der gemeinsamen Vision einer „Sicherheitsgemeinschaft" zum Ziel hat, die auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Astana vereinbart wurde, ist der Gedanke, den 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im Jahr 2015 als ein „Rendezvous" zu nutzen, bei dem die Teilnehmerstaaten die Fortschritte auf dem Weg zu dieser Sicherheitsgemeinschaft messen können, die auf einem „Bausteinprinzip" aufbauen würde; vgl. CIO.GAL/49/12, 25. April 2012.

78 Summary, in: FSC.GAL/15/97, a.a.O. (Anm. 37).

79 Hennig, a.a.O. (Anm. 2), S. 300.

Ausgangspunkt für die Diskussionen über diese wichtigen zwischenstaatlichen Prinzipien zu machen.[80]
Vor allem der dem Verhaltenskodex zugrunde liegende prinzipienorientierte Ansatz könnte dazu beitragen, die Verhandlungen über ein zukünftiges Rüstungskontrollregime in Europa wiederzubeleben. In Absatz 16 heißt es: „Im Hinblick auf die Stärkung der Sicherheit und der Stabilität im KSZE-Gebiet bekräftigen die Teilnehmerstaaten ihre Verpflichtung, Maßnahmen zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung anzustreben." Dies sollte die Teilnehmerstaaten dazu ermutigen, ihre derzeit in eine Sackgasse geratenen Diskussionen wiederaufzunehmen. Der Verhaltenskodex kann hierzu handfeste Empfehlungen geben wie z.B. „unteilbare Sicherheit" (Absatz 15) oder die Zustimmung des Gastgeberlandes zur Stationierung fremder Truppen auf eigenem Gebiet (*„host nation consent"*, Absatz 14), deren jeweilige Auslegung sich in den vergangen Jahren als Hindernis erwiesen hat.

Schlussfolgerung

Mit der Verabschiedung des Verhaltenskodex im Jahr 1994 konnte die OSZE zu Recht für sich in Anspruch nehmen, über die normativen Errungenschaften anderer internationaler Organisationen hinausgegangen zu sein. Crispin Hain-Cole hielt 2006 fest, der Verhaltenskodex stelle „einen zivilisierten Versuch dar, die Beziehungen zwischen Staaten durch die Verhandlung und Implementierung freiwillig eingegangener bindender multilateraler Übereinkommen nach Treu und Glauben zu regeln".[81]
Es ist natürlich leicht zu behaupten, dass diese „gute Idee" von der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten nur unvollkommen ausgeführt und ziemlich ungenügend nachbereitet worden sei. Das am 11. Juli 2012 häufig wiederholte Mantra, der Verhaltenskodex müsse als ein wichtiges Instrument für Vertrauensbildung und Konfliktverhütung betrachtet werden, muss offen und ehrlich hinterfragt werden. Der Verhaltenskodex kann weder bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen OSZE-Staaten noch den Einsatz militärischer Gewalt in innerstaatlichen Konflikten durch einzelne OSZE-Teilnehmerstaaten verhindern. Russlands Militäraktion in Tschetschenien begann nur fünf Tage nach Beendigung des OSZE-Gipfeltreffens in Budapest am 6. Dezember 1994 und wurde häufig als „negativer ‚Testfall' für die Anwendung des Verhaltenskodex als Frühwarn- und Konfliktverhütungsinstrument"[82] dargestellt. In einer Erklärung vom 27. September 2006 musste die finnische EU-Präsidentschaft in Anspielung auf die Ereignisse des Vorjahres in Usbekistan eingestehen: „Wir nehmen mit Bedauern zur Kenntnis, dass die Fragen, die in

80 Vgl. Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 11.
81 FSC.DEL/433/06.
82 Hennig, a.a.O. (Anm. 2), S. 301.

den Sitzungen des FSK auf der Grundlage der Bestimmungen des Verhaltenskodex zu jenen tragischen Ereignissen gestellt wurden, unbeantwortet geblieben sind."[83] Wolfgang Zellner machte völlig korrekt darauf aufmerksam, dass Absatz 14 des Verhaltenskodex zur Stationierung von Streitkräften auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerstaates in keiner Weise zur Lösung der Streitigkeiten zwischen der Russischen Föderation und Moldau beigetragen hat.[84] Auch haben die Absätze 15 und 16 weder die Russische Föderation davon abgehalten, 2007 den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa auszusetzen,[85] noch konnten sie die Mitgliedstaaten der NATO sowie Georgien und Moldau daran hindern, 2011 Russland gegenüber ebenso zu verfahren. Ebenso wenig reichten sie dazu aus, der Modernisierung des Wiener Dokuments neuen Schwung zu verleihen, die drei Jahre, nachdem das FSK von den Außenministern in Athen den Auftrag dazu erhalten hatte, trotz einiger 2011 vorgenommener technischer und kosmetischer Änderungen zum Stillstand gekommen ist.

Vielleicht ist dies auch der Grund dafür, dass diese „Revolution seitdem eingeschlafen ist".[86] Abgesehen vom jährlichen Informationsaustausch auf der Grundlage des Fragebogens ist der Verhaltenskodex nur noch „historischer Zierrat" in den Regalen der OSZE. Es ist bezeichnend, dass der Verhaltenskodex in dem 36 Seiten langen Bericht des OSZE-Weisenrates von 2005 mit keinem Wort erwähnt wird.[87]

Dennoch darf die Bedeutung, die der Verhaltenskodex für die OSZE hat, nicht unterbewertet werden: Wie bereits in der Einleitung hervorgehoben wurde, gibt es zwischen dem Verhaltenskodex und der in Wien ansässigen Organisation insofern eine enge Verbindung, als seine Verabschiedung mit ihrer Überführung von einer Konferenz in eine Organisation und mit ihrer Umbenennung in OSZE zusammenfiel. Seine Stärke ist unausweichlich an die der OSZE gebunden. Wie andere Instrumente der OSZE auch wartet der Verhaltenskodex seit seiner Verabschiedung „auf den Tag [...] an dem die OSZE ausreichend Gewicht erlangt haben wird, um die Implementierung ihrer eigenen Beschlüsse und Prinzipien mit mehr Nachdruck und Autorität durchzusetzen".[88]

83 FSC.DEL/429/06/Corr. 1.
84 Vgl. Zellner, a.a.O. (Anm. 28), S. 3.
85 Vgl. Loïc Simonet, Trois ans après la suspension du Traité sur les forces conventionnelles en Europe par la Fédération de Russie: Retour sur les fondements juridiques d'un acte controversé, in: Revue générale de droit international public 1/2011, S. 157-173.
86 Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 18.
87 Common Purpose. Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, unter: http://www.osce.org/cio/15805.
88 Dean, a.a.O. (Anm. 23), S. 318.

Ist es nun „an der Zeit, ihn aufzuwecken“, wie Alexandre Lambert am 11. Juli 2012 fragte?[89] Der „Helsinki-+40“-Prozess, der zu einem großen Teil vom aktiven Engagement von *Think Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen abhängen wird, könnte der OSZE-Gemeinschaft sehr wohl einen solchen Impuls geben.

89 Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 18.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Juliane Markard-Narten/Jens Narten

Projektmanagement in der OSZE: Das *Project-Management-Cycle*-Konzept der OSZE-Mission im Kosovo

Projektmanagementkonzepte haben für internationale Organisationen, die Friedenseinsätze durchführen, seit über einem Jahrzehnt kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Analog zu der gestiegenen Anzahl solcher Einsätze entwickelte sich auch die Höhe der Missionsbudgets. Die Entwicklung adäquater Fertigkeiten und Fähigkeiten sowie geeigneter Konzepte des Projektmanagements wurde dagegen lange Zeit vernachlässigt, häufig zu Lasten von Effizienz und Effektivität der Friedensmissionen. Der vorliegende Beitrag versucht das Projektmanagementkonzept der OSZE am Beispiel ihrer Mission im Kosovo (OMiK) zu beleuchten. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass die Konzepte im Wesentlichen auf existierende Projektmanagementkonzepte des *For-Profit*- bzw. *Non-Profit*-Bereichs zurückgreifen. Gestützt auf einen Langzeitabgleich versucht die Studie den konzeptionellen Anspruch und die reale Umsetzung des Managementkonzepts der Kosovo-Mission einander gegenüberzustellen. Dies geschieht insbesondere mit Blick auf die tägliche Arbeit ehemaliger Projektmanager vor Ort. Die vorliegende Studie zeigt zudem, dass es entscheidende Umsetzungsdiskrepanzen auf den verschiedenen Ebenen des Projektmanagementzyklus der OMiK gibt. Diese sind vor allem struktureller Natur und in der politischen Kultur und der Managementkultur der OSZE begründet. Die Studie zeigt eine Reihe von Faktoren auf, die entscheidende Umsetzungsdiskrepanzen im Projektmanagement der OSZE am Beispiel der Kosovo-Mission erklären helfen. Hieraus werden schließlich fundierte Empfehlungen zu ihrer schrittweisen Behebung abgeleitet.

Hypothese, Forschungsfragen und Zielsetzung

Der Studie liegt die Forschungshypothese zu Grunde, dass zwischen dem idealtypischen Anspruch des *Project-Life-Cycle*-Konzepts (PLC) der OSZE bzw. seiner abgewandelten Form, des *Project-Management-Cycle*-Konzepts (PMC) der OMiK, und deren tatsächlicher Umsetzung auf Missionsebene deutliche Diskrepanzen existieren. Falls sich diese Hypothese bestätigt, könnten sich Umsetzungsdiskrepanzen nicht nur negativ auf die Effizienz des Projektmanagements auswirken und somit einzelne angestrebte Projekterfolge gefährden, sondern auch Konsequenzen für die gesamte Arbeitsleistung bzw. Effektivität der Mission nach sich ziehen. Die Hypothese beruht einerseits

auf vorausgegangenen Analysen[1] und andererseits auf den persönlichen Arbeitserfahrungen von Interviewpartnern im Bereich des Projektmanagements der OSZE. Ausgehend von dieser Hypothese soll der vorliegende Beitrag fundierte Antworten auf die nachfolgenden Forschungsfragen generieren, die vornehmlich auf qualitative Aspekte des OMiK-Projektmanagements Bezug nehmen: Welche konzeptionellen und inhaltlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede lassen sich zwischen dem PLC-Konzept der OSZE bzw. dem PMC-Konzept der OMiK und anderen ausgewählten Projektmanagementkonzepten aufzeigen? Inwiefern weisen die OSZE-Konzepte eigene Besonderheiten in ihrer Konzeption auf, die für die speziellen Erfordernisse von Friedensmissionen relevant sein könnten? Treten bei der praktischen Anwendung des Projektmanagementkonzepts der OMiK Umsetzungsdiskrepanzen auf und wenn ja, welche konkreten Phasen des Projektmanagements sind davon betroffen? Welche Faktoren könnten diese Diskrepanzen erklären und welche Empfehlungen können hinsichtlich einer Optimierung des Projektmanagements internationaler Friedensmissionen daraus abgeleitet werden? In welchem Maße können sich Optimierungsempfehlungen an *For-Profit*- bzw. *Non-Profit*-ausgerichteten Projektmanagementkonzepten orientieren? Inwieweit müssen sich Optimierungsempfehlungen eindeutig an den spezifischen strukturellen und operativen Besonderheiten internationaler Friedensmissionen ausrichten?

Das Project-Life-Cycle-Konzept der OSZE

Im Jahr 2003 wurde im OSZE-Sekretariat eine Projektkoordinierungseinheit eingerichtet, die einen einheitlichen Umgang mit Projekten innerhalb der Organisation gewährleisten sollte. Erst über zehn Jahre nach der Einrichtung der ersten Friedensmissionen erarbeitete die Schulungsabteilung des Sekretariats ein standardisiertes Konzept zum internen Projektmanagement. So wurde ab 2005 das PLC-Konzept als verbindliche Anleitung zum OSZE-internen Projektmanagement eingesetzt. Es umfasst drei zyklisch aneinander anschließende Phasen der Identifizierung, der Entwicklung und der Umsetzung und Evaluierung von Projekten. Bei diesem in sich geschlossenen, dreiphasigen Management-Zyklus schließt sich an die letzte Phase der Umsetzung und Evaluierung dann wieder die Identifizierungsphase für nachfolgende Projekte im Rahmen eines übergeordneten thematischen Programms an. In der OSZE-Mission im Kosovo werden wie auch in anderen größeren Friedensmissionen, z.B. der OSZE-Mission in Skopje (vormals OSZE-*„Spillover“*-Überwachungsmission in Skopje), leicht abgewandelte Modelle

1 Vgl. Wolfgang Zellner/Frank Evers/Claus Neukirch/Wolfgang Sporrer, New forms and support structures for OSCE field operations, in: Helsinki Monitor 2/2004, S. 23-34; vgl. ebenso Annette Legutke, From lessons lost to lessons learned?, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 188-191.

des PLC verwendet. Der PLC dient jedoch als Grundlage. Zudem ist seit einigen Jahren eine halbtägige Einführung in das Programm- und Projektmanagement der OSZE Bestandteil der obligatorischen Einführungsveranstaltung für neue Mitarbeiter der OSZE.[2] Dieses inhaltlich sehr allgemein gehaltene Schulung findet im Sekretariat der OSZE statt.

Management-Tools

Flankiert wird das Projektmanagementkonzept der OSZE von computergestützten technischen Management-Tools zur Ressourcenverwaltung, insbesondere dem *Integrated Resource Management System* (IRMA). Als Kernstück der OSZE- Managementreform ist IRMA seit Anfang 2005 im Einsatz. Es stellt ein Instrument zum Management finanzieller, personeller und materieller Ressourcen dar, das zudem die Erstellung von Fortschrittsberichten und die Verwaltung projektrelevanter Daten, wie z.B. Finanzübersichten, erleichtern soll. Das computergestützte IRMA-Programm soll das tägliche operative Projektmanagement vereinfachen, indem es die Überwachung und die Fortschrittskontrolle von Projekten ebenso ermöglicht wie die finanzielle Kontrolle und die Berichterstattung. Durch den aktuellen Statusüberblick mittels IRMA sollen Projektmanager dazu befähigt werden, eigene Managemententscheidungen im Rahmen ihrer Befugnisse zu treffen. In der OMiK wurde zudem ein eigenes Instrument zum Management von Projekten entworfen, die *Project Management Database* (PMD).

Budgetierungsprozess

Ebenso wurden im Jahr 2003 der Budgetierungsprozess der OSZE reformiert und Managementinstrumente eingesetzt, die die politischen Prioritäten mit programmatischen Aktivitäten und Projekten in Einklang bringen und das dafür notwendige Budget sicherstellen sollten. Der jährliche Budgetierungsprozess besteht aus einander ergänzenden Elementen, wie dem Programmentwurf, dem Budgetvorschlag und dem sogenannten *Programme Budget Performance Report*. Während im Programmentwurf thematische Prioritäten festgelegt werden, stellt der Budgetvorschlag dar, welche finanziellen Ressourcen zur Umsetzung von Programmen und den darin integrierten Projekten benötigt werden. Dies dient dazu, den im Vorjahr erzielten Fortschritt aufzeigen und die programmatische Jahresplanung sinnvoll vornehmen zu können. Jeweils zur Mitte eines jeden Jahres erfolgen dann die Programmplanung und die Budgetierung für das Folgejahr, obwohl sich die Mehrzahl der Projekte des laufenden Budgetjahres noch in der Durchführung befindet und eine entsprechende Abschlussevaluierung noch aussteht. Anschlussfi-

2 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Pre-arrival information package, S. 5, unter: http://www.osce.org/training/18114.

nanzierungen von Projekten sollten jedoch erst nach deren Evaluierung beantragt werden.

Akteursebenen des Programm- bzw. Projektmanagements

Innerhalb der politischen, administrativen und operativen Strukturen der OSZE, die an der Planung und Umsetzung von Programmen bzw. Projekten beteiligt sind, können verschiedene Akteure mit jeweils eigenen Verantwortungsbereichen auf drei Ebenen unterschieden werden: 1. Das OSZE-Sekretariat in Wien, 2. die Bereichsleitungs- und Programmebene im *Headquarter* einer Mission sowie 3. die jeweiligen Projektmanager in den Missionen und ihren Regionalbüros. Auf der obersten Hierarchieebene, dem OSZE-Sekretariat, sind die politischen Entscheidungsträger zu finden, die in den programmatischen Planungs- und Entscheidungsprozess einer Friedensmission eingebunden sind. Diese Akteursebene ist nicht in den direkten Projektmanagementprozess auf der Missionsebene involviert, bestimmt aber in Kooperation mit der jeweiligen Missionsleitung den allgemeinen politischen Rahmen für Programme bzw. Projekte mit. Der Ständige Rat der OSZE ist hierbei als politisches Organ der Teilnehmerstaaten das höchste Gremium und für politische Konsultationen und damit verbundene Entscheidungsprozesse, z.B. bezüglich der programmatischen Mandatierung der Missionen, zuständig. Dies gilt auch für die Mandatsverlängerung, bei der in der Regel der eingereichte Programmentwurf und der Budgetvorschlag der Missionen, der sogenannte *Mission Implementation Plan*, nach dem Konsensprinzip angenommen werden. Die jeweilige Missionsleitung hat diese Dokumente zuvor mit der zuständigen Sektion des OSZE-Sekretariats abgestimmt. Die zweite und dritte Akteursebene sind innerhalb der OSZE-Missionen zu finden und direkt in den operativen Projektmanagementzyklus eingebunden. Die Umsetzung der thematischen Programme wird von den Programmleitern gesteuert, die für die Sicherstellung der Projektdurchführung sowie das Ressourcenmanagement innerhalb des eigenen Programmbereichs verantwortlich sind. Diesen Programmverantwortlichen untergeordnet ist die unterste Akteursebene der Projektmanager, die für die erfolgreiche Durchführung eines Projektes innerhalb des vorgegebenen Ressourcen- und Zeitrahmens in ihrem jeweiligen thematischen und geographischen Bereich zuständig sind. Ihnen obliegt in Absprache mit den Programmleitern letztlich die gesamte Projektausführung von der Bedarfsanalyse im Vorfeld einer Projektbeantragung über die Projektplanung und -durchführung bis hin zur abschließenden Evaluierung.

Der Project Management Cycle der OSZE-Mission im Kosovo

Die OSZE-Mission im Kosovo verwendet in enger Anlehnung an das PLC-Konzept seit 2006 ein eigenes und auf die Besonderheiten der Mission zuge-

schnittenes Programm- und Projektmanagementkonzept, den sogenannten *Project Management Cycle*.[3] Der PMC weist ebenfalls drei aufeinanderfolgende Projektmanagementphasen auf, wobei sich die Phasenunterteilung und Phaseninhalte in ihren Ausprägungen leicht von denen des PLC unterscheiden. Zudem wurden in der OMiK im Rahmen des PMC-Konzepts diverse Projektmanagement-Tools entwickelt. Im Folgenden sollen die einzelnen Phasen des Projektzyklus kurz umrissen sowie die Besonderheiten des PMC im Vergleich zum PLC dargestellt werden.

Projektidentifizierung und -entwicklung

In der ersten Projektphase des PMC werden die Arbeitsschritte der Identifizierung und der Projektentwicklung zusammengezogen. Hier werden Ziele, Ergebnisse (*output*) und Aktivitäten eines Projekts formuliert, die sich im Einklang mit übergeordneten Programmzielen befinden sollen. Ferner werden in dieser Phase das Projektbudget entwickelt und zu erreichende Meilensteine der Projektarbeit näher bestimmt. Die Mehrzahl der durchzuführenden Projekte werden als „geplante Projekte" bezeichnet. Sie sind bereits in der Programmvorgabe als Teilelement vorgesehen und wurden von den Programmleitern im Vorjahr budgetiert. Im Vergleich dazu werden „ungeplante Projekte" eingesetzt, um es den Missionen angesichts der ansonsten zeitintensiven Projektvorplanung auch kurzfristig zu ermöglichen, auf der Programmebene auf die sich oftmals rasch verändernden Bedürfnisse von Krisenländern zu reagieren. Zur Identifizierung und Entwicklung ungeplanter Projekte erfolgt zunächst eine Bedarfserhebung (*needs assessment*) in Kombination mit Situations- und Problemanalysen vor Ort. Für die Ausgestaltung ungeplanter Projekte setzt OMiK die *Logical Framework Matrix* als Instrument zur Kohärenzanalyse ein. Die *Logical Framework Matrix* ist die zentrale Komponente des *Logical Framework Approach* (LFA). Der LFA ist ein Planungsmodell für Projekte, „die eine starke Wechselwirkung mit dem gesellschaftlichen und politischen Umfeld aufweisen".[4] Die Projektarbeit der OMiK wird in einem internen Handbuch, dem *Programme and Project Management Toolkit,* näher ausgeführt.[5] Dieses besagt, dass die Projektidentifizierung für geplante Projekte, einschließlich Bedarfserhebung und Lageanalyse (*situation analysis*), bereits in der vorausgegangenen Programmentwicklungsphase stattgefunden hat und die Projektmanager daher keine Projektidentifizierungsphase mehr vornehmen sollen.[6] Zu bedenken bleibt aber, dass ohne eine aktuelle Situations- und Bedarfsanalyse die Gefahr besteht, dass

3 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe Mission in Kosovo, Programme and Project Management Toolkit: A practical guide for the OSCE Mission in Kosovo, Pristina 2005.

4 Georg Angermeier, Projektmanagement-Glossar, in: Projekt Magazin, unter: http://www.projektmagazin.de/glossar, Eintrag „Logical Framework Approach".

5 Vgl. OSCE Mission in Kosovo, Programme and Project Management Toolkit, a.a.O. (Anm. 3).

6 Vgl. ebenda, S. 57.

Projekte ins Leere laufen. Projektmanager vor Ort könnten so in die Situation geraten, ein Projekt umsetzen zu müssen, dessen Nutzen fraglich und nicht an den aktuellen Bedürfnissen einer Zielgruppe ausgerichtet ist. Um die Arbeit der OMiK bedarfsgerecht auszurichten, müssten dann gegebenenfalls ungeplante Projekte diesen Missstand beheben. Es könnte damit also eine Art strukturell-operativer Antagonismus zwischen den beiden Projektarten entstehen. Die Frage, inwieweit die Bedürfnisse der Zielgruppe bzw. der Bevölkerung des Missionslandes durch geplante Projektarbeit zufriedenstellend abgedeckt werden oder ob dies eventuell durch vermehrten Einsatz ungeplanter Projekte erfolgen kann, bleibt offen.
Zum Ende der ersten Projektphase wird ein detaillierter Monitoring- und Evaluierungsplan entworfen, mit dessen Hilfe nicht nur der vorgesehene Implementierungsstatus überprüft, sondern auch die Erreichung des Gesamtziels und damit der Projekterfolg gemessen werden soll. Ergebnis der Projektentwicklungsphase soll der Entwurf eines endgültigen Projektplans mit detaillierten Informationen zum Budget, einem Zeitplan mit Meilensteinen sowie einer spezifischen Methodik zum Projektmonitoring und zur Evaluierung sein.[7] Alle Elemente dieses Gesamtprojektplans werden schließlich in die zentrale *Project Management Database* (PMD) der OMiK integriert, welche die Projektmanager schließlich zur Projektumsetzung und zum Projektmonitoring nutzen sollen.

Projektumsetzung und Monitoring

In der zweiten Phase finden die Projektumsetzung und das dazu parallel erfolgende Monitoring der vorgesehenen Aktivitäten und Ziele des Projekts statt.[8] Jedes Projekt soll in dieser Phase in Übereinstimmung mit dem Projektplan umgesetzt werden und dabei die gesetzten Meilensteine zeit- und budgetgerecht erreichen. Als Orientierungshilfe dient die PMD als sogenannter *Tracking*-Mechanismus. Mit ihr kann der aktuelle Status der Projekt- und Budgetimplementierung gemäß dem Projektplan abgeglichen werden. Zur Förderung der Projekttransparenz ist in der Datenbank der aktuelle Projektstatus nicht nur für den jeweiligen Projektmanager und die zentrale Koordinierungseinheit, sondern auch für alle Missionsmitglieder einsehbar. Um das Projektmonitoring zu unterstützen, fragt die PMD von jedem Projektmanager automatisch den aktuellen Stand zur Realisierung eines jeden gesetzten Projektmeilensteins ab. Damit einhergehend werden Projekte hinsichtlich der erfolgreichen Einhaltung der Meilensteine in der Datenbank für alle Missionsmitglieder ersichtlich bewertet. Eine mögliche Abweichung von den vorgesehenen Meilensteinen wird dementsprechend negativ bewertet, wobei eine Änderung der Meilensteine im laufenden Projekt aus triftigen Gründen beantragt werden kann. Ebenso werden die Zwischenberichte der

7 Vgl. ebenda, S. 55-98.
8 Vgl. ebenda, S. 99-131.

Projektmanager in die PMD eingespeist und dienen damit als weiteres Instrument des Projektmonitoring.

Evaluierung

Ziel der dritten Phase des PMC ist die systematische Evaluierung eines jeden Projekts. Dabei soll festgestellt werden, ob die erreichten Projektergebnisse mit den anvisierten Projektzielen übereinstimmen und das Projekt somit erfolgreich umgesetzt wurde. Wurden die Ziele nicht gemäß Projektplan erreicht, sollen die Ursachen dafür ermittelt werden. Mithilfe der Projektevaluierung soll zudem festgestellt werden, ob für zukünftige Prioritäten auf Programmebene eine Projektfortsetzung relevant ist.[9] Zugleich sollen die erzielten Wirkungen des Projekts, seine Nachhaltigkeit und Effizienz sowie das Kriterium der sogenannten *Stakeholder*-Einbindung in das Projekt überprüft werden. Hierzu benutzt die OMiK Evaluierungsinstrumente wie Projektzwischenberichte und einen umfangreichen Fragebogen, den sogenannten *Project Appraisal Questionnaire* (PAQ), der nach Durchführung des Projekts von den verantwortlichen Projekt- und Programmmanagern ausgefüllt wird. Schließlich fließen die gesamten Ergebnisse in den Projektabschlussbericht ein. Der PAQ als missionsinternes Evaluierungsinstrument misst vier Kriterien: 1. die Wirkungen des Projekts (*impact*), 2. seine Nachhaltigkeit (*sustainability*), 3. die Effizienz (*efficiency*) sowie 4. den Grad der Einbeziehung aller *Stakeholder* des Projekts (*involvement of stakeholders*), also aller relevanten Akteure mit berechtigtem Interesse an dem Projekt. Zu diesen vier Kriterien werden diesbezüglich relevante Aussagen mittels Bewertungsnoten von 1 bis 5 (1 = stimme überhaupt nicht zu, 5 = stimme völlig zu) eingestuft. Die Bewertung erfolgt durch den Projektmanager, den Programmleiter und die *Project Co-ordination Unit* (PCU) der OMiK. Die Objektivität der Bewertungen soll durch die Beurteilung der *Objectively Verifiable Indicators* (OVI) sichergestellt werden, die in der projektbezogenen *Logical Frameword Matrix* zuvor aufgeführt wurden. Durch dieses dreistufige Bewertungssystem soll ein höheres Maß an Genauigkeit und Glaubwürdigkeit in der Evaluierung erreicht werden.[10] Der auf den Ergebnissen des PAQ basierende Projektabschlussbericht gibt einerseits einen Überblick über alle Umsetzungsphasen in Bezug auf Wirkung, Nachhaltigkeit, Effizienz und *Stakeholder*-Einbindung und dient zugleich als abschließender Finanzbericht für das Projekt. Die Ergebnisse der Projektevaluierungen sollen dann die programmatische Neuausrichtung für das Folgejahr auf Missionsebene mitbestimmen. Im Unterschied zum ursprünglichen PLC-Konzept setzt das PMC-Modell der OMiK damit den Schwerpunkt auf Projektmonitoring und Projektevaluierung, für die eine eigene Phase und spezielle Instrumente geschaffen wurden. Die Notwendigkeit, Projekte systematisch zu evaluieren, wurde zunächst vor allem von den

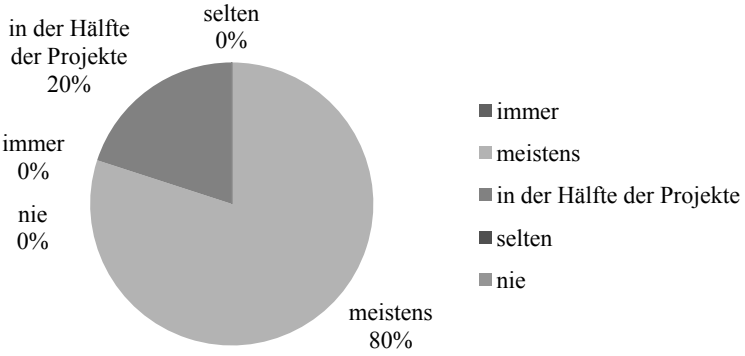
9 Vgl. ebenda, S. 132.
10 Vgl. ebenda, S. 104.

Friedensmissionen erkannt. Eine umfassende Projektevaluierung sollte einen detaillierten Vorschlag hinsichtlich einer möglichen Weiterführung von Projekten, wie z.B. Trainings- und Ausbildungsprojekte, beinhalten und bietet damit die Möglichkeit, auf eine zusätzliche Bedarfserhebung vor der Projektverlängerung zu verzichten. Wie zuvor erwähnt, besteht ein mögliches Problem jedoch in der zeitlichen Anordnung der Projektevaluierungen. Da deren Ergebnisse meist nicht vor der zur Jahresmitte stattfindenden Programmplanungs- und Budgetierungsphase für das Folgejahr vorliegen, können sie kaum effektiv für die jeweils aktuelle Programmgestaltung genutzt werden, die schon in der Mitte des vorausgegangenen Jahres festgelegt werden musste.

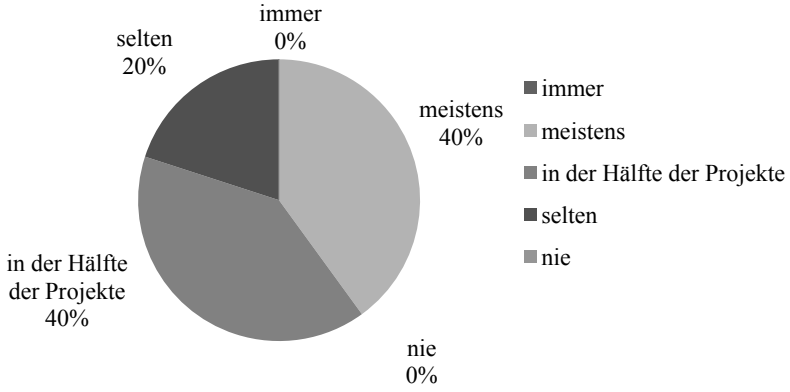
Datenerhebung zum Projektmanagementkonzept der OSZE-Mission im Kosovo

Um aussagekräftige Daten zur praktischen Umsetzung des Projektmanagementkonzepts der OSZE-Mission im Kosovo zu erhalten, wurde das oben skizzierte theoretische PMC-Konzept mit empirischen Erfahrungswerten von Mitarbeitern der Mission abgeglichen. Hierzu wurden 2007 erste Hintergrundgespräche mit Projektmanagern der OMiK geführt, die Hinweise darauf gaben, inwieweit tatsächlich Diskrepanzen zwischen dem theoretischen Konzept und seiner praktischen Umsetzung bestanden. Die durch die Interviews gesammelten Ergebnisse flossen dann in die Formulierung des Fragebogens ein, um so einen detaillierteren und quantifizierbaren Überblick über vorhandene Umsetzungsdiskrepanzen herausarbeiten zu können. So wurden insgesamt 14 nationale und internationale Projektmanager in den Regionalbüros sowie im OMiK-*Headquarter* mithilfe von halbstandardisierten Fragebögen befragt. Die Ergebnisse werden im Folgenden als Graphiken wiedergegeben.

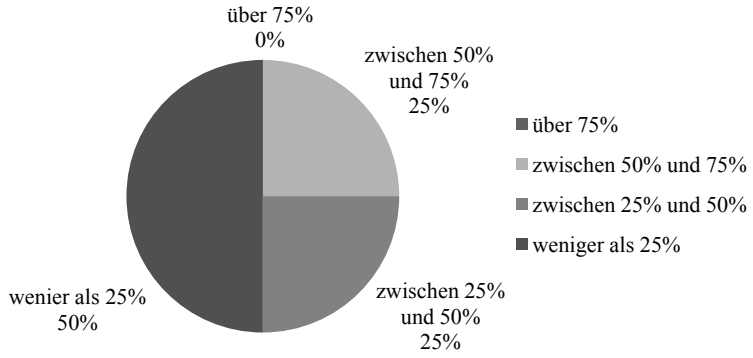
Inwieweit spiegeln Ihrer Erfahrung nach die Ziele der geplanten Projekte die Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppe in Ihrem Verantwortungsbereich wider?



Inwieweit werden Vorschläge von Mitarbeitern der Regionalbüros bei der Identifizierung geplanter Projekte berücksichtigt?

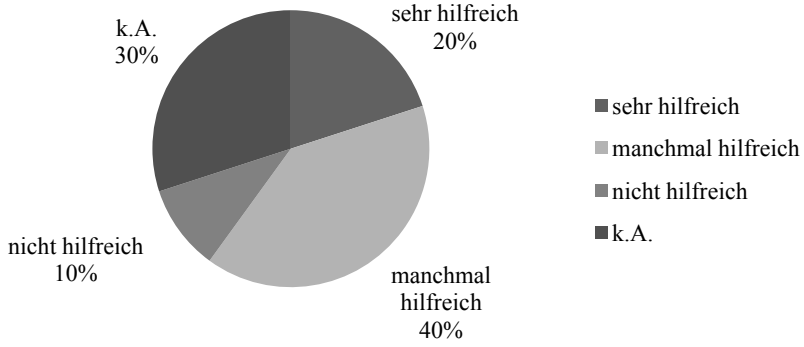


Wie viel Prozent der von Ihnen durchgeführten Projekte waren ungeplante Projekte?

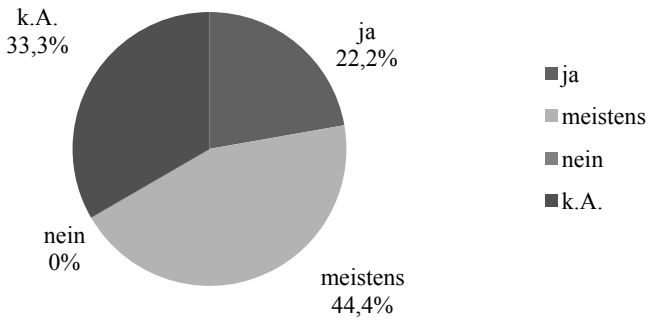


Projektumsetzung und Monitoring (B)

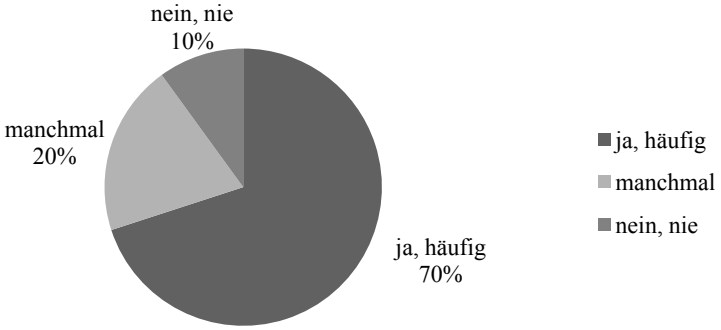
Halten Sie die *Project Management Database* für die Leitung Ihres Projekts für hilfreich?



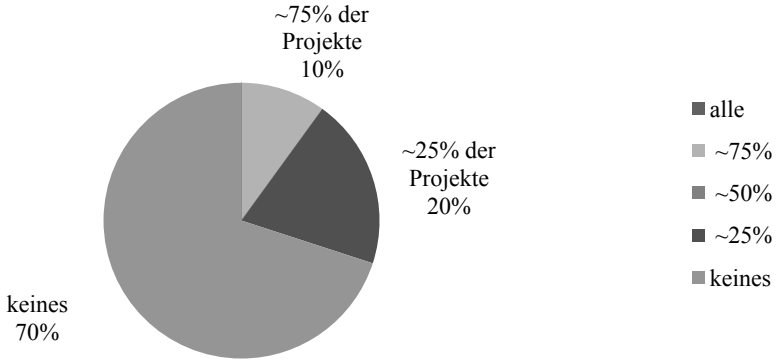
Ist die *Project Management Database* Ihrer Meinung nach leicht zu handhaben?



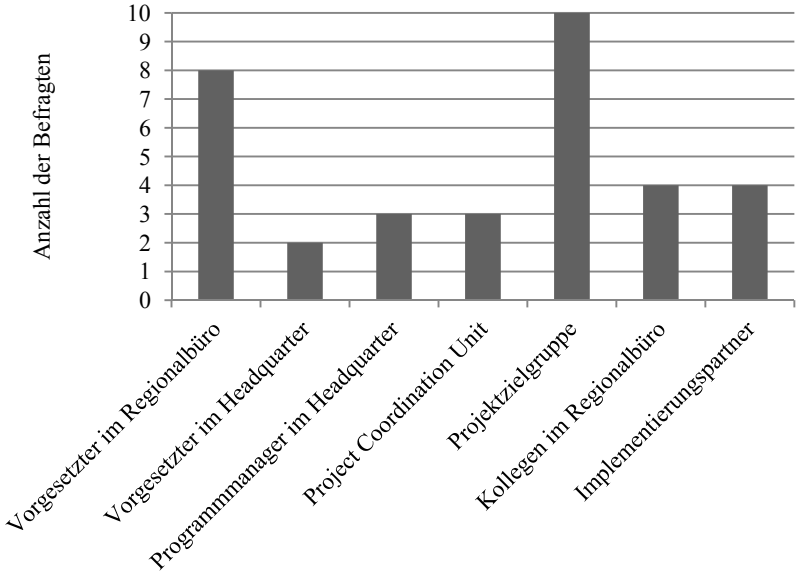
Wurden Sie jemals bei der Durchführung eines Projekts durch einen langwierigen Bewilligungsprozess behindert?



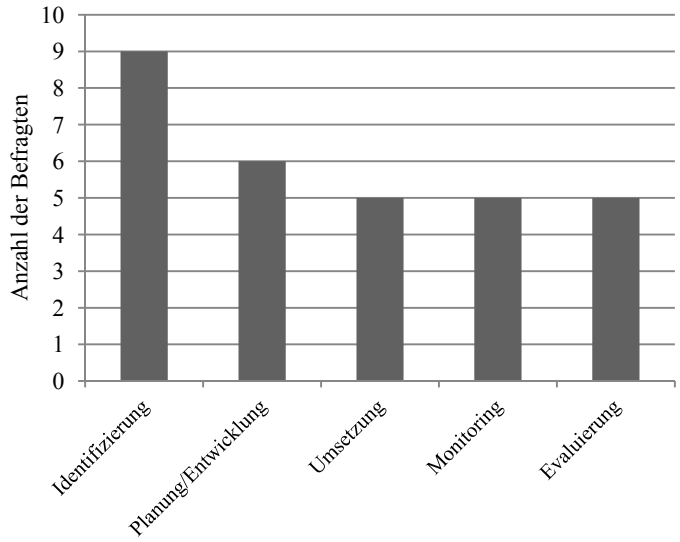
Wie viele Ihrer Projekte wurden mithilfe des *Project Appraisal Questionnaire* (PAQ) seit dessen Einführung evaluiert?



Wer wäre außer dem Projektmanager noch geeignet, die Ergebnisse eines beendeten Projekts zu bewerten?



Welche Phasen des Projektmanagements könnten Ihrer Meinung nach verbessert werden?



Langzeitabgleich der Ergebnisse

Die ersten Ergebnisse der Befragung unter OMiK-Projektmanagern von 2007 wurden mit ergänzenden Meinungsbildern aus dem Jahr 2010 abgeglichen.[11] Auf die Frage nach der Projektidentifizierung wiesen die Antworten auf einen recht eindeutigen Trend hin: Fast alle Befragten beschrieben eine enge Einbeziehung der Zielgruppe bzw. der *Stakeholder* des Projekts in den Identifizierungsprozess als unerlässlich. Nach eigenen Angaben setzten sie diesen Anspruch bei den von ihnen geleiteten Projekten auch so weit wie möglich um. Im Hinblick auf die Berücksichtigung von Projektvorschlägen zur Identifizierung geplanter Projekte seitens der Mitarbeiter in den Regionalbüros wurden unterschiedliche Angaben gemacht. Zum einen wurde zwar angegeben, dass die Vorschläge zumeist berücksichtig würden. Zum anderen gab es aber auch gravierende Meinungsunterschiede in Bezug auf die Effektivität der Kommunikation zwischen dem *Headquarter* und den Regionalbüros, wobei einige der Befragten einen Verbesserungsbedarf sahen, während andere die Kommunikation als konstant und gut beschrieben. In Bezug auf die

11 Ebenso wie 2007 waren die Interviewpartner im Jahr 2010 sowohl internationale als auch lokale Missionsmitarbeiter, die als Projektmanager im OMiK-*Headquarter* und in den Regionalbüros arbeiteten.

Identifizierung und Umsetzung ungeplanter Projekte haben nur wenige Befragte Erfahrungen sammeln können. Sie schätzten den Anteil ungeplanter Projekte mit insgesamt weniger als 25 Prozent aller Projekte als recht gering ein. Nach Angaben der Befragten kommen ungeplante Projekte meist durch externe Anfragen einer Zielgruppe zustande, z.B. zur Finanzierung von Konferenzen. Diese Anfragen würden aber stets genau geprüft. Ebenso zögen unvorhergesehene Ereignisse, wie z.B. Parlamentsauflösungen mit nachfolgenden Neuwahlen, die Notwendigkeit ungeplanter Projekten nach sich.
Nur wenige der Befragten gaben an, die PMD als Management-Tool für die Projektimplementierungsphase zu nutzen. Von den Befragten, die sie benutzten, gab nur einer an, dass er sie gezielt für die Projektimplementierung sowie das Finanz- und Statusmonitoring gebrauche. Einige Befragte wendeten sie eher als *„organizational memory tool“* an, um eine Übersicht über bereits umgesetzte Projekte der OMiK und deren Erfolge, aber auch Umsetzungsprobleme zu erhalten. Projektduplikationen sowie bestimmte Umsetzungsfehler könnten so vermieden werden. Auf die Frage nach dem Management-Tool IRMA gab lediglich einer der Befragten an, dieses zu nutzen. Als Grund dafür sieht er seine Tätigkeit auf Bereichsleitungsebene, die einen Zugang zu IRMA ermögliche, während alle anderen Befragten keinen Zugang dazu hatten. IRMA stellt seiner Meinung nach ein gutes Instrument dar.
Im Hinblick auf Projektfinanzierungs- bzw. -bewilligungsprozesse gaben alle Befragten an, dass diese mit Schwierigkeiten behaftet seien. Verzögerungen bei der Finanzierung träten sowohl bei geplanten als auch bei ungeplanten Projekten auf und schienen durch den langwierigen Projektbewilligungsprozess zustande zu kommen. Teilweise würden Projektanträge sehr frühzeitig erarbeitet und eingereicht, um das Projekt zeitplangerecht anschieben zu können. Nach der Zustimmung zu einem Projekt durch die jeweilige Programmbereichsleitung würde jedes einzelne Projekt nicht nur auf administrative, politische und rechtliche Aspekte geprüft, sondern auch einer erneuten programmbezogenen Beurteilung durch die PCU der OMiK unterzogen. Dies wurde von den Befragten sehr kritisch bewertet, da die Mitarbeiter der PCU in der Regel keine ausreichenden programmatischen Kenntnisse und Qualifikationen mitbrächten. Kritisch angemerkt wurde zudem, dass die Dauer des Finanzierungs- bzw. Bewilligungsprozesses stark von persönlichen Beziehungen zu den jeweiligen Vorgesetzten abhänge. Ebenso wurde geäußert, dass das Haushaltssystem der OSZE auf der Basis eines einjährigen Finanzierungszyklus Probleme aufwerfe und es nicht erlaube, Langzeitprojekte effektiv durchzuführen. Auf individueller Ebene würde dies mittlerweile dadurch umgangen, dass ein Dreijahresprojekt z.B. in drei einjährige Phasen mit entsprechenden Unterzielen unterteilt würde.
Die Handhabung der Projektevaluierungsphase wurde ebenfalls sehr unterschiedlich eingeschätzt: Während die meisten Befragte angaben, den PAQ nicht zu kennen und ihn somit auch nicht beurteilen können, gab ein Befragter an, alle von ihm geleiteten Projekte würden mit diesem Instrument evalu-

iert. Jedoch schätzte diese Person den Nutzen des PAQ als begrenzt ein, da dieser einschlägige Langzeitergebnisse außer Acht lasse. Alle Befragten gaben an, dass die jeweilige Projektzielgruppe (*beneficiaries*) dagegen kompetent wäre, eine umfassende Projektbewertung vorzunehmen. Fast ebenso deutlich waren auch die Einschätzungen bezüglich der Kompetenz von Vorgesetzten in den Regionalbüros bzw. der jeweiligen Bereichsleiter auf *Headquarter*-Ebene. Gleichwohl wurde aber kritisiert, dass es gerade bei der Beurteilung von Projekten oft eine Art innerer Zensur gäbe.
Eine Ex-post- bzw. Langzeitevaluierung der angestrebten Ergebnisse erachteten die meisten der Befragten als wichtig. Das würde bedeuten, dass beispielsweise bei einem Schulungsprojekt der Mission die Anwendung von Trainingsinhalten durch die Teilnehmer mehrmals in längeren zeitlichen Abständen überprüft werden müssten. Dies sei laut einigen Befragten jedoch bislang nicht vorgesehen. Ebenso wurde kritisch angemerkt, dass Projektmanager der OMiK nicht ausreichend zur Durchführung langfristiger Wirkungsanalysen ausgebildet seien. Gleichzeitig wurde auf das Dilemma einer effektiven Evaluierung im Falle nur schwer messbarer, zumeist qualitativer Arbeitsergebnisse hingewiesen. Insgesamt wurde von den Befragten angeregt, dass die OSZE-Mission im Kosovo einerseits vermehrt auf gut ausgebildetes Personal im Bereich des Projektmanagements Wert legen sollte. Andererseits gaben einige der Befragten zu bedenken, dass der zyklische Finanzierungsprozess von nur einem Jahr einer kontinuierlichen Projekt- bzw. Programmarbeit nicht zuträglich sei. Problematisch sei hierbei zudem, dass verbleibende Programmressourcen (z.B. aufgrund verzögerter Projektimplementierung oder einer veränderten Projektausgangssituation) bis zum Finanzjahresende immer vollständig aufgebraucht werden müssten, damit sich das nachfolgende Jahresbudget nicht verringert.

Gesamtergebnis

In der OSZE gab es viele Jahre lang kein einheitliches Managementkonzept für die Projektarbeit. Im Zuge einer allgemeinen Managementreform im Jahr 2003 strebte die Organisation eine professionellere und standardisierte Herangehensweise an ihr Projektmanagement an. Dies betraf vor allem die Arbeit in ihren Friedensmissionen. Vor diesem Hintergrund wurden zunächst zwei leicht verständliche Konzepte zum Projektmanagement mit schlanken Managementstrukturen entwickelt: der *Project Life Cycle* der OSZE und der *Project Management Cycle* der OSZE-Mission im Kosovo. In Beantwortung der eingangs genannten Forschungsfragen lassen sich folgende Aussagen treffen:
In Bezug auf einzelne Projektphasen ist weder im OSZE- noch im OMiK-Konzept eine Projektstart- oder Projektabschlussphase explizit vorgesehen. Darüber hinaus weisen sowohl das PLC- als auch das PMC-Konzept in Form

der jeweiligen Evaluierungsphase individuelle Besonderheiten in der Konzeption auf, die die speziellen Erfordernisse der Missionen widerspiegeln. Die Evaluierungsphase ist insofern von großer Bedeutung für die Missionen, als die Ergebnisse der Evaluierung für den sich anschließenden (neuen) Projekt- bzw. Programmzyklus grundlegend sein sollten. Die Zyklizität der beiden Projektmanagementkonzepte der OSZE (PLC/PMC) ist durch die programmatische Einbindung ihrer Projekte bedingt und stellt ein auffälliges Unterscheidungsmerkmal zu anderen linearen Projektmanagementkonzepten dar. OMiK wendet ihr PMC-Konzept als missionsinterne Abwandlung des übergreifenden PLC-Konzepts der OSZE seit 2006 an. Die diesbezüglichen Umfrageergebnisse legen den Schluss nahe, dass eine stringente und effektive Projektevaluierung in kontinuierlicher und standardisierter Form in der Mission noch aussteht. Hierbei mag die besondere Finanzierungsstruktur der OMiK eine wichtige Rolle spielen, denn die Fortfinanzierung und Mandatsverlängerung von OSZE-Missionen ist rein politischer Natur und hängt von der Zustimmung der nationalen Delegationen in den Entscheidungsgremien der OSZE ab. Diese Entscheidungen werden aber bislang nicht auf der Basis von Programm- bzw. Projektevaluierungen getroffen. So ist insgesamt eher eine politisch gesetzte *Top-down*-Ausrichtung der programmatischen Zielsetzung zu beobachten als eine auf Analysen und faktischen Auswertungen basierende *Bottom-up*-Ausrichtung. Ebenso belegen die Untersuchungsergebnisse deutliche Umsetzungsdiskrepanzen in den übrigen Phasen des Projektmanagements. Zum einen wurde die Zielgruppeneinbindung bei der Projektidentifizierung von den Befragten als verbesserungswürdig eingeschätzt und ein oftmals verzögerter Projektbewilligungs- bzw. -finanzierungsprozess kritisiert (ohne den ein anvisierter Projektbeginn oftmals nicht eingehalten werden kann). Zum anderen wurde deutlich, dass die von der OMiK entwickelte *Project Management Database* bislang in eher geringem Maße in der Projektimplementierungsphase bzw. für das Projektmonitoring genutzt wurde. Gleiches gilt für das ursprünglich von der OSZE entwickelte, computergestützte Managementsystem IRMA, zumindest was das Projektmanagement der OMiK betrifft, da nur die Bereichsleitungsebene Zugriff auf das System hatte. Das PMC-Konzept der Mission kann zwar durchaus als angemessen für die Umsetzung der verschiedenen Projektarten betrachtet werden, doch fand in der Praxis keine einheitliche Anwendung statt. Gründe für die Schwierigkeiten waren einerseits Managementdefizite auf der individuellen Mikro- bzw. Mesoebene sowie andererseits Zielsetzungsdefizite und politische Erwägungen auf der Makroebene der Gesamtorganisation. Der idealtypische Anspruch des PLC-Konzepts bzw. des innerhalb der OMiK entwickelten PMC-Konzepts kann in der tatsächlichen Umsetzung auf Missionsebene nur sehr begrenzt umgesetzt werden.

Nur ein in die Praxis umgesetztes Zusammenspiel aller ineinandergreifenden Projektphasen kann zu einem erfolgreichen Projektmanagement führen. Für die Umsetzungsdiskrepanzen auf Missionsebene können mehrere Erklärungsfaktoren angeführt werden, aus denen wiederum diverse Handlungsempfehlungen abgeleitet werden können. Zunächst ist festzustellen, dass in den Schulungen für das Missionspersonal keine vertiefte Einführung in die korrekte Umsetzung des PMC-Konzepts angeboten wird. Ein umfassendes Schulungsprogramm zum PMC wäre jedoch eine logische Voraussetzung für die praktische Anwendung des Projektmanagementkonzepts innerhalb der Mission. Die Verantwortung für eine solche Schulung könnte einerseits der PCU übertragen werden, die auch schon an der Entwicklung des *Programme and Project Management Toolkit* mitgearbeitet hat, oder aber der missionsinternen speziellen Schulungseinheit. Der Vorteil dieser Maßnahmen läge darin, dass keine neuen Strukturen in der OMiK geschaffen werden müssten, sondern auf bereits existierenden aufgebaut werden könnte. Des Weiteren sollte die Einführung des PMC-Konzepts innerhalb der Missionsstrukturen angemessen verbreitet werden, z.B. in Form eines intensiven „Marketings" bei der Einführung des Projektmanagementkonzepts, um die praktischen Vorteile des Konzepts unter den Mitarbeitern bekannt zu machen.

Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Evaluierungsphase der Missionsprojekte. Eine Fortfinanzierung von Projekten wird bislang oft ohne fundierte Evaluierung gewährt. Die Missionen müssten sich daher zunächst die Frage stellen, ob eine professionelle Projekt- und Programmevaluierung überhaupt in ihrem Interesse liegt. Falls eine professionelle Evaluierung der Missionsprojekte von der OSZE politisch tatsächlich gewünscht wird und auch Konsequenzen zeitigen soll, wären auf Missionsebene konzeptionelle Nachbesserungen angeraten. So sind bei wirkungsorientierten Projekten Langzeitevaluierungen unabdingbar, wenn nachhaltige Auswirkungen der Projekte gemessen werden sollen. Hierzu wären aufwendigere Evaluierungsmethoden sowie dementsprechend qualifiziertes Personal notwendig; entsprechende Maßnahmen sind zu empfehlen. Projektevaluierungen sollten (auch) von Dritten durchgeführt werden, um eine ausgewogene und möglichst objektive Bewertung zu ermöglichen. Zu diesem Zweck könnten einerseits die jeweiligen Projektzielgruppen in die Evaluierung mit einbezogen werden, um die realen Auswirkungen des Projektes auf der Empfängerseite stärker zu reflektieren. Andererseits könnten solche Evaluierungen von unabhängigen Evaluierungseinheiten innerhalb der OSZE bzw. in den Missionen, außenstehenden *Think Tanks* oder auch Consulting-Agenturen durchgeführt werden, sodass die Ergebnisse der Projekte anstelle von den Projektverantwortlichen auf neutraler Basis beurteilt werden.

Schließlich bleibt festzuhalten, dass der jährliche Budget- und Programmplanungszyklus der OSZE oft nicht ausreichend auf das bedarfsorientierte Pro-

jektmanagement der Missionen zugeschnitten ist. Er müsste vielmehr auf längere Finanzierungszeiträume ausgerichtet werden. Ein zeitlich flexibleres Finanzierungssystem wäre hier hilfreich, um die Identifizierung konkreter Folgeprojekte von einer detaillierten Evaluierung der Vorgängerprojekte abhängig machen und deren zeitliche Überschneidung vermeiden zu können. So könnten der alljährliche Budgetausgabedruck zum Jahresende entschärft und bewilligte Gelder zweckmäßiger und zielgerichteter eingesetzt werden. Nachbesserungen dieser Art bedürften einerseits der Überzeugung des Missionsmanagements sowie andererseits des politischen Umsetzungswillens auf zentraler Ebene der OSZE. Für die erfolgreiche Anwendung der Projektmanagementkonzepte der OSZE und ihrer Missionen wären Maßnahmen dieser Art wichtige Voraussetzungen für eine effizientere und wirkungsvollere Arbeit der Missionen insgesamt.

Außenbeziehungen und Einflüsse

Lamberto Zannier

Gemeinsam sind wir stark: Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen

Einführung

In den vergangenen Jahren hat es einen Paradigmenwechsel in Bezug auf Multilateralismus gegeben. Aufstrebende Volkswirtschaften fordern die Machtbalance in den internationalen Beziehungen heraus, neue Gruppierungen stellen die traditionelle Dominanz bestimmter Staaten in Frage. Beispiele hierfür sind der Aufstieg der G20 als Konkurrenz zur G8 und die Forderungen nach einer Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN). In unserer immer stärker vernetzten Welt sind zudem neue internationale Organisationen entstanden, vor allem auf regionaler Ebene. Zugleich verstärkt sich unter den Bedingungen der globalen Wirtschaftskrise der Wettbewerb um knapper werdende Ressourcen. Angesichts dieser Entwicklung sind die Argumente dafür, dass internationale Organisationen ihr Handeln und ihre Politik koordinieren, Ressourcen bündeln und Doppelarbeit vermeiden müssen – was meines Erachtens *per se* schon sinnvoll ist – zwingender als je zuvor.
Für eine Organisation wie die OSZE, die Sicherheit durch Zusammenarbeit zwischen Ländern und zwischen Menschen fördert, ist das Zusammenspiel mit anderen internationalen Organisationen, um die gemeinsamen Ziele zu erreichen, ein selbstverständlicher Teil des Modus Operandi.

Die Grundlage der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Organisationen

Die formale Grundlage für die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Organisationen ergibt sich aus Kapitel VIII der VN-Charta, in dem Mitgliedstaaten, die regionalen Sicherheitseinrichtungen wie der OSZE angehören, aufgefordert werden, „sich nach besten Kräften [zu] bemühen, durch Inanspruchnahme dieser Abmachungen oder Einrichtungen örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen, bevor sie den Sicherheitsrat damit befassen“. Es berechtigt den Sicherheitsrat auch dazu, solche regionalen Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität heranzuziehen und verlangt, den Sicherheitsrat „jederzeit vollständig über die Maßnahmen auf dem Laufenden zu halten, die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auf Grund regionaler Abmachungen oder seitens regionaler Einrichtungen getroffen oder in Aussicht genommen werden“.

Als deutlich wurde, dass es infolge der fortschreitenden Institutionalisierung der OSZE nötig würde, die Politik hinsichtlich der Außenbeziehungen klarer zu artikulieren, wurde die Plattform für kooperative Sicherheit entwickelt und auf dem Gipfeltreffen von Istanbul 1999 verabschiedet. Ziel der Plattform ist es, „die auf gegenseitiger Verstärkung beruhende Beziehung zwischen jenen Organisationen und Institutionen zu stärken, die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit innerhalb des OSZE-Gebiets befasst sind". Sie enthält eine Reihe von Richtlinien und Modalitäten für die Zusammenarbeit mit anderen sicherheitsrelevanten Organisationen, deren Mitglieder „grundsätzlich bereit sind, institutionelle Ressourcen internationaler Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, bei Vorliegen der entsprechenden Grundlagenbeschlüsse gegebenenfalls für die OSZE-Arbeit einzusetzen". Die OSZE-Teilnehmerstaaten betonten in diese Zusammenhang, „dass die Zusammenarbeit in den Bereichen der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung von besonderer Bedeutung ist". Die Plattform erkennt ebenfalls die zunehmende Bedeutung subregionaler Gruppierungen in der Arbeit der OSZE an und unterstützt eine entsprechende Verstärkung der Zusammenarbeit mit ihnen.
Das Dokument stellt damit eine solide Grundlage für die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen Organisationen zur Verfügung. Die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, die 2003 in Maastricht verabschiedet wurde, führt die Kooperationsstrategie der OSZE weiter aus: „Die OSZE ist bestrebt, ihre Beziehungen zu allen Organisationen und Institutionen zu vertiefen, denen die Förderung umfassender Sicherheit im OSZE-Gebiet ein Anliegen ist; mit einigen von ihnen, unter anderem den Vereinten Nationen, der EU, der NATO und dem Europarat, hat sie ein System regelmäßiger Konsultationen auf technischer wie auch auf politischer Ebene eingerichtet." Sie erkennt darüber hinaus die Notwendigkeit an, den Kooperationsprozess fortzusetzen, um neuen Bedrohungen und Gegebenheiten Rechnung tragen zu können: „Die OSZE muss flexibel bleiben, damit sie in der Lage ist, mit verschiedenen Organisationen zusammenzuarbeiten, deren Fähigkeiten und Schwerpunkte sich im Laufe der Zeit angesichts von Entwicklungen in der Wahrnehmung von Bedrohungen und in den organisatorischen Kapazitäten ändern können." Als größte regionale Sicherheitsorganisation der Welt ist die OSZE ein natürlicher Anknüpfungspunkt für die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene.

Zusammenarbeit in Aktion

Über einen entsprechenden Rahmen zu verfügen ist eine Sache – sicherzustellen, dass Zusammenarbeit vor Ort tatsächlich stattfindet, ist eine ganz andere. In dem Maße, wie sich die Agenda der OSZE entwickelt hat, ist auch die Notwendigkeit, Beziehungen und Partnerschaften mit externen Akteuren

aufzubauen, gewachsen. Dies gilt vor allem in Bezug auf die eher globalen Sicherheitsbedrohungen (Terrorismus, Menschenhandel, organisierte Kriminalität, Umweltzerstörung und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, um nur einige zu nennen), für die auf breiter Linie koordinierte Strategien gefordert sind. Kein einzelnes Land und keine einzelne Region kann dabei allein handeln. Ähnliches gilt für die Behandlung komplexer Konflikte, in denen häufig nicht nur aus politischen Gründen das Engagement verschiedener Akteure notwendig ist, sondern auch um sicherzustellen, dass die unterschiedlichen Aspekte eines Konflikts vom jeweils geeignetsten Vermittler bearbeitet werden. Daher hat die OSZE bewährte Verfahren zur Zusammenarbeit mit internationalen Partnern eingeführt.

Eines der ältesten Beispiele dieses erfolgreichen Zusammenwirkens ist die OSZE-Mission im Kosovo, die unter der VN-Sicherheitsratsresolution 1244 als integraler Bestandteil der Interimsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) den Hauptpfeiler für den Institutionen- und Demokratieaufbau sowie für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bildet. Als es Anfang 2012 zu politischen Spannungen kam, reagierte die OSZE-Mission im Kosovo umgehend auf den Aufruf der internationalen Gemeinschaft und der zuständigen Behörden, Wahlberechtigten die Stimmabgabe in den serbischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zu erleichtern. Langjährige Beziehungen zwischen den Organisationen ermöglichten es der OSZE-Mission problemlos innerhalb des vereinbarten Rahmens mit der EU-Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo (EULEX) und der von der NATO geführten *Kosovo Force* (KFOR) als zweite Ebene der Gewährleistung der Sicherheit in Unterstützung der Kosovo-Polizei zusammenzuarbeiten.

Ein weiteres Beispiel ist die erfolgreiche Zusammenarbeit, die die OSZE sowohl mit der EU als auch mit dem Europarat in Südosteuropa aufgebaut hat. Dazu gehören beispielsweise die Implementierung des Ohrider Rahmenabkommens aus dem Jahr 2001 in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien gemeinsam mit der EU und der NATO und die Kooperation in Fragen der kommunalen Selbstverwaltung mit dem Europarat.

VN, EU und OSZE führen gemeinsam den Vorsitz bei den internationalen Genfer Gesprächen, die nach dem Georgienkonflikt vom August 2008 eingerichtet worden waren. Dieselben drei Partner arbeiteten auch während der Unruhen in Kirgisistan im Jahr 2010 im Rahmen eines koordinierten Mechanismus hochrangiger Gesandter zusammen.

Im Wirtschafts- und Umweltbereich stellt die 2003 ins Leben gerufene Umwelt- und Sicherheitsinitiative (ENVSEC) ein weiteres Beispiel erfolgreicher interinstitutioneller Zusammenarbeit dar. Bei ENVSEC handelt es sich um eine aus sechs internationalen Organisationen – der OSZE, dem Regionalen Umweltzentrum für Mittel- und Osteuropa (REC), dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE), dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und der NATO als assoziiertem Partner – beste-

hende Partnerschaft, die versucht, zur Minderung von Umwelt- und Sicherheitsrisiken beizutragen, indem sie die Zusammenarbeit in und zwischen Staaten in Zentralasien, Osteuropa, im Südkaukasus und in Südosteuropa stärkt. Die OSZE hat kürzlich als Fondsmanager den Vorsitz in der Initiative übernommen.
Im Bereich der Sensibilisierungsmaßnahmen bietet die jährliche Konferenz der von der OSZE geführten Allianz gegen Menschenhandel ein Forum für gemeinsame Lobbyarbeit internationaler und regionaler Organisationen.
Dies sind nur einige wenige Beispiele dafür, wie die OSZE einen Mehrwert erbringen und die Arbeit vor Ort durch partnerschaftliches Handeln stärken kann. Die Bandbreite der unterschiedlichen Kooperationsformen zeigt die Flexibilität der OSZE in ihrer Herangehensweise an die Interaktion mit anderen internationalen Organisationen.

Internationale Zusammenarbeit und die OSZE-Kooperationspartner

Im Rahmen der OSZE-Strategie von Maastricht aus dem Jahr 2003 verständigten sich die Teilnehmerstaaten darauf, die Zusammenarbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern zu intensivieren und zu prüfen, auf welche Weise die OSZE-Normen und -Werte Nachbarregionen vermittelt werden können, um so die Sicherheit zu erhöhen. Die Strategie erwähnt ausdrücklich, dass die Kontakte zu Organisationen in diesen Regionen weiter ausgebaut werden sollen. Das hat auch zu praktischer Zusammenarbeit mit anderen Regionalorganisationen geführt. Beispielsweise habe ich im September 2011 den Sitz der Arabischen Liga (LAS) in Kairo besucht und die Unterstützung der OSZE für ihre Mittelmeerpartner nach dem Arabischen Frühling angeboten. In diesem Jahr bin ich mit dem ASEAN-Generalsekretär zusammengetroffen und habe den Sitz der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OiZ) in Dschidda besucht.
Beim OSZE-Ministerratstreffen 2011 in Vilnius traf ich gemeinsam mit meinen Amtskollegen der EU, der NATO, des Europarats, der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (CICA) mit Vertretern der LAS und der OiZ zusammen, um über mögliche Reaktionen und den Austausch über bewährte Verfahren und Erfahrungen mit Blick auf die Entwicklungen im südlichen Mittelmeerraum zu diskutieren. Die OSZE wird ihre Zusammenarbeit mit der LAS dadurch vertiefen, dass sie im Februar 2013 eine Tagung auf Expertenebene veranstaltet, auf der OSZE-Institutionen und -Fachdienststellen ihr Know-how zu einer Reihe von Themen zur Verfügung stellen werden; entsprechende Materialien liegen auf Arabisch vor. Die Mittelmeerkonferenz in Rom im Oktober 2012 spiegelte die Interessen und Ansichten der Partner aus der Region wider, wobei sie sich besonders für einen Austausch über bewährte Verfahren und Erfahrungen der OSZE zur Ent-

wicklung der Wirtschaft in Reformgesellschaften im Übergang zur Demokratie interessierten.
In zwei in Vilnius gefassten Beschlüssen bekundeten die Teilnehmerstaaten ihren Wunsch nach engerer Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen bei unserer Arbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern.
In Ministerratsbeschluss Nr. 5/11 über die Kooperationspartner kamen die Teilnehmerstaaten überein, „im Rahmen der Partnerschaft die Bemühungen zur Förderung der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen über die Kontakte in Absprache mit anderen einschlägigen regionalen und internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, vor allem durch den entsprechenden Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Methoden sowie gegebenenfalls durch gemeinsame Projekte und Aktivitäten in allen drei Dimensionen zu verstärken".
In dem Beschluss wurde ich darüber hinaus in meiner Funktion als Generalsekretär beauftragt, „in Absprache mit dem OSZE-Vorsitz mögliche Optionen für eine handlungs- und ergebnisorientierte Zusammenarbeit mit den Partnern in Abstimmung mit den Vereinten Nationen und anderen einschlägigen regionalen und internationalen Organisationen und Institutionen zu sondieren und gegebenenfalls Vorschläge für weitere Schritte des Ständigen Rates zu unterbreiten".
Im Ministerratsbeschluss Nr. 4/11 über die Verstärkung des Engagements der OSZE für Afghanistan erkannten die Teilnehmerstaaten die „grundlegende[...] Rolle der Vereinten Nationen für die internationalen Bemühungen um die Förderung von Frieden und Stabilität in Afghanistan sowie [den] wertvollen Beitrag [...] den die aktiv mit der Hilfe für Afghanistan befassten einschlägigen regionalen und internationalen Organisationen und Institutionen, unter anderem NATO, EU, CSTO [OVKS], CICA und SCO, leisten", an. Der Beschluss unterstrich außerdem wie wichtig die „Koordinierung dieser Bemühungen sowie die Vermeidung von Doppelarbeit ist, indem unter anderem bestmöglicher Gebrauch von bestehenden Koordinierungsmechanismen gemacht wird", und beauftragte die OSZE-Durchführungsorgane damit, die Bemühungen zur Stärkung des Engagements der OSZE für Afghanistan zu koordinieren.
Um dies weiter zu fördern, organisierte die OSZE im Februar 2012 eine Konferenz in Chiang Mai, Thailand, um darüber zu diskutieren, wie wir Synergien zwischen Regionalorganisationen aufbauen und weiterhin gemeinsam mit den OSZE-Partnerländern vorgehen können, um uns alle betreffende Sicherheitsbedrohungen, einschließlich der von Afghanistan ausgehenden, abwehren zu können.
Eine engere Partnerschaft mit den in Afghanistan präsenten Organisationen kann uns dabei helfen, unsere Aktivitäten gezielter auszurichten und zu evaluieren. Eine solche Partnerschaft ist auch dafür wichtig, die Bemühungen der OSZE in umfassendere Anstrengungen der VN einzubetten, die in Kabul

vom früheren OSZE-Generalsekretär Jan Kubiš geleitet werden, der zurzeit Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs für Afghanistan und Leiter der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) ist. In diesem Zusammenhang ist auch die Kooperation mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) und dessen Regionalprogramm für Afghanistan und die Nachbarländer, das wertvolle Unterstützung bei der Drogenbekämpfung leistet, von Bedeutung.
Sich mit Fragen im Zusammenhang mit Afghanistan zu befassen erfordert eine enge Zusammenarbeit mit einem sehr großen Spektrum von Akteuren. In diesem Zusammenhang habe ich im Anschluss an das fünfte Treffen der Konferenz über regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit für Afghanistan (RECCA V) in Duschanbe Ende März 2012 ein informelles Treffen mit den Leitern der OSZE-Feldmissionen, Vertretern der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und Afghanistans sowie internationalen und regionalen Organisationen organisiert. Zu jener Zeit standen wir am Anfang einer wichtigen internen Debatte über eine Neuorientierung unserer Politik in Zentralasien, die Fragen in Bezug auf Afghanistan besser reflektieren sollte. Dadurch konnten wir Empfehlungen und Ratschläge unserer wichtigsten institutionellen Partner in unsere Strategie einbeziehen und außerdem sicherstellen, dass unser Planungsprozess sowohl für Gastgeberländer als auch für alle relevanten externen Akteure völlig transparent war.
Unser Maßnahmenpaket für Afghanistan, darunter Schulungen für Grenzpersonal in unserer Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe, internationale Grenzpatrouillen, Unterstützung für Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und des Drogenhandels sowie Hilfe für Unternehmerinnen, leistet kontinuierlich wertvolle Unterstützung für Afghanistan und stellt gleichzeitig sicher, dass die Arbeit der OSZE diejenige der internationalen Gemeinschaft vor Ort in Afghanistan ergänzt und nicht dupliziert.
Die Teilnehmerstaaten haben wiederholt den immanenten Zusammenhang zwischen der Sicherheit der OSZE-Kooperationspartner und der Sicherheit des OSZE-Gebiets betont. Kooperation sorgt nicht nur dafür, dass Erfahrungen, die wir in jahrzehntelanger Arbeit in Transformations- und Nachkriegsländern gesammelt haben, nicht verloren gehen, sondern auch dafür, dass die OSZE-Region von deren Anwendung in Nachbarregionen profitiert. Enge Zusammenarbeit zwischen Organisationen über unsere regionalen Grenzen hinaus ist ein wirksamer Weg, dies zu erreichen.

Künftige Schritte

Derzeit wird in der OSZE und in den Partnerorganisationen viel darüber diskutiert, wie wir unsere Zusammenarbeit am besten weiter verstärken können. Nun da wir demnächst den 40. Jahrestag der Schlussakte von Helsinki begehen, gibt uns der „Helsinki-+40“-Prozess, den der irische Vorsitz 2012 ge-

startet hat, um der Organisation den Weg nach vorn zu ebnen, neuen Schwung für die Überprüfung unserer Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Einrichtungen. Im Rahmen dieser Initiative hatte der irische Vorsitz Lars-Erik Lundin, den früheren Leiter der EU-Delegation bei den internationalen Organisationen in Wien und derzeit *Senior Research Fellow* am *Institute for Security and Development Policy*, damit beauftragt, ein Impulspapier über die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen zu schreiben. Das Papier hat einiges zu bieten, so auch praktische Vorschläge, die die Notwendigkeit eines zielorientierten Ansatzes betonen. Verbindungsbüros in Brüssel und andernorts einzurichten, um so stärker auf sich aufmerksam zu machen und eine direktere Interaktion mit der EU und anderen Institutionen zu ermöglichen, ist nur eine von vielen Ideen, die es verdienen, weiter verfolgt zu werden. In dem dicht gedrängten Feld internationaler Organisationen ist es unerlässlich, dass die OSZE ihr einzigartiges Know-how besser bekannt macht. Aus diesem Grund habe ich stets betont, wie wichtig es ist, die Sichtbarkeit der OSZE zu erhöhen. Aus demselben Grund habe ich in diesem Jahr auch zum zweiten Mal an dem hochrangigen Segment der VN-Generalversammlung teilgenommen, wobei ich über 35 Treffen, viele davon auf Ministerebene, mit OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartnern sowie mit hochrangigen Amtskollegen aus internationalen Organisationen abgehalten habe. Darüber hinaus habe ich Erklärungen auf zahlreichen multilateralen Veranstaltungen am Rande der Generalversammlung abgegeben. Die Anwesenheit vieler hoher Regierungsvertreter und Repräsentanten internationaler Organisationen bot mir eine ausgezeichnete Gelegenheit für Gespräche auf hoher Ebene und ermöglichte es mir so, die Sichtbarkeit der OSZE kostengünstig zu erhöhen.

Eine verbesserte Kooperation heißt aber nicht, dass die OSZE nicht mehr die Führung in Bereichen übernehmen sollte, in denen sie traditionell an der Spitze der internationalen Unterstützung steht. Unsere Feldpräsenzen haben im Laufe der Jahre unschätzbare Erfahrungen gesammelt und Verbindungen zu den Gastgeberländern hergestellt und dort, wo die OSZE vor Ort tätig ist, ein tiefes Vertrauensverhältnis zu den Gemeinschaften und Regierungen geschaffen. Im Kampf gegen den Menschenhandel nimmt die OSZE den ersten Rang unter allen internationalen Organisationen ein, die sich speziell mit der Abwehr dieser Bedrohung befassen. Bei der Wahlbeobachtung verfügt die OSZE über langjährige Erfahrung, die notwendigen Fähigkeiten und eine international anerkannte Methodik. Genauso müssen wir aber auch Bereiche erkennen, in denen andere Organisationen besser geeignet sind, gemeinsame Ziele zu erreichen, und sie in ihrer Führungsrolle unterstützen. So hat beispielweise das UNODC das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Konvention) initiiert, das die OSZE-Teilnehmerstaaten unterzeichnet haben. UNODC bleibt zwar Verwahrer der Konvention und der dazugehörigen Protokolle, die OSZE unterstützt jedoch die Staaten in ihrer Region bei der Implementierung

mit Workshops zum Kapazitätsaufbau und Hilfestellung bei der Gesetzgebung. Die OSZE-Feldoperationen bieten sich als naheliegender Unterstützer bei der Implementierung vieler internationaler Standards in OSZE-relevanten Bereichen an. Da wir zudem die Fähigkeiten der OSZE zur Abwehr internationaler Bedrohungen ausbauen, ist absehbar, dass die OSZE eine immer größere Rolle bei den gemeinsamen internationalen Bemühungen, diese Herausforderungen zu meistern, spielen wird. Der Lundin-Bericht empfiehlt, sich auf eine begrenzte Anzahl von Organisationen mit besonderer Bedeutung zu konzentrieren. Klar ist, dass die OSZE ihre Zusammenarbeit mit den VN vertiefen muss und auch kann; das gilt jedoch auch für ihre Kooperation mit der Europäischen Union, dem Europarat und der NATO, mit denen die OSZE – auch in Krisenzeiten – seit vielen Jahren erfolgreich zusammenarbeitet, wobei es aber auch in vielen wichtigen Bereichen zu zahlreichen Überschneidungen kommt. Das heißt aber natürlich nicht, dass wir Gelegenheiten zu anderen konstruktiven Partnerschaften vernachlässigen dürfen. Der Bericht betont insbesondere den komparativen Vorteil unseres umfassenden Teilnehmerkreises – sowohl geographisch als auch im Hinblick auf die politische, sicherheitspolitische, soziale, religiöse und kulturelle Vielfalt im OSZE-Gebiet und in den Partnerstaaten der OSZE. Und genau deshalb ist die Organisation gut aufgestellt, neue Partnerschaften mit Organisationen wie der CICA, der OVKS, der Organisation für Demokratie und Wirtschaftsentwicklung – GUAM, der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) und dem Türkischen Konzil, um nur einige zu nennen, aufzubauen.

Schlussfolgerung

Da die Sicherheitsherausforderungen für die OSZE-Teilnehmerstaaten immer komplexer werden, verlangen sie zunehmend nach gemeinsamen Strategien und starken Partnerschaften auf breiter Front. Dies wurde in aller Deutlichkeit während einer Klausurtagung mit den Leitern internationaler Organisationen festgestellt, zu der VN-Generalsekretär Ban Ki-moon am 12. Juni 2012 in New York eingeladen hatte. Bei dieser Gelegenheit wies ich nachdrücklich darauf hin, dass die VN die Führungsrolle übernehmen, aber auch enger und effektiver mit allen relevanten Regionalorganisationen zusammenarbeiten müssten. Der Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren zwischen Regionalorganisationen in verschiedenen Regionen sollte ebenfalls gefördert werden. Engere Beziehungen sollten zu sichtbarerem und dauerhaftem Engagement führen, um einen stetigen und zügigen Informationsaustausch und die praktische Zusammenarbeit zu gewährleisten.
Während wir weiter an der Agenda für Helsinki +40 arbeiten, besteht für die OSZE die Chance ihre Kooperation auszuweiten, indem sie die Beziehungen mit bereits vorhandenen Partnern vertieft und sich gleichzeitig um neue Partner bemüht.

In Krisenzeiten schauen wir auf unsere Freunde. Wir wissen nicht immer, wo die nächste Krise auftreten wird oder wie man sie am besten bewältigen kann. Wenn wir ein erweitertes Netz von Partnern haben, können wir unsere Anstrengungen gegenseitig verstärken und an diejenigen mit der größten Erfahrung und Regionalkompetenz appellieren, in einer bestimmten Situation zu handeln. Einladungen an hochrangige Vertreter in unseren Ständigen Rat und die Entsendung von OSZE-Vertretern zu den Veranstaltungen anderer Organisationen sowie die Teilnahme an Treffen auf Arbeitsebene sind kleine, aber wichtige Schritte in dem Prozess, die Stärken der anderen kennen zu lernen und das eigene Know-how zum Wohle aller weiterzugeben. Wenn wir jetzt gute Beziehungen aufbauen, können wir andere in schwierigen Zeiten dazu aufrufen, sich unseren Bemühungen als vertrauenswürdige Partner anzuschließen. Mit den gemeinsamen Anstrengungen aller relevanten internationalen Organisationen sind wir alten wie neuen Herausforderungen, eine sicherere und bessere Zukunft für alle zu schaffen, besser gewachsen.

Graeme P. Herd

Der Umgang mit strategischen Trilemmas und Kompromissen – die größte Herausforderung der OSZE?

Einführung

Das derzeitige Leitmotiv in Forschung und Praxis der internationalen Sicherheit ist strategische Ungewissheit. Der Ruf nach stärkerer Anpassung oder „dynamischer Widerstandsfähigkeit" und den Tugenden „antifragiler" Haltungen angesichts zukünftiger Risiken sind allesamt Symptome dieser Ungewissheit. Da sich die internationale strategische Landschaft verändert und die Machtverschiebung von den USA und Westeuropa auf Ostasien immer schneller vonstattengeht, stellt sich die Frage, inwiefern die bestehenden kooperativen Sicherheitsstrukturen überlebensfähig sind. Bilahari Kausikan, Staatssekretär des Außenministeriums von Singapur, merkte dazu an: „Sowohl die Machtverhältnisse als auch die Ideen befinden sich momentan weltweit im Übergang. Im Übergang zu was, kann noch niemand sagen. Wir haben keine Landkarten und müssen unseren weiteren Kurs so gut wie möglich improvisieren."[1] Charles Kupchan stellt fest, dass nach dem Rückzug der Vereinigten Staaten aus einer zunächst bi- und anschließend unipolaren Weltordnung eine instabile multipolare Ordnung entstanden sei. Vor allem multipolare Ordnungen, die sich in einem Übergangsstadium befinden, seien jedoch unberechenbar: „Aus dieser Perspektive bedeutet das Ende des amerikanischen Zeitalters nicht nur das Schwinden der amerikanische Vorherrschaft und die Wiederkehr einer Welt von multiplen Machtzentren. Dies ist auch der Abschluss einer Epoche, die stark von Amerika geprägt wurde – der Epoche des Industriekapitalismus, der republikanischen Demokratie und des Nationalstaates."[2] Die sich beschleunigende Machtverschiebung nach Ostasien und die instabilen Regierungsverhältnisse in Tunesien, Ägypten, Libyen und Syrien sowie die sonstigen Implikationen des Arabischen Frühlings stellen allesamt einen direkten strategischen Kontext dar, innerhalb dessen sich die OSZE anpassen muss, oder sie wird scheitern. Gideon Rachman von der *Financial Times* kommt zu dem Schluss: „Falls es weder den Vereinigten Staaten noch irgendeiner Form von ‚Weltregierung' gelingt, die Führungsrolle bei der Lösung der weltweiten gemeinsamen politischen Probleme zu überneh-

1 Bilahari Kausikan, The curse of the highly successful, in: The Straits Times (Singapur), 28. Juli 2012 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Charles Kupchan, Die europäische Herausforderung. Vom Ende der Vorherrschaft Amerikas, Berlin 2003, S. 279-280.

men, wird sich eine ‚dritte Alternative' herausbilden, bei der China und Russland an der Spitze einer ‚Achse des Autoritarismus' stehen werden."[3]
Ian Bremmer von der *Eurasia Group* vertritt die Ansicht, dass Unordnung die neue Ordnung sei und dass wir uns auf eine G-Null-Welt (*G-zero world*) zubewegen, in der keine globale Führung erkennbar ist: „Es gibt kein einzelnes Land und keinen einzelnen Block, der die politische und wirtschaftliche Stärke hätte, eine wirklich internationale Agenda zu betreiben. Was dabei herauskommt, sind Ungewissheit und Konflikte über die internationale Koordination der Wirtschaft, die Reform der Finanzmarktregulierung, die Handelspolitik und den Klimawandel."[4] Auch auf der Makroebene gibt es keinen globalen Strategiekonsens. Man konnte sich nicht auf ein Bretton-Woods-II-Abkommen – einschließlich Reformen des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und des VN-Sicherheitsrats – einigen. Dieses globale Machtvakuum rührt daher, dass es den europäischen Staaten an Selbstvertrauen und den Vereinigten Staaten an einer klaren Strategie mangelt. Der ausufernde Umfang der G20 verdeutlicht den Verlust europäischer Macht (zur G8 gehören fünf europäische Staaten, in der G20 sind sechs europäische Länder und die EU-Kommission vertreten), erklärt aber auch das Nichtvorhandensein gemeinsamer Werte bei ihren Mitgliedern. China, Indien und Brasilien weigern sich, die finanziellen und politischen Kosten wachsender internationaler Verantwortung zu tragen. Das daraus resultierende Machtvakuum, so Bremmer, wird einigen Regierungen, Institutionen und Unternehmen zugutekommen, die sich einer führerlosen Welt anpassen können. Beispielsweise seien die Türkei und Brasilien im Bedarfsfall die am günstigsten gelegenen Drehpunkte für neue Märkte, Verbündete und Partner.[5]
Was die Zukunft betrifft, so identifiziert der neueste Bericht des *National Intelligence Council*, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, vier potenzielle alternative Welten, vier Mega-Trends (individuelles Empowerment, Machtdiffusion, demographische Strukturen, Zusammenhang zwischen Nahrung, Wasser und Energie) und sechs grundlegende Veränderungen bringende Ereignisse (*„game changers"*) – zu den entscheidenden Variablen gehören eine krisenanfällige Weltwirtschaft, Lücken in der *Global Governance („governance gaps")*, eine potenziell wachsende Zahl von Konflikten, ein größeres Maß an regionaler Instabilität, die Auswirkung neuer Technologien und die Rolle der USA.[6] Wenn wir uns vor dem Hintergrund dieser Prognose kritischen Subregionen der OSZE zuwenden, sind der Zusammenhang zwischen Nahrung, Wasser und Energie sowie drei der entscheidenden Variablen

3 Gideon Rachman, Zero-Sum Future: American Power in an Age of Anxiety, New York 2011, S. 175.
4 Ian Bremmer, Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World, in: South China Morning Post, 25. März 2012, S. 15.
5 Vgl. Ian Bremmer, The power of the pivot, in: The International Herald Tribune, 15. Mai 2012, S. 6; Ian Bremmer/David Gordon, Rise of the different, in: The International Herald Tribune, 19. Juni 2012, S. 8.
6 Vgl. National Intelligence Council, Global Trends 2030: Alternative Worlds, Dezember 2012, unter: http://publicintelligence.net/global-trends-2030.

– *Governance Gaps*, die potenziell wachsende Zahl von Konflikten und das größere Maß an regionaler Instabilität – unmittelbar relevant. Im Jahr 2013 und danach wird die Wechselwirkung zwischen diesen Faktoren zu gefährlichen Krisenherden führen, deren politische, gesellschaftliche und militärische Folgen für die Sicherheit koordinierte Frühmaßnahmen erfordern werden.

Welche Hindernisse stehen einer effektiven transnationalen Vorreiterrolle und der Leitung multilateraler Interventionen zur nachhaltigen Lösung solcher Konflikte derzeit im Wege? Aufgrund der erwähnten Dissonanzen kommt es zu Spaltungen zwischen und innerhalb von Institutionen, da die Organisationen zwischen konkurrierenden regionalen und globalen Verantwortlichkeiten zerrieben werden. Sergei Karaganow merkt dazu an: „Auch ist ein fortschreitender Verfall der Institutionen mit supranationalen politischen und wirtschaftlichen Führungsaufgaben festzustellen: Die VN, der IWF und andere werden schwächer. Die G8 ist zur Parodie einer Weltregierung geworden, ebenso wie ganz offensichtlich die G20. Die BRICS-Staaten und die SOZ haben keine Eile, ihre Schwäche zu kompensieren.“[7]

Was die Fähigkeit euro-atlantischer und eurasischer Organisationen und Institutionen betrifft, auf Krisen zu reagieren, so sind *Governance Gaps* auch hier sehr deutlich zu erkennen. Im euro-atlantischen und eurasischen Raum ist sicherheitspolitischer Multilateralismus zwar reichlich vorhanden, doch die qualitativen Unterschiede sind erstaunlich. Dieser Umstand kann auf mehrere Faktoren zurückgeführt werden: die schwachen Beziehungen zwischen den Institutionen (z.B. der Mangel an kohärenten Beziehungen zwischen EU und NATO), die kaum vorhandenen Kontakte zwischen alten Institutionen (z.B. EU und NATO) und relativ neuen Institutionen (z.B. GUS und OVKS) sowie der fragwürdige Nutzen von Institutionen, die ideologiefrei und universalistisch sind und auf einem umfassenden Ansatz beruhen (z.B. die OSZE). Das *International Peace Institute* (IPI) stellte dazu bei einem Workshop im Dezember 2011 fest: „Da die OSZE einer von zahlreichen Akteuren ist, die den sich im Übergang befindlichen Mittelmeerländern ihre Unterstützung anbieten, wurde die Notwendigkeit betont, eng mit Partnern wie der EU, der Arabischen Liga und der Union für den Mittelmeerraum zusammenzuarbeiten. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die OSZE mit Teilnehmerstaaten zusammenarbeiten könnte, die große bilaterale Missionen in ihren Partnerstaaten betreiben.“[8]

Trotz hoher Handelsumsätze, einer dichten und zunehmenden Vernetzung und der Normalisierung einst angespannter Beziehungen (z.B. die Beziehungen zwischen Polen und Russland) sind anhaltende Asymmetrien deutlich

7 Sergej Karaganov, Echo prišedšej vojny [Das Echo eines eingetretenen Krieges], in: Vedomosti, 15. Juni 2012, unter: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1853259/eho_prishedshej_vojny; eine englische Fassung findet sich in: BBC Monitoring International Reports, 20. Juni 2012, unter: http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-293917912/russian-paper-says-war.html.

8 International Peace Institute, The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings, Dezember 2011, S. 4, unter: http://www.humansecuritygateway.com/documents/IPI_TheOSCEMediterraneanPartenershipandtheArabUprisings.pdf.

erkennbar. Sie reichen von Unterschieden in der Wirtschaftskraft bis hin zu Einstellungen gegenüber Menschenrechten und Staatlichkeit. In den Vereinigten Staaten und Europa besteht kein Einvernehmen über das Verhältnis zu Russland im Allgemeinen und gegenüber Russlands Rolle im postsowjetischen Raum im Besonderen. Umgekehrt traut Russland dem Westen nicht (aufgrund der Doppelmoral, der Heuchelei und des NATO-Einsatzes in Libyen) und glaubt, dass Russland nicht der Respekt entgegen gebracht wird, den es verdient. Die nationalen strategischen Diskurse über Bedrohungen und den besten Umgang mit ihnen entfernen sich zunehmend von der Wirklichkeit. Staaten können sich über abstrakte strategische Ziele (Frieden und Stabilität) einigen, nicht aber über die erforderlichen Mittel. Im Laufe des letzten Jahres konnten wir beobachten, wie der Multilateralismus aufgrund der Schwächen von Institutionen und Organisationen an Effektivität, Effizienz und Legitimität verloren hat. Solidarität und gemeinsame Verantwortung sind seltener festzustellen. Die Staaten handeln lieber gemäß ihren eigenen unmittelbaren Interessen und Prioritäten, denen sie gegenüber dem langfristigen Interesse, den Frieden innerhalb des Systems zu erhalten, Vorrang einräumen.

Der Arabische Frühling und die OSZE

Wenn wir die strategische Landschaft in den Jahren 2011 und 2012 genauer betrachten, zeigt sich in maßgeblichen Ländern und internationalen Organisationen im OSZE-Raum eine Führungskrise, die die Regierungen überfordert hat. Zudem sind drei weitere Entwicklungen zu beobachten. Erstens haben die Reichweite und die Bedeutung der Rolle Chinas in Eurasien beständig zugenommen, was sich infolge des „strategischen Schwenks" der USA in Richtung Asien-Pazifik wahrscheinlich noch beschleunigen wird. Zweitens haben die OSZE-Staaten damit begonnen, potenzielle negative Implikationen zu identifizieren, die sich aus den 2014 in Afghanistan und möglicherweise in Eurasien aufgrund des Rückzugs der US- und ISAF-Truppen stattfindenden Veränderungen ergeben, und fangen an, sich dagegen abzusichern. Drittens hallt der Arabische Frühling im Nahen Osten und in Nordafrika im OSZE-Raum noch immer nach.[9] Konzentrieren wir uns auf diesen letzten Punkt.
Im Laufe des Jahres 2011 und bis Anfang 2012 haben Aufstände, Chaos und Regimewechsel ganz Nordafrika, von Tunesien über Ägypten bis Libyen, erschüttert. Die Nachwirkungen sind bereits im Jemen und in Bahrain zu spüren, und mittlerweile steht auch Syrien kurz vor der Implosion. Indirekt hat der Arabische Frühling die Tragfähigkeit der bestehenden Strategien der

9 Vgl. Arabische Liga, Statement by Mr. Hesham Youssef, Assistant Secretary General of the Arab League Before the 2012 Annual Security Review Conference of the OSCE Regarding Developments in Middle East, Working Session IV: OSCE Partners for Cooperation, 28. Juni 2012, PC.DEL/681/12, 9. Juli 2012, unter: http://www.osce.org/cio/92004.

USA, der NATO, Russlands und der EU gegenüber der Region in Frage gestellt – vor allem die Grundannahmen, auf denen diese Ansätze beruhen. Lamberto Zannier, der neue Generalsekretär der OSZE, hat angedeutet, dass die Förderung von Demokratie im Nahen Osten und in Nordafrika zu den Prioritäten der Organisation gehören wird, da es gemeinsame Interessen in den Bereichen Handel – u.a. mit Öl –, Migration und Terrorismusbekämpfung gibt.[10] Diese Verpflichtung wurde auf der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE im Juni 2012 unterstrichen: „Wir werden weiterhin nach Wegen suchen, den Werkzeugkasten der OSZE zum Konfliktzyklus auszubauen, einschließlich ihrer Analyseinstrumente, der Instrumente für Frühwarnung und Mediation sowie ihrer operativen Instrumente, und die Rolle der Organisation bei der Konfliktnachsorge und beim Wiederaufbau zu konsolidieren."[11] Angesichts fehlender Kapazitäten und mangelnder Einheit innerhalb der OSZE wird es jedoch problematisch sein, diese „Priorität" in die Praxis umzusetzen. Wie lauten die Prioritäten anderer internationaler Organisationen und der Staaten, die ihre Programme beeinflussen?

Auch die Vereinigten Staaten befinden sich in einer Übergangsphase. Sechzig Jahre lang waren sie der globale strategische Akteur, nun jedoch ist ihre Vorherrschaft in Frage gestellt: sowohl von außen durch aufstrebende Mächte im Zuge der Entwicklung in Richtung einer instabilen multipolaren Ordnung als auch von innen aufgrund ihres dysfunktionalen politischen Systems. Letzteres zeigt sich an dem Stillstand im Kongress und der extremen politischen Polarisierung.

Da hat zur Folge, dass die USA anscheinend weniger imstande, aber auch weniger gewillt sind, globalen Wohlstand zu gewährleisten. Wie Barry Desker anmerkt, konnte beim letzten G20-Gipfel in Los Cabos, Mexiko, kein Land die Verbündeten wachrütteln: „Die politischen Führer haben es nicht geschafft, sich auf dringende Maßnahmen zur Erhöhung der finanziellen Brandmauern zu einigen und auf konzertierte Aktionen zu drängen, um unter Inanspruchnahme vorhandener Mittel, insbesondere des Euro-Rettungsfonds, Staatsanleihen von Ländern wie Spanien und Italien zu kaufen. [...] Doch in einer multipolaren Welt wird es schwieriger, eine wirksamere Global Governance und eine Lastenteilung umzusetzen."[12]

Der Arabische Frühling hat auch die Frage aufgeworfen, ob die USA eine umsichtige Mischung aus Macht und Interessen einerseits und Prinzipien und Werten andererseits, aus Realpolitik und Idealismus, formulieren können. Hat die US-Politik im Nahen Osten die Freiheit auf dem Altar autoritärer Stabilität geopfert und dabei in den letzten sechs Jahrzehnten weder Stabilität noch Freiheit erreicht? Die strategischen Interessen des Westens (regionale

10 Vgl. OSCE offers to Aid for Arab Spring Democratization, in: AssA-Irada, 21. Juli 2011.

11 European Union, OSCE Annual Security Review Conference, Vienna, 26-28 June 2012, Working Session II, EU statement on early warning, conflict prevention, crisis management, conflict resolution and post-conflict rehabilitation: lessons learned and way ahead, 27 June, PC.DEL/612/12, 27. Juni 2012, unter: http://www.osce.org/cio/91744.

12 Barry Desker, Squandered opportunity, in: The Straits Times (Singapur), 25. Juni 2012.

Stabilität, das Fortbestehen des israelisch-ägyptischen Friedensvertrags, Zugang zum Suezkanal und zum ägyptischen Luftraum) wurden durch lange währende strategische Partnerschaften mit von den USA gestützten Autokraten gesichert. Westliche demokratische und marktwirtschaftliche Staaten scheinen nun der Förderung demokratischer Prinzipien und Werte (Verantwortung und Transparenz) Vorrang vor Interessen zu geben. Zumindest in ihrer Rhetorik (wenn auch noch nicht in der Praxis) bringen sie beides miteinander in Einklang – Sicherheitsbildung durch Demokratie als nationales Interesse. Wird jedoch, wie Henry Kissinger gewarnt hat, die Unterstützung „schwacher Regierungen im Namen der internationalen Stabilität zu langfristiger Instabilität führen"?[13]

Die EU befindet sich mitten in einer Finanzkrise. Ihr fehlen die politische Führung und auch der Wille, die Währungsunion in eine Wirtschaftsunion und letztlich in eine politische Union umzuwandeln, geschweige denn über eine ganze Reihe neuer Herausforderungen und Dilemmata wie das Spannungsfeld zwischen dem „Engagement im Süden" und der „Erweiterung nach Osten" nachzudenken und eine entsprechende Strategie zu entwickeln. Vor dem Arabischen Frühling hatte die EU ihre Präsenz in Zentralasien schrittweise ausgebaut. Zwischen 2005 und 2007 wurde der Posten eines Sonderbeauftragter für Zentralasien geschaffen, das neue Instrument zur Entwicklungszusammenarbeit erhielt eine spezielle Zentralasienkomponente, mit jedem einzelnen Land der Region wurden Partnerschaftsabkommen unterzeichnet und unter der deutschen EU-Präsidentschaft wurde die Zentralasienstrategie der EU verabschiedet. Das Interesse der EU an Zentralasien steht jedoch im Schatten Nordafrikas, das größere strategische Priorität genießt. Die „südliche Nachbarschaft" wird in der EU-Nachbarschaftspolitik als „unsere Nachbarschaft" bezeichnet, die die EU als Teil einer zukünftigen „gemeinsamen" Wirtschafts- und Sicherheitszone betrachtet. Zentralasien wird im Gegensatz dazu zum „Nachbarn der EU-Nachbarschaft" degradiert, einer Region, in der ein Dialog und Netzwerke aufgebaut werden müssen, die dazu dienen sollen, dem zunehmenden Bedarf der EU an Energieressourcen gerecht zu werden und den Sicherheitsverpflichtungen in Afghanistan nachzukommen. Am 25. Mai 2011 erneuerte die EU ihre Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP). Sie kündigte an, dass das Amt eines EU-Sonderbeauftragten für den südlichen Mittelmeerraum eingerichtet werde und dass die Europäische Investitionsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung ihre Aktivitäten (und die Bereitstellung von Geldmitteln) auf den Nahen Osten und Nordafrika ausweiten werden. Die EU werde die Bemühungen zum Aufbau einer „vertieften Demokratie" unterstützen.[14] Aber

13 Henry A. Kissinger, Managing the Arab Spring, in: The Washington Post, 1. April 2012, S. 19.

14 Vgl. Eine Neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel. Eine Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Gemeinsame Mitteilung der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission, Brüssel, 25. Mai 2011, unter: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_de.pdf.

könnte dabei eine Nullsummenlogik in der EU und Russland festzustellen sein? Ein verstärktes europäisches Engagement im Süden wird – in Zeiten finanzieller Einschränkungen und der Eurokrise (in der strategisches Denken unmöglich ist) – dazu führen, dass für die Staaten in der gemeinsamen Nachbarschaft weniger Zeit, Aufmerksamkeit und Ressourcen aufgebracht werden. Damit gewinnt Russland mehr Macht und Einfluss innerhalb seiner selbsterklärten Zone privilegierter Interessen.

Russland stellt ein postimperiales Modernisierungsprojekt dar, das sich anscheinend auf eine Periode der Stagnation zubewegt, in der noch dazu seine Legitimität fortwährend infrage gestellt wird, wie der Wahlbetrug bei den Duma-Wahlen im Dezember 2011 und die Protestbewegung gezeigt haben. Seine politische Elite hat sich dem Westen entfremdet und fürchtet sich vor wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Modernisierung, da dies eine andere politische Ordnung implizieren würde. Zudem gibt es eine junge, reiche und unternehmerische „kreative Klasse", die sich der eigenen politischen Elite entfremdet hat. Trotz des Arabischen Frühlings herrscht bei vielen Eliten immer noch die Vorstellung vor, dass Autoritarismus zur Behebung von Instabilität beiträgt, nicht aber deren Ursache ist. Dieser Auffassung zufolge untergraben Menschenrechte, Demokratie und humanitäre Interventionen die Stabilität von Regierung und Gesellschaft. Die normative Einheit Eurasiens wurde von vielen Dingen beeinflusst. Die Ereignisse vom 11. September 2001 und die Reaktion der USA – Terroristen zu töten oder gefangen zu nehmen – wurden als Legitimation für anti-radikalislamistische Diskurse in Eurasien und darüber hinaus verstanden. Außerdem wurden die farbigen Revolutionen in Serbien, Georgien, der Ukraine und Kirgisistan von der eurasischen Machtelite als der Versuch westlicher Sicherheitsdienste interpretiert, in geheimer Absprache mit NGOs („CIA-Soros") einen postmodernen Staatsstreich durchzuführen. Dies verstärkte die gemeinsame Entschlossenheit, sich dem „Export" solcher Revolutionen durch den Westen zu widersetzen. Unter Russlands Anleitung etablieren sich zudem gemeinsame Anschauungen und Normen in Eurasien. Im Gegensatz zu dem strategischen Ansatz der EU, der NATO und der USA gegenüber dem Nahen Osten und Nordafrika sind die mächtigsten regionalen Akteure und Institutionen in Eurasien – die Russische Föderation/Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und China/Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) – konservativ und unterstützten nachdrücklich die Souveränität und territoriale Integrität von Staaten.

Die Gemeinsamkeiten zwischen dem Arabischen Frühling im Nahen Osten und Nordafrika und den in Eurasien anzutreffenden Bedingungen sind unverkennbar: Ungleichheiten und Verstöße gegen die Menschenrechte und die Menschenwürde halten an, es herrscht ein seit Langem bestehender autoritärer Republikanismus, die Gefahr grenzüberschreitender gesellschaftlicher Probleme innerhalb der Region ist allgegenwärtig und die Verteilung von Ressourcen beruht auf traditionellen Loyalitäten bzw. Animositäten zwischen

Familien, Clans, Stämmen, ethnischen und religiösen Gruppen oder auf der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern. In Zentralasien sind die autoritären Amtsinhaber in Kasachstan und Usbekistan seit über zwanzig Jahren an der Macht. Verstöße gegen die Menschenrechte und die Menschenwürde sind gut dokumentiert. In Kirgisistan und Tadschikistan kommt es immer wieder zu Erhöhungen der Lebensmittelpreise und zu Stromausfällen. Die Grenzregime sind undurchsichtig. Die politischen Rechte der Bürger sind nicht gewährleistet und werden, zumindest in Turkmenistan und Usbekistan, mit Gewalt unterdrückt. Der Aufstieg parteiinterner Eliten untergräbt die Legitimität des Staates in ganz Zentralasien.

Der Arabische Frühling als Symptom und Ursache größerer strategischer Dissonanzen

Die russischen, europäischen und US-amerikanischen Ansätze hinsichtlich aktueller strategischer Fragen, die die internationale Agenda beherrschen, sind von strategischer Dissonanz gekennzeichnet (Einigkeit über strategische Ziele, nicht aber über die Mittel). Die humanitäre Intervention der NATO in Libyen stellte Russland gleich vor mehrere strategische Dilemmata. Russland wollte ein humanitäres Eingreifen in Libyen nicht unterstützen und somit rechtfertigen, da dieses lediglich den Interessen der USA und Europas dienen und die gefährlichen Präzedenzfälle Kosovo und Irak bekräftigen würde. Jedoch stieß der Entschluss auf breite Unterstützung in der Region. Die Obama-Regierung war zudem gewillt, die Entscheidung über die Frage einer militärischen Intervention im VN-Sicherheitsrat treffen zu lassen. Damit stellte sie einen Multilateralismus zur Schau, der gleichzeitig eine Abkehr vom Unilateralismus der Bush-Ära und eine implizite Unterstützung des Neustarts der Beziehungen zwischen den USA und Russland bedeutete. Aus all diesen Gründen hätte ein russisches Veto ein falsches strategisches Signal ausgesendet. Die Stimmenthaltung bei der Resolution 1973 des VN-Sicherheitsrats hatte den strategischen Vorteil, „dass Russland in einer Position war, in der es ungeachtet des politischen Ergebnisses profitieren würde“.[15]
Im Gegensatz dazu wehrte Russland (neben China und anderen BRICS-Staaten) sich in Bezug auf Syrien entschieden gegen eine Resolution des VN-Sicherheitsrats. Es verurteilte jegliche Gewalt, Sanktionen und Interventionen des Auslands in Syrien und drohte damit, eine entsprechende VN-Resolution zu blockieren. Die Unruhen in Syrien werden als rein innerstaatliche Angelegenheit betrachtet. Syrien ist Russlands einziger verbleibender strategischer Partner in der Region. Es kauft praktisch seine gesamten Waffen von Russland und stellt Flottenstützpunkte in warmem Gewässer zur Verfügung.

15 Roland Dannreuther, Russia and the Arab Revolutions, in: Russian Analytical Digest, Nr. 98, 6. Juli 2011, S. 2-4, hier: S. 3; siehe auch Mark N. Katz, Russia and the Arab Spring, in: ebenda, S. 4-6.

Russland (und China) sind inzwischen außerdem der Auffassung, dass die VN-Resolution 1973 damals doch hätte blockiert werden müssen, da die NATO ihr Mandat überschritten habe und aus dem Eingriff als strategischer Gewinner hervorgegangen sei. Diese Wahrnehmung verstärkt den Willen, ein Veto gegen eine entsprechende Resolution zu Syrien einzulegen, sollte sie ausgearbeitet und dem Sicherheitsrat vorgelegt werden.[16] Hinzu kommt, dass im Jahr 2012 die russischen und die US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen eher zur einer „harten Gangart" und Schuldzuweisungen ermunterten als zu gegenseitigem Entgegenkommen und Kompromissen. Während die Vereinigten Staaten, Europa und Russland sich also einig sind, dass ein stabiles und friedvolles Syrien ein wünschenswertes Ziel ist, sind sie unterschiedlicher Meinung, wie dies zu erreichen ist. Der Ansatz der Vereinigten Staaten und der EU unterscheidet sich dabei von demjenigen Russlands, indem Erstere Sanktionen verhängen und harte VN-Resolutionen anstreben.

Anhand der Meinungsverschiedenheiten in und zwischen der Bewegung der Blockfreien Staaten, der Arabischen Liga, dem VN-Sicherheitsrat und der EU hat der Arabische Frühling auch die Schwierigkeit, gemeinsam zu handeln, verdeutlicht. Die Regierungen der 27 EU-Staaten waren sich in Bezug auf Libyen gänzlich uneinig und bewiesen damit, dass ein präventiver humanitärer Einsatz sehr viel schwieriger zu legitimieren ist als ein nachträglicher. Als der VN-Sicherheitsrat am 17. März 2011 die Resolution 1973 über eine Flugverbotszone über Libyen verabschiedete, enthielten sich Deutschland, Russland, China, Indien und Brasilien der Stimme. Was die drei großen EU-Staaten Frankreich, Deutschland und Großbritannien anbelangt, so gelang es Frankreich und Großbritannien in dieser äußerst wichtigen außenpolitischen Frage nicht, mit Deutschland auf einen gemeinsamen Nenner zu kommen. Deutschlands Enthaltung „war ein Bruch mit der außenpolitischen Maxime der Bundesrepublik, sich nie gegen die europäischen Partner und die USA zu stellen".[17] Achtzehn Monate nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, der zur Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) führte, ist deutlich geworden, dass „ein ‚Außenministerium' keine Außenpolitik ist, und es gibt wenig Anzeichen dafür, dass die EU eine solche in absehbarer Zeit entwickeln wird."[18]

Russland versteht sich selber als bedrängte „souveräne Demokratie", umgeben von Bedrohungen, die nur durch den Fortbestand der Eliten in den Griff zu bekommen sind. Russland sieht das europäische Sicherheitssystem noch immer von der Dominanz der NATO und der *Balance-of-Power*-Blockmen-

16 Vgl. Iftekhar Ahmed Chowdhury/Yang Razali Kassim, Libya and the UN: Whose Responsibility to Protect?, RSIS Commentaries 34/2011, 4. März 2011 unter: http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS0342011.pdf; Alex J. Bellamy/Paul D. Williams, The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect, in: International Affairs 4/2011, S. 825-850.

17 Ralf Neukirch, Großes Land, ganz klein, in: Der Spiegel, 19. September 2011, unter: http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-80450985.html.

18 Giles Merritt, Where is Europe's Foreign Policy? In: The Korea Times, 31. Juli 2011, unter: http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinon/2012/11/160_91933.html.

talität des Kalten Krieges bestimmt. Moskau betrachtet die NATO als Bedrohung, vor allem mit Blick auf ihre Raketenabwehr und ihre – als solche wahrgenommene – Fähigkeit, Russlands strategische Zweitschlagsfähigkeit einzuschränken. Aus russischer Sicht ist die EU eine revisionistische Macht im postsowjetischen Raum. Wenn sich ehemalige Sowjetrepubliken für eine wirtschaftliche Annäherung an die EU entscheiden, ist dies – aus der Perspektive eines Nullsummen-Moskaus – gleichbedeutend mit der Entscheidung, sich von Russland zu lösen. In Europa hat sich eine Multipolarität entwickelt, ohne dass es jedoch gelungen ist, diese Pole miteinander zu verknüpfen. Russland hat sich sogar um eine strategische Partnerschaft mit China bemüht, um in seinen Beziehungen zu Europa und den USA mehr Gewicht zu erlangen. Bobo Lo stellt dazu fest: „Für Moskau dient die Partnerschaft mit China mehreren Zwecken. Sie stellt ein Gegengewicht zu der strategischen und normativen Dominanz der Vereinigten Staaten dar. Sie beschert Russland einen ‚Erfolg durch Assoziierung', der Wladimir Putin dabei hilft, seine Innen- und Außenpolitik zu legitimieren. Sie stärkt Russlands Position in Verhandlungen mit dem Westen, seien es Energieverhandlungen mit der Europäischen Union oder Gespräche mit Washington über die Raketenabwehr. Und sie beruhigt Ängste hinsichtlich des spärlich besiedelten, aber ressourcenreichen Fernen Osten Russlands. Der wichtigste Punkt ist jedoch, dass sich Russland mit China an seiner Seite in der Lage sieht, sich als globale Großmacht zu präsentieren, als einen der ‚Gewinner' in einem postamerikanischen Jahrhundert."[19]

Nachdem er seine Absicht erklärt hatte, wieder Präsident zu werden, kündigte Ministerpräsident Putin am 24. September 2011 seine Initiative für eine „Eurasische Union" an, deren Ziel darin besteht, Russlands Rolle als geopolitisches Gravitationszentrum im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion zu fördern. Da der „östliche Vektor" für Präsident Putin von „allergrößtem Interesse" ist, sei angemerkt, dass die Zollunion die politisch-wirtschaftliche Integration darstellt und eine reformierte OVKS die Integration im politisch-militärischen Bereich vorantreibt. Russlands Versuche, seine Reintegration in den früheren Sowjetraum zu festigen, indem die OVKS so umstrukturiert wird, dass sie sich auch innenpolitischer Eventualitäten annehmen kann, und gleichzeitig die Zollunion und die Eurasische Union vorangetrieben werden, werden eine informelle Spaltung zwischen den euro-atlantischen und den eurasischen Sicherheitsstrukturen herbeiführen. Jedoch wird die Funktionsfähigkeit dieser Institutionen aufgrund mangelnden politischen Willens, unzureichender Fähigkeiten und Kapazitäten sowie Implementierungslücken bei den wichtigsten Akteuren eher auf eine symbolische und virtuelle Spaltung hindeuten als auf eine tatsächliche.

Wenn wir uns die wirtschaftliche Bedeutung der Zollunion für ihre Mitgliedstaaten ansehen – wobei Russlands zentrale Stellung außer Frage steht –,

19 Bobo Lo, A partnership of convenience, in: The International Herald Tribune, 8. Juni 2012, S. 6.

stellen wir fest, dass der direkte Handel zwischen Kasachstan und Belarus bestenfalls ein Prozent des jeweiligen Gesamtaußenhandels beträgt. Selbst für Russland macht Kasachstan lediglich 7,5 Prozent (mit sinkender Tendenz) seines Gesamtaußenhandels aus, die zur Hälfte aus Energierohstoff-Swaps bestehen. Dies ist kein effizientes oder nachhaltiges Wirtschaften, sondern vielmehr ein politisches, und es verhindert die Modernisierung der russischen Wirtschaft.

Was die Debatten um eine Reform der OVKS betrifft, tragen Vorschläge, dass Beschlüsse zukünftig durch Stimmenmehrheit statt im Konsens gefasst werden können, erstens der strategischen Lähmung Russlands und der OVKS (und aller anderen internationalen Organisationen) angesichts der Ereignisse in Osch und Dschalal-Abad im Juni 2010 Rechnung. Überlegungen, die Fähigkeit zur Durchführung friedenserzwingender Einsätze in Zentralasien aufzubauen, die sich aus zusätzlich zu zwischenstaatlichen Angriffen auftretenden innenpolitisch verursachten Katastrophen ergeben, zeugen zweitens von der Angst vor *Spillover*-Effekten nach Art des Arabischen Frühlings auf Zentralasien. Im September 2011 wurden die *„Zentr-2011"*-Militärübungen der OVKS simultan in Russland, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan durchgeführt. Präsident Dmitri Medwedew und Verteidigungsminister Anatoli Serdjukow besuchten eine Militärübung in der Region Tscheljabinsk. An dem dortigen Szenario waren „nachgestellte Terroristen, die in weiße arabische Kleider gehüllt eine Schule besetzen, herannahende Schützenpanzer, Fallschirmjäger der Luftlandtruppen und *Speznas* [Spezialeinheiten] zur Festnahme von Aufständischen" beteiligt.[20] Und drittens ist, wie Fjodor Lukjanow, Chefredakteur der Zeitschrift *Russia in Global Politics* schreibt, „angesichts der Situation in Afghanistan [...] eine funktionsfähige OVKS nicht nur für Russland, sondern selbst für die NATO notwendig".[21]

Nach dem OVKS-Gipfel im Dezember 2011 erklärte die Pressesprecherin des Präsidenten, Natalja Timakova: „Die russische Delegation betrachtet die Übereinkunft, dass Militärstützpunkte nichtregionaler Länder auf dem Gebiet der OVKS-Mitglieder nur mit Zustimmung der OVKS-Partner eingerichtet werden dürfen, als eine der wichtigsten Vereinbarungen des heutigen Ta-

20 So die Sprecher der Nachrichtensendung „*Den'*", Alena Vasilevych und Jaroslav Borodin, auf Jermak TV, Jekaterinburg, 27. September 2011 (auf Russisch); eine englische Fassung findet sich in: BBC Monitoring International Reports, 28. September 2011, unter: http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-268299617/programme-summary-yekaterinburg-yermak.html.

21 Zitiert in: Alexander Gabuev/Vladimir Solovev, ODKB razvoračivajut licom k NATO – Rossija gotovit plan reformy organizacii [Die OVKS wendet sich der NATO zu – Russland bereitet einen Plan zur Reform der Organisation vor], in: Kommersant, 6. September 2011, unter: http://www. kommersant.ru/doc/1766641; eine englische Fassung findet sich in: BBC Monitoring International Reports, 8. September 2011, unter: http://www. accessmylibrary.com/article-1G1-266553815/russia-said-planning-csto.html; vgl. auch Igor Yurgens (Hrsg.), Collective Security Treaty Organisation: Responsible Security (Synopsis of Report of Institute of Contemporary Development), Moskau, August 2011, S. 1-26.

ges."[22] Dmitri Trenin hat darauf aufmerksam gemacht, dass die OVKS von symbolischer Bedeutung sowohl für Moskau als auch für „verbündete" Hauptstädte ist, die bislang für alle kompatibel geblieben ist: „Im Grunde betrachten sowohl Moskau als auch die verbündeten Hauptstädte die OVKS eher als ein Symbol: Moskau betrachtet sie als so etwas wie eine russische Sphäre militärisch-politischen Einflusses, während die Verbündeten sie als ein sichtbares Zeichen der Loyalität betrachten. Damit sichern sie sich Moskaus Wohlwollen, selbst wenn es zu akuten Widersprüchen und Meinungsverschiedenheiten kommt, so wie es in regelmäßigen Abständen mit Belarus geschieht und mit Usbekistan chronisch der Fall ist. Letztlich ist es beinahe wie in der Anekdote aus Sowjetzeiten: Beide Parteien tun gerne so als ob."[23]
Interessanterweise erhöht Usbekistans Entscheidung, seine OVKS-Mitgliedschaft auszusetzen und sich stärker auf seine bilateralen Partnerschaften zu konzentrieren, sowohl den inneren Zusammenhalt der OVKS als auch ihre Stärke als Gegengewicht zu den USA – allerdings um den Preis, dass es dadurch wahrscheinlicher geworden ist, dass Usbekistan den USA wieder einen Luftstützpunkt zugänglich macht.[24] Stanislaw Pritschin merkt dazu an: „In den 20 Jahren ihrer Unabhängigkeit haben es die Länder Zentralasiens weder geschafft, regionale Mechanismen zur Gewährleistung der Sicherheit und zur Lösung von Streitigkeiten und Konflikten zu entwickeln, noch ist es ihnen gelungen, funktionierende Institutionen für eine wirtschaftliche Zusammenarbeit zu schaffen."[25]
Selbst innerhalb einer der wichtigsten und am stärksten institutionalisierten Organisationen – der NATO – ist es kein Geheimnis, dass die Verbündeten immer weniger an der Zukunft der NATO interessiert sind. Auch wenn Strei-

22 Zitiert in: Lyudmila Alexandrova, Moscow sees CSTO as reliable screen from western, southern threats, Itar-Tass World, Moskau, 21. Dezember 2011, unter: http://www.itar-tass.com/en/c39/303243.html.

23 Dmitri Trenin, Cena voprosa [Unterm Strich], in: Kommersant, 15. Juni 2012, unter: http://www.kommersant.ru/doc-y/1951056; eine englische Fassung findet sich in: BBC Monitoring International Reports, 28. Juni 2012, unter: http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-294798820/russia-pundit-views-challenges.html.

24 Vgl. Viktorija Panfilova, Uzbekistan vozvraščaetsja k CŠA. Taškent stanovitsja sojuznikom Vašingtona v antiiranskoi kampanii [Usbekistan kehrt zu den USA zurück. Taschkent wird Washingtons Verbündeter in der Anti-Iran-Kampagne], in: Nezavisimaja Gazeta, 4. Juli 2012, unter: http://www.ng.ru/cis/2012-07-04/1_uzbekistan.html; eine englische Fassung findet sich in: BBC Monitoring International Reports, 5. Juli 2012, unter http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-295406852/russian-paper-says-uzbekistan. Siehe auch Georgi Kovalev/Oleg Gorbunov, NATO pereezžaet na sever [Die NATO bewegt sich nach Norden], Politkom.ru, 8. Juni 2012, unter: http://www.politcom.ru/ 13980.html; eine englische Fassung findet sich in: BBC Monitoring International Reports, 11. Juni 2012, unter: http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-292841020/russian-commentary-eyes-impact.html.

25 Stanislav Pritčin, ŠOS na centralnoaziatskom perekrestke. Političeski spros na region stremitelno rastet [Die SOZ am zentralasiatischen Scheideweg. Der politische Anspruch auf die Region wächst rasant], in: Nezavisimaja Gazeta, 18. Juni 2012, unter: http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/Pressa_Afganistan/2012/0618/165319323/detail.shtml; eine englische Fassung findet sich in: BBC Monitoring International Reports, 19. Juni 2012, unter: http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-293788231/shanghai-bloc-struggle-power.html.

tigkeiten über die Verteilung der Lasten schon immer ein konstantes Merkmal der Entwicklung der NATO waren, haben die Auswirkungen der Schuldenkrise doch tiefe Wunden hinterlassen (die USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland kürzen ihre Verteidigungshaushalte drastisch), die wohl länger anhalten werden als jede vergleichbare finanzielle Krise in der Geschichte des Bündnisses. Die Heterogenität der Herangehensweisen der NATO-Verbündeten an die neuen Bedrohungen, die beim Gipfeltreffen in Lissabon 2010 identifiziert wurden – von Cyberangriffen über Gefahren im Zusammenhang mit der Energieversorgung bis zum Terrorismus –, ist offensichtlich. Diese Bedrohungen betreffen die Verbündeten auf unterschiedliche Art und Weise und erschweren einen Konsens über ein gemeinsames Vorgehen.

„G3" als Mechanismus zur strategischen Schadensbegrenzung?

Die doppelte Auswirkung zunehmender Machtverschiebungen und wachsender Interdependenz erzeugt eine unklare Sicherheitslage. Dies zeigt sich besonders deutlich am Fall China. Da sich diese Übergänge „vom Westen zum Rest der Welt" vollziehen, lohnt sich eine genauere Untersuchung der mehrdeutigen Position Chinas, um die Dynamik der Entwicklungen im Kern der OSZE besser zu verstehen – dem strategischen Dreieck USA-Europa-Russland. Einige Strategieexperten sehen China in einem offenen militärischen und ideologischen Wettbewerb mit den USA, andere sehen es eher so, dass China bei *Global Governance* und strategischer Entscheidungsfindung ganz vorn mit dabei sein will: gleichberechtigt neben den USA, doch in Wirklichkeit weder willens noch in der Lage, eine sinozentrische regionale Ordnung zu schaffen oder gar globale Hegemonie zu erreichen.[26] Wieder andere sind der Ansicht, dass sich ein natürlicher und friedlicher historischer Wandel vollzieht, der Spannungen und Reibungspunkte zwischen China als aufsteigender und den Vereinigten Staaten als absteigender Macht mit sich bringt.
Wenn wir uns am Kalten Krieg orientieren, würden wir erwarten, dass es zu einer raschen und umfassenden Militarisierung der Rivalität kommt: Die USA erneuern und erweitern ihre Bündnisstrukturen, um China in seine Schranken zu verweisen, während China versucht, dieser Einkreisung zu entgehen.[27] Zwar findet ein regionales Wettrüsten statt, das eine zunehmende Strategie des „Integrieren, aber Absichern" belegt. Jedoch hat China keine

26 „Internationale Kräfte versuchen uns durch ihre Ideologie und Kultur zu verwestlichen und zu spalten. Die internationale Kultur des Westens ist stark, während wir schwach sind. Ihre Hauptziele sind ideologische und kulturelle Bereiche." Hu Jintao, Präsident der Volksrepublik China, in: Qiushi („Suche nach Wahrheit", Zeitschrift der Kommunistischen Partei), 2. Januar 2012, zitiert in: Peter Simpson, Hu Warns of Culture War, in: Australian Financial Review, 4. Januar 2012, S. 13.

27 Eine umfassende Definition von *„Soft Balancing"* des amerikanischen Wissenschaftlers Randall Schweller findet sich bei Thazha V. Paul/James Wirtz/Michel Fortmann (Hrsg.), Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century, Stanford, Ca., 2006, S. 3.

Kriegsschiffe entsandt, um seine Öl- und Gasbohrungen sowie seine Interessen an Pipelines in Burma zu schützen, und auch keine U-Boote, um im Golf von Bengalen zu patrouillieren. Auch hat es seine finanzielle Macht nicht genutzt, um die US-Außenpolitik direkt zu beeinflussen. Im Laufe der letzten 30 Jahre hat China eine Wirtschaft aufgebaut, deren Wachstum auf Exporten (von billigen *Low-Tech*-Produkten) beruht, was das dazu geführt hat, dass China in den Welthandel integriert und der größte Besitzer von US-Wertpapieren ist. Die wirtschaftliche Interdependenz mildert Spannungen im heikleren Bereich der Sicherheitsbeziehungen. China plant jedoch, seine Wirtschaft in Zukunft auf der Grundlage eines anderen Wachstumsmodells umzugestalten, das auf Binnenkonsum unter makroökonomischen Bedingungen beruht, die diesen fördern. Dies wiederum hätte Auswirkungen auf den Umfang und die Funktion von Chinas Devisenreserven, die für geopolitische Ziele genutzt werden können. Die Umstrukturierung wird allerdings, wenn überhaupt, erst in zehn bis fünfzehn Jahren stattfinden. Im Moment ist daher zwar ein Mangel an strategischem Vertrauen erkennbar, jedoch keine offene Feindseligkeit. Wie im Bereich der „gegenseitigen gesicherten wirtschaftlichen Zerstörung" wächst darüber hinaus die Einsicht, dass Machtverschiebungen die gemeinsamen strategischen Schwachstellen (nuklearer Natur sowie in Bezug auf Cyberangriffe und den Weltraum) der Vereinigten Staaten und Chinas (und in geringerem Umfang auch Russlands) vergrößern und so zu gegenseitiger strategischer Zurückhaltung führen werden.[28]

Im Jahr 2012, dem Jahr des Drachen, bilden Wahlen und Machtverschiebungen in Russland, den Vereinigten Staaten und China einen weiteren potenziell explosiven Aspekt globaler Veränderungen. Wahlen sind traditionell eine Zeit für Schuldzuweisungen und ein starkes Selbstbewusstsein statt für Kompromisse und Entgegenkommen, was die Möglichkeit strategischer Missverständnisse und durch Ungewissheiten vorangetriebener Ereignisse erhöht. Bevor neue Regierungen sich eingearbeitet haben oder bestehende Regierungen bestätigt worden sind, sind kaum neue Initiativen zu erwarten, die langfristig Vertrauen oder Zuversicht aufbauen. Stattdessen konnte 2012 bestenfalls darauf gehofft werden, dass sich der durch das Wahljahr verursachte strategische Schaden in Grenzen hält.

Werden die Vereinigten Staaten und China in der Lage sein, ein gemeinsames strategisches Ziel zu finden, wenn im Oktober/November 2012 neue Regierungschefs ihr Amt angetreten haben bzw. alte Regierungschefs wiedergewählt worden sind? Wird Xi Jinping, der neue chinesische Staatspräsident, im April 2013 nach Washington reisen, um die Beziehungen mit den USA zu erneuern, und anschließend auf die Philippinen, um die Beziehungen mit dem asiatisch-pazifischen Raum zu erneuern? Welcher Rahmen wäre für eine solche Erneuerung notwendig? Zunächst muss ein Mechanismus oder Rahmen geschaffen werden, in dem die strategischen Agenden, auf die man

28 Vgl. David C. Gompert/Phillip C. Saunders, The Paradox of Power: Sino-American Strategic Restraint in an Age of Vulnerability, Washington, D.C., Dezember 2011.

sich geeinigt hat, umgesetzt werden können. Die G3 wurde als inklusiver Mechanismus zur Lastenverteilung konzipiert, in dem gegenseitige Vorteile – und nicht Macht – ausbalanciert werden. Zusammen machen die EU, China und die Vereinigten Staaten 60 Prozent der Weltwirtschaft aus, und ihre komparativen Vorteile ergänzen einander: Die Vereinigten Staaten sind die bedeutendste Militärmacht und der größte Konsument, China verfügt über Kapital und Arbeitskräfte, die EU stellt normative Kraft, fortschrittliche Technik und einen strategischen Puffer zwischen den Vereinigten Staaten und China zur Verfügung. Alle drei sind systemrelevant, und sei es nur, weil sie allesamt zu groß sind, um zu scheitern.

Die G3-Länder stellen *Global Governance* her, die meisten anderen Staaten sind die Empfänger – doch erzeugt diese Gemeinsamkeit auch gemeinsame Interessen? Können China und die Vereinigten Staaten Bereiche identifizieren, in denen eine strategische Zusammenarbeit möglich ist? Afghanistan könnte ein Thema für den strategischen Dialog sein. Jedoch wird das strategische Interesse der USA an Afghanistan und Zentralasien nach dem Abzug ihrer Truppen nachlassen. Ein stagnierendes und zunehmend destabilisiertes Russland ist ein anderer möglicher Gegenstand eines strategischen Dialogs zwischen den USA und China. Aufgrund des Risikos strategischer Fehleinschätzungen ist Russland jedoch ein schwieriges Thema. Auch der Aufstieg Indiens kommt als Thema nicht in Frage. Die anhaltenden Streitigkeiten über die chinesisch-indische Grenze sowie Chinas nichtideologische strategische Partnerschaft mit Pakistan machen Indien bereits zu einem Kontrapunkt zu China. Die Bewahrung der „globalen öffentlichen Güter“ scheint angesichts der normativen Meinungsverschiedenheiten zwischen China und den Vereinigten Staaten über Rechte und Pflichten bezüglich maritimer exklusiver Wirtschaftszonen, der unterschiedlichen Rechtsauffassungen bezüglich geistiger und technologischer Eigentumsrechte und des nicht erklärten Cyberkriegs ebenfalls kein geeignetes Thema zu sein. Außerdem hat jedes Mitglied der Gruppe mit seinen eigenen Trilemmas zu kämpfen. In Peking scheint zwischen Volk, Partei und Militär ein anhaltender Kampf um die strategische Ausrichtung geführt zu werden. In Washington spielt sich dieses Ringen zwischen dem blockierten Kongress, einer Exekutive, deren Position angefochten wird, sowie einer polarisierten Gesellschaft ab, was insgesamt zu Unschlüssigkeit und Lähmung führt. In Brüssel verschleiert der Streit über „mehr“ oder „weniger“ Europa grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten über die angemessene, bezahlbare und akzeptable Ausgewogenheit zwischen Effizienz, Effektivität und Legitimität der Regierungsführung.

Der Umgang mit strategischen Trilemmas

Die internationalen *Governance*-Strukturen, die im letzten halben Jahrhundert relative Stabilität gewährleistet haben, sind nicht mehr intakt. Seit der

Aufklärung im Europa des 18. Jahrhunderts gilt die Vernunft als Leitprinzip eines vom Westen definierten Fortschrittsparadigmas und nicht Gott. In unserem Jahrhundert hat die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 auf die Politik (einschließlich der Außen- und Sicherheitspolitik) des erweiterten „Europas" – und auch wichtiger OSZE-Teilnehmerstaaten – übergegriffen. Die Fragen, die sich im Zusammenhang mit dieser Krise der Moderne stellen, lauten: Sind die bestehenden wirtschaftlichen und politischen Systeme noch zweckmäßig? Die Antwort scheint zunehmend ein unter Vorbehalt geäußertes und an Bedingungen geknüpftes „Vielleicht" oder gar ein entschiedenes „Nein" zu sein. Falls sie nicht mehr zweckmäßig sind, welche Weltordnung wird sich dann voraussichtlich entwickeln?

Dan Rodrik, der Autor von *The Globalization Paradox*, meint, dass ein „grundlegendes politisches Trilemma" die gegenwärtige Sicherheit und Stabilität prägt. Zwar handle es sich bei Demokratie, Selbstbestimmung und Globalisierung um die wichtigsten gegenwärtigen Dynamiken, doch könnten nur zwei von ihnen gemeinsam und in Harmonie existieren: Wenn das Ziel demokratische Regierungsführung laute, könne sich ein Staat entweder für nationale Souveränität oder Demokratie entscheiden, nicht aber für beides. Eine umfassendere Globalisierung erfordere, dass der demokratische politische Prozess des Staates geopfert wird.[29]

Der Begriff des Trilemmas ist für die Analyse durchaus nützlich, da er auf die komplexe Natur von Kompromissen zwischen konkurrierenden Ansprüchen, Interessen und Normen hinweist. Dennoch können wir ein größeres Trilemma ausmachen, das für die OSZE-Region bedeutsamer ist. Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen, aber auch der Arabische Frühling zwingen uns, die Annahmen zu hinterfragen, dass demokratische, marktwirtschaftliche Staaten automatisch auch wohlhabend sind, dass sich daraus ein „demokratischer Friede" ergibt und dass ein solcher Prozess weitgehend linear und unvermeidlich ist. Dieses Verständnis ist in einigen Teilen des OSZE-Gebiets nach wie vor vorhanden. In anderen scheint es sich eher abgenutzt zu haben, während es in wieder anderen Ländern in Frage gestellt und sogar zugunsten von Alternativen abgelehnt wird. Lassen sich die unterschwelligen Spannungen und Streitigkeiten innerhalb des OSZE-Gebiets und vielleicht sogar die Lähmungserscheinungen innerhalb der OSZE selber durch ein aufkommendes „Modernisierungs-" statt durch ein „Globalisierungsparadoxon" erklären? Heutige Modernisierungsprojekte und -pfade weisen bestimmte immer wiederkehrende wesentliche Merkmale auf, die ihnen Legitimität und somit Nachhaltigkeit verleihen: Demokratie (der auch Selbstbestimmung, Transparenz, Menschenrechte, Freiheit etc. zugeordnet werden), Stabilität (im Sinne von Sicherheit, Frieden etc.) und Wohlstand (durch Wirtschaftswachstum, Märkte etc.). Diese Eigenschaften spiegeln sich in den drei Säulen der OSZE wider: der menschlichen Dimension (Demokratie), der politisch-militärischen

29 Vgl. Dan Rodrik, The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy, New York, N.Y., S. xviii-xix.

Dimension (Stabilität) sowie der Wirtschafts- und Umweltdimension (Wohlstand). In Bezug auf die drei „Körbe“ der OSZE lässt sich ein überzeugendes Narrativ formulieren, in dem sie sich gegenseitig verstärken: „Ein Korb behandelt die Menschenrechte, da es von entscheidender Bedeutung ist, dass die Länder die Rechte ihrer Bürger achten. Ein weiterer Korb betrifft die Sicherheit, da Menschenrechte ein sicheres Land erfordern, das die Sicherheit seiner Bürger gewährleistet. Den dritten Korb bilden Wirtschaft und Umwelt, da ein sicheres Land und Menschenrechte voraussetzen, dass die Bürger wirtschaftliche Chancen haben und die Umwelt, in der wir leben, geachtet wird.“[30] Wenn wir uns den OSZE-Raum anschauen, finden wir im Osten Staaten, in denen Stabilität und zunehmender Wohlstand herrschen, wo Demokratie jedoch ein virtuelles Konstrukt ist. Dies wirft die Frage auf, ob demokratische Prozesse und Praktiken in einem Garten aus Stabilität und Wohlstand mit der Zeit wachsen werden. Andere Staaten im Westen sind stabil und demokratisch, verarmen jedoch zunehmend. Die Frage lautet hier, wie lange sie ohne Wohlstand stabil und/oder demokratisch bleiben werden.
Die Wahrnehmung, dass Schuldnerdemokratien in Zukunft vermehrt von Autokratien wie China als Kreditgeber abhängig sein werden, verstärkt sich. Entsprechend stellt sich die Frage, ob Demokratien im Vergleich zu staatskapitalistischen oder anderen autoritären politischen Systemen dysfunktional sind. Allerdings sieht sich China – mittlerweile der wichtigste Akteur in Zentralasien und zunehmend auch in anderen Teilen des OSZE-Gebiets – einem eigenen Trilemma gegenüber, das wie eine Zeitbombe tickt. Wenn die Partei und der Staat überleben wollen, muss sich Xi Jinping drei Aufgaben stellen: Er muss die Korruption eindämmen, er muss das Machtmonopol der Kommunistischen Partei bewahren und er muss die Wirtschaft neu ausrichten – statt auf Exporte zu setzen, muss der Konsum im Inland steigen, um die Legitimität des Staates durch seine Wirtschaftsleistung aufrechtzuerhalten. Das Politbüro kann sich um Fortschritte in zwei Bereichen kümmern, aber nicht in allen dreien. Wenn die Partei die Korruption eindämmt und die Wirtschaft neu ausrichtet, wird sie ihr Machtmonopol nicht bewahren können. Wenn sie versucht, die Wirtschaft neu auszurichten und ihr Machtmonopol zu bewahren, wird sie die Korruption nicht eindämmen. Wenn sie die bestehende politische Struktur beibehält und die Korruption akzeptiert, wird sie die Wirtschaft nicht neu ausrichten können. Falls sich Xi Jinping entscheidet, so weiterzumachen wie bisher, d.h. sich einer Antikorruptionsrhetorik bedient, ohne dass es zu grundlegenden Veränderungen kommt, wird seine Aufgabe darin bestehen, die aus dem Trilemma entstehenden wachsenden Spannungen zu beherrschen und die daraus resultierenden sozialen Brandherde in Schach zu halten statt die Probleme zu lösen.

30 The OSCE as a Model for the Middle East, Rede von Hon. Benjamin L. Cardin of Maryland, 2. März 2011, unter: http://www.csce.gov/index.cfm?FuseAction=ContentRecords.ViewDetail&ContentRecord_id=424&Region_id=0&Issue_id=0&ContentType=E&ContentRecordType=E&CFID=5204414&CFTOKEN=10388841.

Das Jahr 2012 wird sich als Wendepunkt und Lackmustest dafür erweisen, ob etablierte demokratische, marktwirtschaftliche Staaten innerhalb der OSZE weiterhin Wohlstand und Stabilität werden genießen können. Die Staaten, denen dies nicht gelingt, werden sich mit dem Modernisierungstrilemma auseinandersetzen müssen, von dem das zweite und dritte Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts geprägt sein werden. Wie diese Staaten mit dem Trilemma umgehen, wird die begrenzteren Möglichkeiten anderer OSZE-Staaten beeinflussen, die sich für zwei der drei Ziele Demokratie, Stabilität und Wohlstand entscheiden müssen. Welche Kombination für Staaten und Gesellschaften in der OSZE-Region und über diese hinaus am vorteilhaftesten ist, wird von den unterschiedlichen Vorstellungen davon abhängen, was (dem strategischen Kontext) angemessen, (im gesellschaftlichen Kontext) akzeptabel und (mit Blick auf die materiellen Ressourcen) bezahlbar ist. Die Summe dieser Entscheidungen wird das Wesen der OSZE-Staaten und ihrer Regierungen in den kommenden Jahren ebenso prägen und antreiben wie die OSZE-Agenda mitsamt ihren Prioritäten und Schwerpunkten.

Anhang

Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community

From Vision to Reality

Table of Contents

Purpose of the Report

Executive Summary

1. The Vision of a Security Community

2. Arguments in Favour of a Security Community of the OSCE Participating States

3. Developments in the OSCE Space

4. The Way towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community: Guiding Principles of a Strategy

5. What the OSCE Can Contribute to Building a Security Community
5.1 Re-engaging in the Security Dimension
5.1.1. Developing Arms Control, CSBMs and Military Co-operation
5.1.2. Taking Responsibility for Protracted Conflicts
5.1.3. Supporting Stability in Central Asia and Afghanistan
5.1.4 Encouraging Reconciliation as Means of Conflict Resolution and Rapprochement
5.1.5 Addressing Transnational Threats and Challenges
5.2 Engaging in the Economic and Environmental Dimension
5.3 Engaging in the Human Dimension
5.3.1 Improving the Effectiveness of the OSCE's HD Events Cycle
5.3.2 Opening Dialogue with Muslim Communities
5.4. Creating an OSCE Network of Academic Institutions
5.5 Arranging Institutional Issues

6. A Call for the OSCE

In late 2011, the Ministers of Foreign Affairs of Germany, France, Poland and the Russian Federation asked the Centre for OSCE Research (CORE) at the Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH), the Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), the Polish Institute of International Affairs (PISM), and the Moscow State Institute of International Relations (University) of the Russian Foreign Ministry (MGIMO) to organize a series of workshops in order to advance the discussion on the future character of a Euro-Atlantic and Eurasian security community and to present a report with recommendations to the participating States of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) in Vienna. With their initiative, the Ministers took up the idea of establishing a network of academic institutions, a proposal made by OSCE Secretary General Lamberto Zannier during his inaugural speech to the Permanent Council on 4 July 2011.

The purpose of this report is to contribute to a critical and illuminating debate on the conceptualization of a security community. We are fully aware that, as we present this report, Europe in particular is going through a fundamental economic and political crisis. However, we believe that the very fact of this crisis makes the objective of a Euro-Atlantic and Eurasian security community and the benefits it offers all the more urgent and necessary.

This report builds on four workshops held in Berlin, Warsaw, Paris and Moscow from March through July 2012. The workshops were attended by a total of about 300 participants and guests from 40 countries and four international organizations. The working group established by the four institutes benefitted from additional meetings with officials in each of the four capitals.

The institutes have also greatly profited from co-operation with the Foreign Ministries of the four countries, including their Permanent Delegations to the OSCE, and from the assistance given by the Irish OSCE Chairmanship. Outstanding contributions were made at the workshops and in discussions by Minister Guido Westerwelle, former Ministers Igor Ivanov and Adam Daniel Rotfeld, former OSCE Secretary General Marc Perrin de Brichambaut, Deputy Minister Bogusław Winid, Deputy Minister Alexander Grushko, and former State Secretary Wolfgang Ischinger. The discussions at all workshops were most informal and deeply enriching. The participants and guests at the workshops deserve a special acknowledgement for this. Any shortcomings in this report are the sole responsibility of its authors.

The vision of a Euro-Atlantic and Eurasian security community, as advanced by the 2010 Astana OSCE Summit meeting, is particularly important against the background of the strategic uncertainty the OSCE area faces now and in the future. The global shift in the balance of economic power, the refocusing of international politics towards the Pacific, the crisis of the Euro zone and the uncertainty regarding the future of the European Union and of Russia make the appeal of this vision less plausible than it was twenty-two years ago when the Charter of Paris for a New Europe was adopted.

Against this background, the emergence of a genuine security community throughout the OSCE area cannot be taken for granted. However, the acknowledgement of the challenges ahead only emphasizes the importance of the vision of a Euro-Atlantic and Eurasian security community offered by the OSCE Heads of State or Government. It reminds us that the OSCE participating States can benefit more from coming closer together via increasing convergence in all areas than they can from drifting further apart.

The strategic uncertainties within the OSCE, manifested in political and institutional divergence among the participating States, have increased over the past decade. All participating States appear to share the expectation that developing a security community should make war among its members impossible, regardless of whether they are members of alliances or not. However, states have different views on what needs to be done to achieve this goal. Whereas some concentrate on the traditional politico-military 'hard security' issues, others emphasize the primary importance of developing a viable community of values.

If developing a security community is conceptualized as a process rather than as a single act, these two approaches need not be seen as mutually exclusive, but can rather be followed in parallel. A security community cannot be successful if the security or normative concerns of individual states are not appropriately addressed. Nor can it be reduced to inter-state relations or 'hard security' issues. A security community can only grow through the active involvement and engagement of the societies at all levels.

Building a security community in the OSCE area cannot be delegated to the OSCE alone. States benefit from the existence of a dense network of European, Euro-Atlantic and Eurasian institutions. Despite problems in specific relations, all OSCE participating States work together in multiple institutional settings, whether as full members or associate partners. Building a security community will thus involve a number of different institutional formats. At the same time, being the single most inclusive organization in this area, with a comprehensive mandate, the OSCE has an important role to play in this process.

Starting from its current agenda, the OSCE participating States can contribute to building a security community in the OSCE area by:

1. Preserving the existing arms control *acquis*, further pursuing conventional arms control and substantially modernizing confidence- and security-building measures.
2. Making concerted efforts to solve protracted conflicts, and, as a matter of urgency, to prevent any increase of tensions.
3. Assessing the effects that the situation in Afghanistan may have on the OSCE area after 2014 and appropriately adjusting relevant activities.
4. Promoting long-term reconciliation processes throughout the OSCE area.
5. Further developing the OSCE transnational threats agenda, concentrating on cyber security, countering terrorism, and combating illicit drug trafficking.
6. Developing its own initiatives for dialogue and promoting the implementation of relevant international instruments in the economic and environmental dimension throughout the OSCE area.
7. Improving the effectiveness of the OSCE's human dimension work by monitoring the compliance of all OSCE participating States in an equal manner and by streamlining the human dimension events cycle.
8. Providing a platform for enhancing understanding between states and Muslim communities and engaging with the new political and societal forces of the Arab Spring.
9. Developing an OSCE network of academic institutions to facilitate open debate and communication on the relevant issues on the OSCE agenda.
10. Making better use of the institutional richness in the OSCE area through more effective co-operation, particularly with the organizations in the Eastern part of the OSCE space.

1. *The Vision of a Security Community*

At their 2010 Astana Summit meeting, the Heads of State or Government of the 56 OSCE participating States committed themselves

> "to the vision of a free, democratic, common and indivisible Euro-Atlantic and Eurasian security community stretching from Vancouver to Vladivostok, rooted in agreed principles, shared commitments and common goals."

The Astana Commemorative Declaration further elaborates on the concept of "comprehensive, co-operative, equal and indivisible security, which relates the maintenance of peace to the respect for human rights and fundamental freedoms, and links economic and environmental co-operation with peaceful inter-State relations". It further develops a vision of a security community which "should be aimed at meeting the challenges of the 21st century", is "based on full adherence to common OSCE norms, principles and commitments across all three dimensions", and should "unite all OSCE participating States across the Euro-Atlantic and Eurasian region, free of dividing lines, conflicts, spheres of influence and zones with different levels of security".

With this far-reaching vision, the Astana Commemorative Declaration advanced what the Heads of State or Government had endeavoured to achieve twenty years earlier in the 1990 Charter of Paris:

> "The era of confrontation and division in Europe has ended. We declare that henceforth our relations will be founded on respect and co-operation. […] Ours is a time for fulfilling the hopes and expectations our peoples have cherished for decades: steadfast commitment to democracy based on human rights and fundamental freedoms; prosperity through economic liberty and social justice; and equal security for all our countries."

A security community is a bold vision that can only materialize if states and societies actively pursue this goal. However, the majority of political elites and the broader public have not taken any notice of it. Furthermore, individual states often define the concept of a security community in quite different – even contradictory – terms. Whereas some states believe that the way towards a security community must begin by addressing 'hard security' issues, other point out that a genuine security community presupposes the existence of a community of values. Any viable process towards building a security community in the OSCE area will have to reconcile these different approaches.

This report proceeds on the basis of the understanding that a security community stands for a community of states and societies whose values,

social orders and identities converge to such a degree that war among them becomes unthinkable. A security community means stable and lasting peace among states and within societies where there are no longer zones of different security, regardless of whether individual states belong to alliances or not. Disputes are resolved by peaceful means only. The notion of a security community is not limited to relations between states, but includes all sectors and levels of societies that are interconnected by multiple channels of free communication and free movement. It also allows for more effective common responses to shared threats and challenges.

A security community cannot be created by a single founding act, but is rather the result of a long-term process that allows the overcoming of the legacies of the past, the creation of mutual trust, an increase in convergence, and the development of common identities and institutions. A security community is not an alliance directed against any outside state or alliance.

The process towards a Euro-Atlantic and Eurasian security community extends beyond the OSCE. However, as the most comprehensive and inclusive international organization in its region, the OSCE has to play an important role as a 'security community-building institution'.

2. *Arguments in Favour of a Security Community of the OSCE Participating States*

While individual OSCE participating States may have different visions of a security community and see different rationales for engaging in security-community building, there is solid common ground for the pursuit of this goal.

Shared Identity of Europeanness

All OSCE participating States share an identity of Europeanness, a common history and culture, which builds on a centuries-old heritage of economic exchange and political and cultural communication.

Safeguarding Common Principles and Values

A Euro-Atlantic and Eurasian security community would safeguard and consolidate our joint principles and values. Starting with the signing of the Helsinki Final Act in 1975, the OSCE participating States committed themselves to a comprehensive *acquis* of shared values and commitments, which they confirmed at the Astana Summit meeting in the context of declaring their support for a Euro-Atlantic and Eurasian security community. This common *acquis,* and the shared OSCE institutions, have brought them together and kept them together even in most difficult periods of the OSCE's history. Although much of the *acquis* remains to be fully implemented, it has continuously contributed to developing and strengthening a sense of a common normative space.

Addressing Transnational Threats and Challenges
In the 21st century, the OSCE participating States share new threats and challenges which are transnational and often global in nature. Some of them, such as global warming, climate change, cyber security, transnational terrorism and drug trafficking challenge the very foundations of states and societies in the OSCE area. Finding appropriate responses to transnational threats has emerged as an important area of convergence among the OSCE participating States.

Utilizing Economic Complementarity for the Challenge of Modernization
In a world that is expected to be home to eight billion people by 2025, and which is increasingly shaped by emerging powers, all OSCE participating States have a great deal to gain by strengthening and expanding economic, technological and scientific co-operation with each other, particularly in view of the high level of interdependence and complementarity of their economies. The conjunction in the OSCE area of a wealth of energy and mineral resources, highly developed knowledge-based industries and services, advanced technological development and the capacity for innovation, as well as accumulated human capital, allows the participating States to jointly meet the mounting challenges of competition and modernization in the globalized world.

Setting Global Standards
With its technological lead, strong institutions and high standards of governance, rule of law and comprehensive transparency, a Euro-Atlantic and Eurasian security community could provide a model for a norm- and rule-based international order.

3. Developments in the OSCE Space

Building a security community in the OSCE area does not start from scratch. Over the past two decades, the process of increasing convergence within the OSCE area has significantly advanced in many areas, although it has been accompanied by repeated setbacks.

The Threat of a Major War – A Feature of the Past
The greatest achievement of the last two decades is that a major war in Europe between states and alliances – the ever-present threat during the era of East-West confrontation – has become inconceivable. Although differences between states persist, there are no more antagonistic or major ideological divides within the OSCE space. However, the 2008 Georgian-Russian conflict and earlier conflicts have clearly demonstrated that the use of force on a smaller scale is still possible within the OSCE area.

Trends towards Convergence

Almost all OSCE participating States are now market economies, even if their forms vary considerably. The economies within the OSCE space are highly interconnected, and states and societies are aware of this growing interdependence. The ongoing economic and financial crisis has made it evident that the welfare of each society depends on the welfare of all the others.

There has been a remarkable process of normative convergence throughout the OSCE area over the past two decades, even though it has been uneven in terms of implementation. All OSCE participating States have declared their adherence to the same values and norms, including respect for human rights and fundamental freedoms, democracy based on political pluralism and the rule of law. In the Astana Commemorative Declaration, they reaffirmed "categorically and irrevocably that the commitments undertaken in the field of the human dimension are matters of direct and legitimate concern to all participating States and do not belong exclusively to the internal affairs of the State concerned".

Further convergence is resulting from the membership of an increasing number of states in or their co-operation with other international organizations in the OSCE area. Almost all participating States are members of or observers in the Council of Europe. Most of them have become members in the World Trade Organization. And many states that are not members of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) or the European Union (EU) have developed partnership relations of varying degrees of intensity with them.

As far as transnational threats are concerned, there is increasing co-operation among a wide range of organizations. The density of bilateral co-operation between businesses and civil society organizations, as well as of cultural and human contacts in general has increased dramatically. All participating States now share a common information space that allows for a freer flow of information across their borders.

Newly Emerging Areas of Divergence

More recently, however, new lines of divergence have formed between the OSCE participating States. They are pursuing contradictory agendas and disagree on an increasing number of issues. The culture of compromise is in decline. The implementation of the agreed norms and commitments is uneven. The predominance of the security dilemma results in zero-sum games and deep mutual mistrust – many states still share the perception that optimizing one's own security is only possible at the price of less security for others. Despite the declared commitment to indivisible and co-operative security, there are different levels of security within the OSCE space. Already achieved levels of co-operative security are being eroded. Many areas, such as energy, natural resources and migration, have been excessively politicized.

Recent efforts to turn things around, such as the OSCE's Corfu Process, have failed to produce conclusive results.

Lack of Proper Communication

Existing differences and contradictions are exacerbated by different underlying patterns of understanding and interpretation. The dominant perception in the West is that the lack of democracy and human rights abuses in post-Soviet states lead to non-co-operative foreign policy. From the Eastern perspective, the Western democracy discourse is seen as part of the traditional pursuit of geopolitics and a remnant of Cold War rhetoric and thinking. Discussions are often of a tactical nature. Open dialogue over strategic interests and objectives does not take place. The result is mutual frustration and the recurring confirmation of mutual mistrust.

The Effects of the Financial and Economic Crisis

The overall situation has been further exacerbated by the effects of the current economic and financial crisis. Individual countries and groups of countries tend to turn inwards, are absorbed by addressing their own pressing problems and are less inclined to invest in joint projects, shared institutions and a common future. The crisis has once again highlighted substantial differences in terms of economic output, productivity, the capacity for innovation, employment and welfare as well as of the levels of stateness in the OSCE area. A failure to sincerely address those fundamental challenges and to develop a more sustainable economic model would represent a serious stumbling block for a genuine security community in the OSCE area. On the other hand, working more closely together in identifying appropriate responses to the current crisis would inevitably boost the process of security community-building.

The Crisis of Institutions

Almost all international organizations in the Euro-Atlantic and Eurasian space are facing complex challenges. Overcoming the current financial and economic crisis poses an unprecedented challenge to the European Union. The current alternatives are deeper integration or increasing fragmentation. Overcoming the crisis will take time and energy and will have implications for the EU's external engagement.

NATO, for its part, is reassessing its post-Afghanistan role in the context of severe constraints on military spending. The model of consecutive enlargements seems to be exhausted, at least for the time being. The NATO-Russia-Council has failed to play a role in crisis management in the OSCE space.

The OSCE is strongly affected by increasing divergence among its participating States and by the lack of political will for pan-European co-operation. As the most comprehensive and inclusive regional institution, it is,

at the same time, the weakest of the major Euro-Atlantic and Eurasian international organizations. A number of governments have significantly decreased their investments in the OSCE.

The political divergence over the last decade has led to some initial indications of an emerging institutional divide. Russia and other countries in the new East have increasingly invested in different institutions, including the Collective Security Treaty Organization (CSTO) and the Customs Union, which are facing their own challenges as well.

Against this background, security community-building would require that the OSCE participating States increasingly invest in interconnecting the existing institutions in a more co-operative and efficient way.

Unfinished Integration Processes

Although integration within the OSCE space has advanced significantly since the early 1990s, it has remained unfinished. Russia and the West are no longer enemies, but they have not yet become genuine partners. There has not been much progress in shaping a new treaty on the strategic partnership between the European Union and the Russian Federation. NATO-Russia relations have remained fragile and do not live up to the 2010 Lisbon Summit promise to open "a new stage of co-operation towards a true strategic partnership". The progress achieved to date has not been sufficiently translated into resolving existing problems and conflicts.

Turkey is facing comparable integration deficits. Prospects for EU accession are uncertain and negotiations with the EU Commission have, so far, yielded only little progress. At the same time, Turkey is taking on a new role as a regional power.

No Solutions for Conflicts

The protracted conflicts have not been solved mainly because of unilateral strategies used by the parties to these conflicts and their lack of political will to find compromises. Lack of initiative and leadership plus vested interests in the continuation and instrumentalization of these conflicts have allowed many regressive steps and prevented any major breakthrough. The use of force in sub-regional conflicts is no longer taboo. Despite the efforts of the Minsk Group, a potential war over Nagorno-Karabakh is a possibility that could entail a significant danger of escalation, particularly in case of the inclusion of relevant regional powers. While conflicts in the South Caucasus, Eastern and South-Eastern Europe have not been fully resolved, new ones are looming. There is a risk of a possible spillover of conflicts from the regions adjacent to the OSCE area.

Stagnation in Arms Control

Since 1990, Europe has made historical progress in reducing its armed forces. Arms control has been one of the drivers of political rapprochement and co-

operation. However, in recent years, arms control has degenerated from an instrument of co-operative security into a bone of contention. The Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE), once hailed as the 'cornerstone of European security', is no longer functioning properly. Discussions aiming to unlock the situation have ended in stalemate. Success in modernizing the Vienna Document has been quite limited. The functioning of the Open Skies Treaty is hampered by disputes between individual states. The situation has been further complicated by the emergence of new issues, subjects of concern raised by various participating States, which have not yet been addressed in a proper way, such as missile defence deployments or tactical nuclear weapons in Europe. Nevertheless, the level of military transparency has remained comparatively high.

Challenges for the Observance of Human Dimension Commitments

Respect for and observance of human rights and fundamental freedoms, democracy and the rule of law, which, according to the 1999 OSCE Charter for European Security, "is at the core of the OSCE's comprehensive concept of security", is continuously confronted with old and new challenges. The process of democratization has been slower, less consistent and more contradictory than originally expected. A number of autocratic regimes persist in the OSCE area and have consolidated their rule. Key ingredients of democratic governance, such as the rule of law and freedom of the media are increasingly challenged throughout the OSCE area. Human rights are often abused in the context of combating terrorism. The defence of human dignity remains a fundamental challenge throughout the OSCE space. Progress in the human dimension is an indispensible element for increasing convergence among the OSCE participating States and thus for the growth of a Euro-Atlantic and Eurasian security community.

Progress Insufficiently Translated into Joint Action

The current situation in the OSCE space is ambiguous. Advances towards greater convergence are paralleled by divergences preventing joint action. The main divergence is political and concerns a lack of cohesive policy approaches to many issues in various fields. This opens up space for parochial vested interests to create vicious cycles of old problems, old behaviour and new mistrust. Positive change requires continuous and energetic engagement by both political leaderships and societies. The building of a security community would help to narrow and close old and new gaps and the divergences currently dividing the OSCE participating States by promoting greater cohesion and convergence.

4. *The Way towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community: Guiding Principles of a Strategy*

Drafting a detailed strategy for developing a security community in the OSCE area goes beyond the scope of this report. We will therefore focus here on some guidelines that can direct the process towards building a security community.

First: Economic interdependence, even if it is strong, does not lead automatically to peace and stability. Asymmetric interdependence can even produce conflicts. One therefore cannot rely on economic factors alone. Rather, states and societies must take political action. Peace is not the result of benign conditions alone. Whoever wants peace has to *make* peace through direct, focused and sustained action.

Second: Progress towards a security community is achieved through increasing convergence and overcoming divergence among the OSCE participating States and their societies with respect to reducing existing security concerns and broadening shared interests, values and identities as the basis for lasting peaceful behaviour. Pursuing the objective of a security community therefore requires enhancing the whole OSCE *acquis* in all its dimensions and a qualitatively better implementation of these commitments.

Third: Shaping the process towards a security community is more important than striving for quick fixes. A security community is not established by a single founding act. The task is not to fix the *status quo*, but rather to manage the process of ongoing change and gradually direct it towards a security community.

Fourth: It is essential to address as many issues as possible in parallel. Substantive results should be accompanied by efforts towards reconciliation and the reduction of mistrust among and within states and communities. Agreements of all kinds in as many sectors as possible – regimes, politically binding agreements, legally binding treaties etc. – add up over time to an ever denser network of mutual ties and commitments that enhance trust and make wars and violent conflicts practically impossible. This is reflected by the fact that no one – governments and peoples alike – any longer expects organized acts of violence by another state or any relevant societal group. If this state of affairs is established and assured over a longer period, one can speak of a security community.

Fifth: There should be a balance between items of the old agenda inherited from the Cold War and a new agenda related to forthcoming challenges and opportunities, including transnational threats. Neither of these agendas can be neglected. Rather, they should be dealt with in parallel. Elements of the new agenda including reconciliation, which deals with a legacy issue in a novel way, should increase in importance.

Sixth: It is important to address both potential game changers, such as developing co-operative missile defence, and relatively non-controversial

issues. Focusing on game changers alone runs the risk of their turning into spoilers where no political breakthrough can be achieved. In the same way, it is important to pursue, in a balanced way, long-term objectives, such as reconciliation, and short-term goals that can yield results relatively quickly. Early successes of any kind – even small ones – are essential, because the existing mistrust can only be reduced by deeds, not by mere declarations.

Seventh: It is imperative to depoliticize controversial issues – in general and in all individual issue areas. The degree of de-politicization achieved can be seen as a sign of success on the way towards a security community.

Eighth: We need a change in thinking. So-called 'soft issues' such as reconciliation, the rule of law including international law, people-to-people-contacts, expert communities and business co-operation might prove more important, in the long term, than so-called 'hard security' issues. This is the case because the main task ahead is changing ways of thinking, values and identities. This is even true for 'hard security' issues such as arms control, where the creation of transparency and trust and the establishment of firm bonds of co-operation are more important than setting balances and limiting military items.

Ninth: Embarking on a path towards a security community requires the active engagement of the political leaderships. At the same time, broad societal participation and ownership are essential if the process is to become robust and sustainable. This goes far beyond the traditional notion of non-governmental organizations (NGO) and includes business leaders, representatives of trade unions, religious communities, expert communities and many others. It means fostering the gradual evolution of a new culture of peaceful conflict regulation.

Tenth: As the most comprehensive and inclusive international organization in its area of application and as a regional arrangement under Chapter VIII of the Charter of the United Nations (UN), the OSCE has played and can continue to play an important role as a 'security community-building institution'. Moving ahead towards a security community would require the positive involvement and co-operation of the EU, NATO, the CSTO, the Customs Union, the OSCE and other organizations. For this reason, the OSCE should strengthen its co-operation with the UN institutions, with the regional and sub-regional organizations in its area, and with its Mediterranean and Asian Partners for Co-operation.

5. What the OSCE Can Contribute to Building a Security Community

By improving their co-operation in all areas of the OSCE's activities – in the security, economic and environmental and human dimensions – the participating States can show political will and send a strong message that they

want to advance towards a security community. They can engage in a few selected topics and projects that are significant and visible.

5.1 Re-engaging in the Security Dimension

The long-term objective in the security dimension is the gradual demilitarization and de-securitization of interstate, and, where necessary, intrastate relations up to the point where the use of organized force is no longer thinkable. This requires a common understanding of military security, functioning arms control and military co-operation, as well as the resolution of protracted violent conflicts and the prevention of new ones, reconciliation among former adversaries and jointly addressing transnational threats and challenges.

5.1.1. Developing Arms Control, CSBMs and Military Co-operation

The erosion of the conventional arms control regime in Europe, and specifically of the CFE Treaty, poses a challenge to the OSCE region. Sharply divergent perceptions of 'hard security' issues make concerted action to salvage arms control a matter of urgent need, but at the same time harder to achieve. The further pursuit of arms control remains an essential tool for building a co-operative and indivisible security space and thereby paving the way towards a security community. To prevent further deterioration, participating States should:

a) Abstain from steps which could jeopardize the remaining arms control regimes in Europe.
b) Exercise restraint in conventional armed forces deployments, since any substantial build-up not commensurate with national security requirements could exacerbate existing concerns.

If, however, the stalemate over CFE is overcome, new opportunities for addressing the current security concerns of the participating States could open, particularly since the dramatically changed security landscape in Europe has made many CFE provisions obsolete. The following guidelines could be helpful for participating States in pursuing a renewed arms control dialogue:

c) Consider the option of extending conventional arms control to new weapons categories and complex military capabilities.
d) Consider making new weapons categories the subject of monitoring rather than of limitations.
e) Pursue an arms control dialogue where all concerns expressed would be heard and discussed without taboos.
f) Fully engage defence establishments in the arms control dialogue.

The OSCE has a particular role to play in improving transparency and predictability by further developing confidence- and security-building measures (CSBMs). This task is all the more important as the armed forces of the participating States undergo profound reductions and modernization processes.

The negotiation of a substantial Vienna Document (VD) modernization is just beginning. Participating States advocate different views with respect to which particular measures should be developed. They also differ on the issue of whether the current level of intrusiveness of the CSBMs is sufficient or whether it should be stepped up.

The main objective should be to provide for an improved baseline agreement while encouraging individual states to engage in more specific arrangements wherever appropriate. In particular, the participating States should be encouraged to provide extensive advance information about military exercises and be ready to address concerns raised by other participating States, to conclude further bilateral and regional CSBM agreements, or to practice tailored CSBMs voluntarily and unilaterally. At the same time, CSBMs, although important, should not be treated as a substitute for arms control mechanisms.

The OSCE's role in arms control and confidence- and security-building measures could be advanced through:

g) Resuming consultations with the goal of adopting a mandate for negotiations on a modern conventional arms control agreement.
h) Intensifying efforts to overcome the difficulties with the Treaty on Open Skies.
i) Conducting joint threat assessments and discussing appropriate joint responses in conjunction with national military and defence doctrines.
j) Encouraging military co-operation, including through joint training and exercises for crisis management.

5.1.2. Taking Responsibility for Protracted Conflicts

The protracted conflicts remain an issue of growing concern to the OSCE participating States. No genuine security community can be developed if the use of force is not ruled out. Protracted conflicts represent the context in which the fundamental principle of non-use of force is most likely to be broken. For about two decades, states have been striving to settle these conflicts, but have been unable to do so because of divergent views among the parties to the conflicts and other states involved. As long as the protracted conflicts are not solved, any discussion on a security community will lack substance.

Improving the effectiveness of the OSCE early warning, conflict prevention, resolution and post-conflict rehabilitation was a major issue during the 2010 Corfu Process and has continued to be so in the subsequent discus-

sions. Despite the progress achieved, the participating States take different views regarding which particular measures will enable the OSCE to most effectively address the challenges posed by a possible violent escalation of the protracted conflicts.

While this divergence blocks substantial progress, there is room for the OSCE to improve its performance in preventing any escalation of violence in the OSCE area. Building on the 2012 Report by the Secretary General on the progress made and possible options on the way forward with respect to the 2011 Vilnius Ministerial Council decision on the conflict cycle, the OSCE should concentrate on early warning and early action. Continued attention should be paid to innovative approaches, such as developing a conflict mediation capacity within the OSCE. The Chairmanship, in close co-operation with the Secretariat, should seek to fully utilize available tools to take appropriate action to prevent and/or to stop any escalation of violence.

5.1.3. Supporting Stability in Central Asia and Afghanistan

For years, the OSCE has been fostering stability in Central Asia. Based on the mandate of the 2007 Madrid Ministerial Council meeting, which reflected the concern that the situation in Afghanistan could affect security in the OSCE area, the OSCE has also engaged in addressing relevant challenges. This has concerned, in particular, supporting measures for securing the borders between the Central Asian states and Afghanistan, intensifying the involvement of Afghan counterparts in OSCE activities related to border security and management, policing and combating drug trafficking at educational and training facilities in Central Asia and in the rest of the OSCE area, and co-ordinating its activities with the United Nations and other relevant regional and international organizations.

Now, as the anticipated deadline for the termination of the engagement of the International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan by the end of 2014 approaches and the international community considers strategies to ensure stability after the government of Afghanistan has taken full responsibility for the security of the country, the OSCE participating States are urged to examine whether and what adjustments need to be made in the OSCE's efforts to address the challenges of a new security environment in Afghanistan. The OSCE should:

a) Engage in intense consultations with the relevant participating States and Partners for Co-operation, particularly with the Central Asian States and with Afghanistan, in order to assess the need for adjusting current activities within the Madrid mandate.
b) Become engaged in broader international consultations, on the basis of the OSCE Platform for Co-operative Security, particularly with the United Nations, NATO, the EU and the CSTO, as well as with the relevant Partners for Co-operation, in order to co-ordinate further

activities, realize synergies and avoid unnecessary duplication of international efforts after 2014.

c) The forthcoming Dublin Ministerial Council meeting should mandate the OSCE Secretariat to undertake an examination of the OSCE's engagement subject to proper discussion within the Permanent Council and a review by a Ministerial Council meeting no later than in 2014.

5.1.4 Encouraging Reconciliation as Means of Conflict Resolution and Rapprochement

Reconciliation is crucial for overcoming deficits of trust in the OSCE area and finding solutions to protracted conflicts, territorial disputes and inter-ethnic, inter-religious and other tensions in various parts of Europe. While an important dimension of reconciliation consists of governmental activities, sustainable reconciliation can only be achieved through a lasting change of perceptions by the relevant societies. Reaching a basic level of mutual understanding of common history including the causes and dynamics of past conflicts remains an indispensable part of this process. Reconciliation is usually a long-term process. It cannot be seen as a tool of quick-fix crisis management.

While there is no universal template for pursuing reconciliation, the OSCE can promote reconciliation processes in significant international, transnational, inter-ethnic or other contexts. Such efforts aimed at restoring mutual respect can pave the way towards a Euro-Atlantic and Eurasian security community.

Many OSCE activities over the last several years have focused on promoting and encouraging reconciliation, not least with respect to the protracted conflicts. The importance of these efforts should be further highlighted through concrete OSCE actions. This can be done by adjusting the priorities of OSCE institutions, or by formulating specific tasks for the Organization. The significance of reconciliation should also be reflected in the communication strategy of the OSCE. Moreover, the OSCE can focus particularly on the following objectives:

a) Identifying best practices from historical cases (France and Germany, Northern Ireland, Poland and Germany) and some of the current processes (South-Eastern Europe, Poland and Russia).
b) Identifying 'reconciliation stakeholders' at the levels of regions and states, and in civil societies, the media and business circles.
c) Supporting the parties concerned in identifying and overcoming specific 'choke points' in the process of reconciliation.
d) Standing ready to provide, upon request, a tailored set of proposals for reconciliation activities in particular conflict areas or contexts.

Specific tasks for the OSCE could include:

e) Conducting a series of seminars on the subject of 'The Link between Reconciliation, Conflict Resolution and Security in Europe: Experiences and Needs'.
f) Producing reports to summarize past reconciliation efforts (including failed ones).
g) Producing a 'Handbook of Best Practices in Reconciliation' using the aforementioned reconciliation reports.
h) Preparing and making available to interested parties a database of experts with experience in reconciliation processes.
i) Exploring possibilities for reconciliation efforts created by technological advances and new modes of social interaction and networking.
j) Devising a programme, funded by voluntary contributions, to encourage reconciliation efforts by civil societies, focusing on student exchanges, the establishment of cross-border cultural and sporting events, the funding of cross-cultural media projects, and support for regional cross-border trade fairs.

5.1.5 Addressing Transnational Threats and Challenges

For years, numerous reports by the UN, other international organizations or various NGOs have been raising the alarm about transnational threats and challenges as key concerns for international peace and stability. Among the most critical threats are the interrelated issues of trafficking in drugs, human beings and small arms and light weapons, organized crime, corruption and money laundering. Terrorism benefits greatly from these phenomena, which are rooted in economic asymmetries and social divisions, bad governance and weak or failing statehood. Climate change is also a major crisis multiplier.

Across the OSCE area, states are confronted with various forms of terrorism. States differ in their threat assessments, definitions of terrorism, interests and goals. They also differ in the ways and means they attempt to prevent and combat terrorism: Some states follow a comprehensive approach and are more focused on the processes leading to terrorism; others concentrate on searching for the motives of terrorism. In addition, combating terrorism requires a sensitive balance between the security of the state and the observance of human rights.

Cyber security is receiving increasing attention. This complex and fast-moving subject is particularly difficult to grasp from both a technological and a political point of view.

Regardless of existing differences in approaches, the last decade has shown that the OSCE participating States have found it easier to agree on joint actions to combat transnational threats than on many other issues. With its comprehensive and inclusive approach, the Organization is well equipped

to address this kind of issues. However, the OSCE is not the only international organization doing so. To identify its appropriate contribution to addressing transnational threats, the OSCE should enhance its interaction with other international organizations such as the UN, the EU, NATO and the CSTO and take advantage of its ties with civil societies and its Partner States.

The OSCE should further develop the agenda it has been working on in recent years – that is anti-terrorism, cyber security, anti-drugs activities, and the related field of police issues. Practical contributions could include:

a) Conducting a transparency-building seminar on 'Military Doctrines and Cyberspace: The Problem of Definitions'.
b) Launching an OSCE cyber dialogue framework on 'Joint Risk and Needs Assessments and Interstate Communication in Cases of Cyber Incidents'.
c) Conducting a series of seminars on 'Aligning National Cyber Defence Systems of Critical Infrastructures to the Most Advanced International Standards'.
d) Adopting an OSCE document on cyber security confidence-building measures.
e) Adopting a consolidated OSCE framework for the fight against terrorism.
f) Conducting regional seminars with civil society representatives on 'The OSCE Experience with Preventing Radicalization and the Problem of Identification, De-radicalization and Reintegration of (Former) Terrorist Supporters'.
g) Conducting a seminar on 'Experiences in Countering the Spread of Mafia Organizations'.
h) Elaborating a 'Handbook for Business Practitioners on Lessons Learned in Fighting Drug-Related Crime', including the international trade in chemical precursors.
i) Developing joint activities with the Global Counterterrorism Forum (GCTF).

5.2 Engaging in the Economic and Environmental Dimension

The long-term objective in the economic and environmental dimension is a gradual process towards a converging, economically and socially prosperous region that ensures environmental sustainability. A security community will be rooted in a progressive convergence of economic policies and will increasingly interconnect the national economies between Vancouver and Vladivostok. This implies the advancement of democratic institutions, the rule of law and economic freedom. The most visible expression of this would be the creation of a free-trade and free-travel zone for the whole OSCE space.

Moving towards a security community that relies on economic freedom implies free competition. It does not rule out the possibility of conflicting interests among the various economic players. Conflicting interests are an integral part of a security community. What is essential is that disputes be resolved by peaceful means alone and that there be a strict renunciation of the use of force. This poses particular challenges with respect to political communication, joint legal and other regulatory arrangements and commercial arbitration procedures or, in other words, good economic governance at all levels.

In the *economic area*, the OSCE should focus on issues that are relevant for improving the political atmosphere among the participating States. It can neither replace specialized organizations nor interfere in the internal affairs of participating States or regional organizations. The OSCE should, however, contribute to raising awareness and developing common understanding and a gradual consensus on issues that are both controversial and symbolic, such as energy security, water management, and obstacles to economic freedom such as restricted labour migration, visa-regimes and market barriers.

In the *area of environmental protection*, the OSCE should continue to concentrate on issues that link environmental protection and sustainable development to public participation and interstate co-operation. The Organization should also discuss sensitive issues such as access to natural resources in cross-border or sub-regional contexts. It should engage in mediation in cases of disputed trans-boundary matters such as cross-border watercourses and aquifers.

The OSCE should continue its efforts to assist the participating States in implementing relevant international regulatory frameworks, particularly the 1991 UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context and the 1998 UNECE Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters.

5.3 Engaging in the Human Dimension

Greater convergence of norms and identities is essential for creating the long-term conditions for a security community. This requires a better and more balanced implementation of the whole OSCE *acquis* in its human dimension (HD), more assistance with implementation, addressing new questions and challenges and elaborating related commitments, as well as initiating people-to-people programmes between different sub-regions and different strata of the populations.

5.3.1 Improving the Effectiveness of the OSCE's HD Events Cycle

Two statements in the 2005 report 'Common Purpose: Towards a More Effective OSCE' by the 'Panel of Eminent Persons' can serve as guidance for further strengthening the process of reviewing the implementation of the OSCE's human dimension commitments:

> "Monitoring of the implementation of human dimension standards is a particularly challenging and, in many situations, highly sensitive task. To encourage equal treatment and improve transparency, OSCE monitoring should be done in an unbiased and more standardized way."

> "If a Human Dimension Committee is established […], the Human Dimension Implementation Meeting (HDIM) can be reduced to a maximum of five days."

Monitoring the individual states' compliance with their human dimension commitments is the basis for the subsequent implementation discussion among states and civil society actors. The objective is to monitor the compliance of all OSCE participating States, without exception, in a transparent and less politicized manner, and to connect the review process with a subsequent decision-making process in a more effective way. The following proposals might serve these objectives:

a) The OSCE's process of reviewing the implementation of its HD commitments should combine the activities of the HDIM and the Human Dimension Committee (HDC) in an integrated manner.
b) To facilitate this, and to create a common base of reference, a questionnaire-based state reporting system could be introduced. This would help the HDC to prepare the HDIMs, which, in turn, would provide feedback for further consideration by the HDC.
c) As the HDIM currently takes place in September/October, the time is frequently too short to consider its recommendations at the subsequent MC meetings. Consequently, in order to facilitate the decision-making process, the HDIM should be convened in the first half of the year.
d) If the review process were to be improved by taking these proposed steps, shortening the duration of the HDIM should be considered without changing its comprehensive agenda and the participation of NGOs.

5.3.2 Opening Dialogue with Muslim Communities

The participants of the IDEAS project have discussed the issue of the OSCE's role in fostering a dialogue between the participating States and their Muslim communities. It was argued by some participants that the OSCE has

no significant role to play, while other participants supported a dialogue-facilitator role for the organization. Based on the latter interpretation, it can be argued that in some regions within the OSCE space, political Islam is questioning the established norms and regulations of the secular state and the separation of the state and religious institutions. These problems are often aggravated by social hardship, bad governance, intolerance and discrimination. In other regions, they are frequently related to the broader issues of migration from Islam-dominated regions and the integration policies of particular states. Outside the OSCE area, the uncertain evolution of the Arab Spring shows the new dimension and urgency of these issues.

While debates with and about Muslim communities are taking place in a number of states, they usually lack a wider context. This is the point where the OSCE can bring together all those who are interested in the preservation of stability, including secular and reformist Islamic forces. Even though the issue affects different states in different ways, the OSCE could address the dilemma of mistrust between secular policymakers and political Islam. Likewise, the OSCE could initiate discussions on the commonalities and discrepancies between secular and Islamic concepts of state and nation building, democracy, rule of law, human rights, women's rights and gender equality, and education.

Building on its experience and activities related to good governance, education, and specifically fighting intolerance and discrimination, the OSCE can serve as a useful facilitator by:

a) Launching a discussion on societal confidence-building between secular governments, civil-society representatives and Islamic parties, movements and dignitaries. The goal is to overcome misunderstandings, to identify and avert sources of escalation and to prevent possible radicalization processes.
b) Initiating discussions to explore the relationship between Muslim communities and secular states in different OSCE sub-regions. Such discussions should particularly highlight positive historical and present-day experiences with the integration of Muslim communities, and involve the OSCE Mediterranean and Asian Partners for Co-operation.
c) Launching a discussion on lessons-learned in preventing radicalization with key stakeholders and opinion-shapers from Muslim communities and representatives of political Islam and integrating them into the day-to-day activities of the OSCE in areas including conflict prevention and conflict resolution.
d) Conducting a roundtable with the OSCE's Mediterranean and Asian Partners for Co-operation to enhance understanding of the ongoing processes of the Arab Spring and to engage with new political and societal forces.

5.4. Creating an OSCE Network of Academic Institutions

The OSCE has always been open to input from and communication with civil society actors. Transnational civic networks can foster communication and identity-building, and by so doing, contribute to creating the conditions for a security community. They can help to advance the discussion on a security community within and beyond the OSCE.

An OSCE network of academic institutions was first proposed by the OSCE Secretary General, Ambassador Lamberto Zannier. Such a network can:

a) Give advice, expertise and assistance to the OSCE and its participating States.
b) Organize the academic debate on a security community.
c) Serve as a platform for discussion of crucial issues, particularly in the context of the Irish Chairmanship's "Helsinki + 40" initiative.

The creation of an OSCE network of academic institutions can build on a number of existing elements, such as the "OSCE Security Days", which were held for the first time in June 2012 and included a large number of academic and think tank experts; the Euro-Atlantic Security Initiative (EASI) and the Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community (IDEAS).

These existing elements can be further developed, building on the three key criteria of innovation, inclusiveness and continuity.

d) If the "OSCE Security Days" were held regularly, they could serve as a platform for exchanging ideas between the members of the network and the OSCE participating States.
e) In order to focus discussions, an annually changing key theme could be defined following consultations between the network and OSCE institutions. In addition, the Chairmanship or the Secretariat could ask the network for expertise on specific issues.
f) Discussions in Vienna might be complemented by local or sub-regional activities including those of the OSCE Academy in Bishkek. These discussions could be brought together under the banner of the "OSCE Security Days".
g) The four IDEAS institutes stand ready to participate in establishing such an OSCE Network of Academic Institutions.

5.5 Arranging Institutional Issues

The OSCE area is characterized by a particularly high density of regional and sub-regional international organizations. In spite of some overlaps and paral-

lelism, this institutional richness represents an important building-block for the establishment of a Euro-Atlantic and Eurasian security community.

As a consequence, the OSCE space is not in need of new organizations. Rather, the present and future task is to improve and streamline co-operation among the existing organizations. This should also include the emerging organizations in the Eastern part of the OSCE area such as the CSTO, the Customs Union, and the Shanghai Cooperation Organization (SCO). The objective should be full-scale co-operation among all organizations. In this way, an ever denser network of organizations could emerge, with each organization advancing the process towards a security community according to its own characteristics and capacities. To achieve inter-institutional progress, the OSCE could observe two guidelines:

a) The potential of the emerging organizations in the Eastern part of the OSCE space should be acknowledged and they should be integrated into co-operation networks.
b) Institutionalized co-operation bodies such as the NATO-Russia Council should be able to operate effectively under all conditions.

6. A Call for the OSCE

The most important comparative advantages of the OSCE are its geographic, political and substantial comprehensiveness and inclusiveness. No other international organization stretches over three continents with 56 states and integrates such a broad array of issues relating to internal and external security. Preserving this feature at a time when divergent tendencies prevail in many areas is no small success. However, the other side of this achievement is that such an organization necessarily embraces all kinds of conflicts, tensions and contradictions among its participants. This is precisely the task the OSCE has to address.

The OSCE is primarily a reflection of the state of the relations among its 56 participating States. The more divergent the positions of its participating States, the harder it is for the OSCE to act. Conversely, the better the relations among the states, the more the OSCE is able to act in a decisive and high-profile manner. As a consequence, the Organization, particularly in politically difficult times, is more an arena for holding states together and engaging them in dialogue, and less a strong player. In terms of its ability to take action, the OSCE is a rather weak organization. In terms of its ability to continue and safeguard the political process, it is not weak at all. It is therefore no surprise that the OSCE has had difficulties in becoming more active against the background of the current political conditions.

That the OSCE is still functioning demonstrates a high level of institutional perseverance on the part of the Organization and its participating

States. The permanent security dialogue in Vienna represents a collective philosophy and practice that distinguishes Europe fundamentally from all other continents. Although the OSCE's human dimension has been a bone of contention for more than a decade, its daily operations, such as conducting human dimension events or election observation missions, do function. And although there is a deadlock in arms control, the participating States nonetheless want to maintain the OSCE's arms control *acquis*. This high degree of institutional steadiness equips the OSCE to pass through the extended period of transition that we are currently experiencing.

Paradoxically, the OSCE's relative weakness offers advantages: It is *because* it is not the decisive game-changer that it enjoys the freedom to serve as a laboratory and test field for innovative ideas – the best example is the discussion of a security community. Thus, the OSCE's opportunity lies in encouraging new thinking and in testing innovative ideas in a broad communication process with civil society actors, other international organizations and Partner States. Its opportunity lies in starting political projects that strengthen convergence among states and societies and thus clear the way towards a security community.

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

Gruppe der Acht (G8)
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
NATO-Partner rund um den Globus

Europäische Union (EU)
EU-Bewerberländer
EU-Assoziierungsabkommen
Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)

Westeuropäische Union (WEU)[1]

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat
Euro-arktischer Barentsrat
Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter
Nordischer Rat
Rat der Ostseestaaten (CBSS)

Stabilitätspakt für Südosteuropa
Stabilitätspakt-für-Südosteuropa-Beobachter
Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen (CEFTA)
Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

1 Die Westeuropäische Union (WEU) wurde am 30. Juni 2011 offiziell aufgelöst. Die in Artikel V des WEU-Vertrags festgelegte Beistandsverpflichtung wurde in Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union übernommen, der die Verpflichtung zur Hilfe und Unterstützung im Falle eines bewaffneten Angriffs enthält. Vgl. Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom, Brüssel, 31. März 2010, unter: http://www.weu.int/Declaration_E.pdf.

Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI)
Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP)
Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC)

Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA)
Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland

Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS)

Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ)
SOZ-Beobachter
SOZ-Dialogpartner

Quellen:
OECD: *www.oecd.org*
Europarat: *www.coe.int*
NATO: *www.nato.int*
EU: *europa.eu*
WEU: *www.weu.int*
GUS: *www.cis.minsk.by*
Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat: *www.baltasam.org*
Euro-arktischer Barentsrat: *www.beac.st*
Nordischer Rat: *www.norden.org*
CBSS: *www.cbss.org*
Stabilitätspakt für Südosteuropa: *www.stabilitypact.org*
CEFTA: *www.stabilitypact.org/wt2/TradeCEFTA2006.asp*
ZEI: *www.ceinet.org*
SECI: *www.secicenter.org*
BSEC: *www.bsec-organization.org*
NAFTA: *www.nafta-sec-alena.org*
OVKS: *www.odkb-csto.org*
SOZ: *www.sectsco.org*

Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen[1]

1. Albanien
Beitrittsdatum: Juni 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (OSZE-Rang: 40)[2]
Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 46)[3]
Bevölkerung: 3.002.859 (OSZE-Rang: 42)[4]
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP[5]: 7.800
BIP-Wachstum: 2 Prozent (OSZE-Rang: 29)[6]
Streitkräfte (aktive): 14.245 (OSZE-Rang: 36)[7]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2009), EAPR, SAA (2006), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1996), SECI, SEECP, BSEC.

2. Andorra
Beitrittsdatum: April 1996
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 468 km² (52)
Bevölkerung: 85.082 (53)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 37.200
BIP-Wachstum: -1,8 Prozent (53)
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: 2.970.495 (43)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 5.500
BIP-Wachstum: 4,4 Prozent (15)

---

1 Bearbeitet von Jochen Rasch.
2 Von 57 Ländern.
3 Von 57 Ländern.
4 Von 57 Ländern.
5 Internationaler Dollar ist der Wertausdruck der PPP. Als PPP (Purchasing Power Parity/ Kaufkraftparität) wird die Anzahl der Einheiten einer Landeswährung bezeichnet, die benötigt wird, um eine identische Menge an Waren und Dienstleistungen auf dem einheimischen Markt zu kaufen, für die in den Vereinigten Staaten ein US-Dollar aufzuwenden wäre. Vgl. The World Bank, World Development Report 2002, Washington, D.C., 2002. Aufgrund der Unvergleichbarkeit der Daten aus verschiedenen Jahren unternehmen wir hier kein Ranking.
6 Von 53 Ländern.
7 Von 55 Ländern.

Streitkräfte (aktive): 48.834 (18)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC, OVKS.

4. Aserbaidschan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 86.600 km² (28)
Bevölkerung: 9.493.600 (22)[8]
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 10.300
BIP-Wachstum: 0,1 Prozent (49)
Streitkräfte (aktive): 66.940 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC.

5. Belarus
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)
Fläche: 207.600 km² (20)
Bevölkerung: 9.643.566 (21)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 15.200
BIP-Wachstum: 5,3 Prozent (13)
Streitkräfte (aktive): 72.940 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1995), GUS (1991), ZEI (1996), Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland, OVKS, SOZ-Dialogpartner.

6. Belgien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)
Fläche: 30.528 km² (44)
Bevölkerung: 10.438.353 (18)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 38.200
BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (30)
Streitkräfte (aktive): 34.336 (21)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

7. Bosnien und Herzegowina
Beitrittsdatum: April 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

8 Das Staatliche Statistische Komitee der Republik Aserbaidschan gibt die Bevölkerung für 2012 mit 9.235.100 Personen an. Die letzte Volkszählung fand 2009 statt. Vgl. unter: http://www.azstat.org/statinfo/demoqraphic/en/AP_/1_1.xls.

Fläche: 51.197 km² (37)
Bevölkerung: 3.879.296 (38)[9]
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 8.200
BIP-Wachstum: 1,7 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 10.577 (40)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2002), EAPR, PfP (2006), SAA (2008),[10] Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1992), SECI, SEECP.

8. Bulgarien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent (26)
Fläche: 110.879 km² (24)
Bevölkerung: 7.037.935 (28)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 13.800
BIP-Wachstum: 1,7 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 31.315 (22)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1992), NATO (2004), EAPR, EU (2007), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1996), SECI, SEECP, BSEC.

9. Dänemark
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,1 Prozent (14)
Fläche: 43.094 km² (40)
Bevölkerung: 5.543.453 (29)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 37.600
BIP-Wachstum: 1,1 Prozent (41)
Streitkräfte (aktive): 18.628 (33)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

10. Deutschland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 357.022 km² (13)
Bevölkerung: 81.305.856 (3)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 38.400
BIP-Wachstum: 3,1 Prozent (20)

9 Für 2013 plant das Bundesamt für Statistik die erste Volkszählung seit 1991. Ein Pilotzensus lief bereits im Oktober 2012. Vgl. unter: http://www.fzs.ba/Eng/population.htm.
10 Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen ist bereits ratifiziert, aber noch nicht in Kraft getreten.

Streitkräfte (aktive): 251.465 (4)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1955), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

11. Estland
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 45.228 km² (39)
Bevölkerung: 1.274.709 (47)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 20.600
BIP-Wachstum: 7,6 Prozent (5)
Streitkräfte (aktive): 5.750 (46)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2010), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

12. Finnland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,85 Prozent (16)
Fläche: 338.145 km² (14)
Bevölkerung: 5.262.930 (32)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 36.700
BIP-Wachstum: 2,9 Prozent (24)
Streitkräfte (aktive): 22.100 (29)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1969), Europarat (1989), EAPR, PfP (1994), EU (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1955), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

13. Frankreich
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 643.801 km² (7)
Bevölkerung: 65.630.692 (5)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 35.600
BIP-Wachstum: 1,7 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 238.591 (5)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

14. Georgien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 69.700 km² (33)
Bevölkerung: 4.570.934 (36)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 5.600
BIP-Wachstum: 7 Prozent (8)
Streitkräfte (aktive): 20.655 (31)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1999), EAPR, PfP (1994), BSEC.

15. Griechenland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)
Fläche: 131.957 km² (23)
Bevölkerung: 10.767.827 (17)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 26.600
BIP-Wachstum: -6,9 Prozent (54)
Streitkräfte (aktive): 145.647 (8)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU (1981), Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC.

16. Großbritannien und Nordirland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 243.610 km² (18)
Bevölkerung: 63.047.162 (6)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 36.600
BIP-Wachstum: 0,7 Prozent (44)
Streitkräfte (aktive): 174.030 (7)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

17. Heiliger Stuhl
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 0,44 km² (57)
Bevölkerung: 836 (57)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (aktive): 110 (52)[11]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine.

11 Sollstärke 110 Schweizer Gardisten, vgl. unter: http://www.vatican.va/roman_curia/swiss_guard/500_swiss/documents/rc_gsp_20060121_informazioni_it.html.

18. Irland
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,75 Prozent (21)
Fläche: 70.273 km² (32)
Bevölkerung: 4.722.028 (34)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 40.100
BIP-Wachstum: 0,7 Prozent (44)
Streitkräfte (aktive): 9.650 (42)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1999), EU (1973), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

19. Island
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 103.000 km² (25)
Bevölkerung: 313.183 (52)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 38.500
BIP-Wachstum: 3,1 Prozent (20)
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1949), EAPR, EU-Bewerberland, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1995).

20. Italien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 301.340 km² (17)
Bevölkerung: 61.261.254 (7)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 30.900
BIP-Wachstum: 0,4 Prozent (48)
Streitkräfte (aktive): 184.532 (6)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1962), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989).

21. Kanada
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,53 Prozent (7)
Fläche: 9.984.670 km² (2)
Bevölkerung: 34.300.083 (11)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 41.100
BIP-Wachstum: 2,5 Prozent (25)
Streitkräfte (aktive): 65.700 (16)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1976), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, NAFTA.

22. Kasachstan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,36 Prozent (28)
Fläche: 2.724.900 km² (4)
Bevölkerung: 17.522.010 (14)[12]
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 13.200
BIP-Wachstum: 7,5 Prozent (6)
Streitkräfte (aktive): 49.000 (17)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland, OVKS, SOZ.

23. Kirgisistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 199.951 km² (21)
Bevölkerung: 5.496.737 (30)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.400
BIP-Wachstum: 5,7 Prozent (11)
Streitkräfte (aktive): 10.900 (38)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, SOZ.

24. Kroatien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 56.594 km² (36)
Bevölkerung: 4.480.043 (37)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 18.400
BIP-Wachstum: 0 Prozent (50)
Streitkräfte (aktive): 18.600 (34)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), NATO (2009), EAPR, EU-Bewerberland,[13] Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1992), SECI, SEECP.

12 Das Amt für Statistik der Republik Kasachstan gibt die Bevölkerung zum 1. Oktober.2012 mit 16.856.000 Personen an. Die letzte Volkszählung fand 2009 statt. Vgl. unter: http://www.eng.stat.kz/Pages/default.aspx

13 Kroatien tritt der EU am 1. Juli 2013 bei.

25. Lettland
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 64.589 km² (35)
Bevölkerung: 2.191.580 (44)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 15.900
BIP-Wachstum: 5,5 Prozent (12)
Streitkräfte (aktive): 4.600 (48)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

26. Liechtenstein
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 160 km² (54)
Bevölkerung: 36.713 (54)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 89.400[14]
BIP-Wachstum: -0,5 Prozent[15]
Streitkräfte (aktive): keine[16]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1978), EU-Assoziierungsabkommen (1995), seit 1923 Rechts-, Wirtschafts- und Währungsunion mit der Schweiz.

27. Litauen
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 65.300 km² (34)
Bevölkerung: 3.525.761 (40)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 19.100
BIP-Wachstum: 5,9 Prozent (10)
Streitkräfte (aktive): 10.640 (39)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

28. Luxemburg
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,47 Prozent (27)
Fläche: 2.586 km² (51)
Bevölkerung: 509.074 (50)

14 2009 (geschätzt).
15 2009 (geschätzt).
16 Das Militär wurde 1868 aufgelöst. Vgl. unter: http://www.liechtenstein.li/index.php?id=60.

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 81.100
BIP-Wachstum: 1 Prozent (42)
Streitkräfte (aktive): 900 (51)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

29. Malta
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 316 km² (53)
Bevölkerung: 409.836 (51)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 25.800
BIP-Wachstum: 2,1 Prozent (28)
Streitkräfte (aktive): 1.954 (50)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1965), EAPR, PfP (1995/2008[17]), EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

30. Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
Beitrittsdatum: Oktober 1995
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 25.713 km² (47)
Bevölkerung: 2.082.370 (45)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 10.500
BIP-Wachstum: 3 Prozent (23)
Streitkräfte (aktive): 8.000 (44)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1995), EU-Bewerberland, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1993), SECI, SEECP.

31. Moldau
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 33.851 km² (43)
Bevölkerung: 3.656.843 (39)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 3.400
BIP-Wachstum: 6,4 Prozent (9)
Streitkräfte (aktive): 5.354 (47)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1996), SECI, SEECP, BSEC.

17 Malta trat dem PfP-Programm im April 1995 bei, setzte seine Mitgliedschaft jedoch im Oktober 1996 aus. Malta hat sich dem PfP-Programm 2008 wieder angeschlossen. Vgl. unter: http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403e.html.

32. Monaco
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 2,00 km² (56)
Bevölkerung: 30.510 (56)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 63.400[18]
BIP-Wachstum: 2,5 Prozent (25)[19]
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2004).

33. Mongolei
Beitrittsdatum: November 2012
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0 Prozent (57)
Fläche: 1.564.116 km² (5)
Bevölkerung: 3.179.997 (41)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 4.800
BIP-Wachstum: 17,5 Prozent (1)
Streitkräfte (aktive): 10.000 (41)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO-Partner rund um den Globus, SOZ-Beobachter

34. Montenegro
Beitrittsdatum: Juni 2006
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 13.812 km² (49)
Bevölkerung: 657.394 (49)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 11.700
BIP-Wachstum: 2,5 Prozent (25)
Streitkräfte (aktive): 2.984 (49)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2007), EAPR, PfP (2006), EU-Bewerberland, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (2006), SECI, SEECP.

35. Niederlande
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,36 Prozent (9)
Fläche: 41.543 km² (41)
Bevölkerung: 16.730.632 (15)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 42.700
BIP-Wachstum: 1,3 Prozent (40)
Streitkräfte (aktive): 37.368 (20)

18 2009 (geschätzt).
19 2010 (geschätzt).

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

36. Norwegen
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent (15)
Fläche: 323.802 km² (15)
Bevölkerung: 4.707.270 (35)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 54.200
BIP-Wachstum: 1,7 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 24.450 (27)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU-Assoziierungsabkommen (1996), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

37. Österreich
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,51 Prozent (13)
Fläche: 83.871 km² (29)
Bevölkerung: 8.219.743 (24)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 42.400
BIP-Wachstum: 3,1 Prozent (20)
Streitkräfte (aktive): 25.758 (24)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1956), EAPR, PfP (1995), EU (1995), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989).

38. Polen
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,35 Prozent (17)
Fläche: 312.685 km² (16)
Bevölkerung: 38.415.284 (10)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 20.600
BIP-Wachstum: 4,4 Prozent (15)
Streitkräfte (aktive): 100.000 (11)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1991), NATO (1999), EAPR, EU (2004), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1991).

39. Portugal
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)
Fläche: 92.090 km² (27)

Bevölkerung: 10.781.459 (16)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 23.700
BIP-Wachstum: -1,5 Prozent (52)
Streitkräfte (aktive): 42.634 (19)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1976), NATO (1949), EAPR, EU (1986), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

40. Rumänien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 238.391 km² (19)
Bevölkerung: 21.848.504 (13)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 12.600
BIP-Wachstum: 2,5 Prozent (25)
Streitkräfte (aktive): 73.900 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2007), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1996), SECI, SEECP, BSEC.

41. Russische Föderation
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 6 Prozent (6)
Fläche: 17.098.242 km² (1)
Bevölkerung: 142.517.670 (2)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 17.000
BIP-Wachstum: 4,3 Prozent (17)
Streitkräfte (aktive): 956.000 (2)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1998), Europarat (1996), EAPR, PfP (1994), NATO-Russland-Rat (2002), GUS (1991), Euro-arktischer Barentsrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, BSEC, Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland, OVKS, SOZ.

42. San Marino
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 61 km² (55)
Bevölkerung: 32.140 (55)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 36.200[20]
BIP-Wachstum: 0,8 Prozent (43)
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1988).

20 2009.

43. Schweden
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)
Fläche: 450.295 km² (11)
Bevölkerung: 9.103.788 (23)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 40.900
BIP-Wachstum: 4 Prozent (18)
Streitkräfte (aktive): 20.363 (32)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1994), EU (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

44. Schweiz
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,81 Prozent (12)
Fläche: 41.277 km² (42)
Bevölkerung: 7.925.517 (25)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 43.900
BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (30)
Streitkräfte (aktive): 25.287 (26)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen (per Referendum abgelehnt), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

45. Serbien
Beitrittsdatum: November 2000[21]
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,14 Prozent (39)
Fläche: 77.474 km² (31)
Bevölkerung: 7.276.604 (27)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 10.800
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (32)
Streitkräfte (aktive): 28.184 (23)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2003), EAPR, PfP (2006), EU-Bewerberland, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1989/2000), SECI, SEECP, BSEC.

46. Slowakische Republik
Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)
Fläche: 49.035 km² (38)
Bevölkerung: 5.483.088 (31)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 23.600

21 Die Bundesrepublik Jugoslawien war vom 7. Juli 1992 bis zum 10. November 2000 von der Mitarbeit in der OSZE suspendiert.

BIP-Wachstum: 3,3 Prozent (19)
Streitkräfte (aktive): 15.799 (35)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2000), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1990/1993).

47. Slowenien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,22 Prozent (32)
Fläche: 20.273 km² (48)
Bevölkerung: 1.996.617 (46)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 29.000
BIP-Wachstum: -0,2 Prozent (51)
Streitkräfte (aktive): 7.600 (45)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2010), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1992), SECI, SEECP.

48. Spanien
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,58 Prozent (8)
Fläche: 505.370 km² (9)
Bevölkerung: 47.042.984 (8)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 31.000
BIP-Wachstum: 0,7 Prozent (44)
Streitkräfte (aktive): 143.006 (9)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1977), NATO (1982), EAPR, EU (1986), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

49. Tadschikistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 143.100 km² (22)
Bevölkerung: 7.768.385 (26)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.100
BIP-Wachstum: 7,4 Prozent (7)
Streitkräfte (aktive): 8.800 (43)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (2002), GUS (1991), OVKS, SOZ.

50. Tschechische Republik
Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,57 Prozent (25)
Fläche: 78.867 km² (30)

Bevölkerung: 10.177.300 (19)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 27.400
BIP-Wachstum: 1,7 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 25.421 (25)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1995), Europarat (1993), NATO (1999), EAPR, EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1990/1993).

51. Türkei
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,01 Prozent (18)
Fläche: 783.562 km² (6)
Bevölkerung: 79.749.461 (4)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 14.700
BIP-Wachstum: 8,5 Prozent (3)
Streitkräfte (aktive): 510.600 (3)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU-Bewerberland, Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC, SOZ-Dialogpartner.

52. Turkmenistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 488.100 km² (10)
Bevölkerung: 5.054.828 (33)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 7.900
BIP-Wachstum: 14,7 Prozent (2)
Streitkräfte (aktive): 22.000 (30)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

53. Ukraine
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,68 Prozent (22)
Fläche: 603.550 km² (8)
Bevölkerung: 44.854.065 (9)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 7.300
BIP-Wachstum: 5,2 Prozent (14)
Streitkräfte (aktive): 129.925 (10)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission (1997), GUS (1991),[22] Stabilitätspakt für Südosteuropa Beobachter, ZEI (1996), BSEC.

22 Obwohl die Ukraine einer der Gründungsstaaten der GUS ist, hat sie die GUS-Charta nie ratifiziert.

54. Ungarn
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 93.028 km² (26)
Bevölkerung: 9.958.453 (20)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 19.800
BIP-Wachstum: 1,7 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 22.587 (28)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1990), NATO (1999), EAPR, EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989), SECI.

55. USA
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 11,5 Prozent (1)
Fläche: 9.826.675 km² (3)
Bevölkerung: 313.847.465 (1)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 49.000
BIP-Wachstum: 1,7 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 1.569.417 (1)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, NAFTA.

56. Usbekistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,35 Prozent (29)
Fläche: 447.400 km² (12)
Bevölkerung: 28.394.180 (12)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 3.300
BIP-Wachstum: 8,3 Prozent (4)
Streitkräfte (aktive): 67.000 (14)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, SOZ.

57. Zypern
Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 9.251 km² (50)[23]
Bevölkerung: 1.138.071 (48)[24]
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 29.400
BIP-Wachstum: 0,5 Prozent (47)

23 Griechischer Teil: 5.896 km², türkischer Teil: 3.355 km².
24 Griechischer und türkischer Teil zusammen.

Streitkräfte (aktive): 12.000 (37)[25]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1961), EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

Quellen:

Beitrittsdatum:
http://web.archive.org/web/20100826040207/http://www.osce.org/about/13131.html

Kostenbeteiligung an der OSZE:
OSZE, Beschluss des Ständigen Rates, PC.DEC/1027 Annex, 22. Dezember 2010. http://www.osce.org/de/pc/92800

Fläche:
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2147.txt

Bevölkerung:
(Schätzungen für Juli 2012) https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2119.txt

BIP pro Kopf in *International Dollar* nach PPP:
(soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2011) https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html

BIP-Wachstum:
(soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2011) https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2003rank.html

Streitkräfte (aktive):
International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2012, London 2012

25 Türkischer Teil: 5.000.

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2011/2012

2011

7.-9. September	OSZE-Büro in Eriwan/Armenian Civil Service Council/ EU-Projekt „Sigma"/UNDP: Internationale Konferenz zur Verwaltungsreform, Eriwan
12. September	OSZE-Vorsitz/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR): hochrangiges Treffen zum Thema „Verhütung von hassmotivierten Übergriffen auf Verbrechen an Christen und die Reaktion darauf", Rom
14.-16. September	Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: 19. Wirtschafts- und Umweltforum zur Förderung gemeinsamer Aktionen und der Zusammenarbeit im OSZE-Raum bei der Entwicklung nachhaltiger Energie- und Verkehrssysteme, Prag
21.-23. September	OSZE-Zentrum in Aschgabat/Büro der OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit: Ausbildungsseminar für Regierungssprecher und Vertreter von Pressestellen, Aschgabat
26. September	BDIMR: Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension, Warschau
3.-4. Oktober	OSZE-Sekretariat, Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin zur Bekämpfung des Menschenhandels: Expertenseminar zum Einsatz von Systemen zur Bekämpfung der Geldwäsche im Kampf gegen den Menschenhandel, Wien
4.-5. Oktober	OSZE-Sekretariat/Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU)/Innenministerium der Republik Kirgisistan: Workshop zu den Instrumenten bürgernaher Polizeiarbeit zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, Bischkek
7.-10. Oktober	Herbsttagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Dubrovnik
10.-11. Oktober	OSZE-Sekretariat, Abteilung Externe Zusammenarbeit: Mittelmeerkonferenz der OSZE 2011, Budva
13.-14. Oktober	OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit: Erste Medienkonferenz für Südosteuropa, Sarajewo
20.-21. Oktober	OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit: Achte Medienkonferenz für den Südkaukasus zu „Medienpluralismus und Regulierung des Internet", Tiflis
27.-28. Oktober	OSZE-Sekretariat, Abteilung Genderfragen: Konferenz über die Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrats „Von

	der Theorie zu größtmöglicher Sicherheit in der OSZE“, Sarajewo
28. Oktober	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Treffen zum Thema „Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen im öffentlichen Diskurs“, Wien
31.Oktober-4. November	BDIMR: Schulungskurs zu Ermittlungsmethoden in Fällen von Terrorismus im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsstandards, Pristina und Skopje
10.-11. November	BDIMR: Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema Verhütung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Hassverbrechen durch Erziehungs- und Bewusstseinsbildungsinitiativen, Wien
4.-5. Dezember	BDIMR: Zivilgesellschaftliche Konferenz der Mittelmeerpartnerländer der OSZE, Vilnius
6.-7. Dezember	Litauischer OSZE-Vorsitz: 18. OSZE-Ministerratstreffen, Vilnius
9. Dezember	OSZE-Sekretariat, ATU und Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (SPMU), in Zusammenarbeit mit der türkischen Polizeiakademie: Panel zur Rolle bürgernaher Polizeiarbeit bei der Verhütung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, Antalya
12. Dezember	BDIMR: Expertenrunde über die Verhütung einer terroristische Radikalisierung von Frauen, Wien
12.-13. Dezember	Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE/Binnenverkehrsausschuss der VN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE): Diskussionsforum zur Sicherheit des Binnenverkehrs, Runder Tisch von OSZE und UNECE, Wien

2012

1. Januar	Irland übernimmt den OSZE-Vorsitz von Litauen. Eamon Gilmore, Irlands Vizeministerpräsident und Außen- und Handelsminister, wird Amtierender Vorsitzender der OSZE
26.-27. Januar	BDIMR/ATU/SPMU: Expertenrunde zur Verhütung von Terrorismus und zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen: ein Ansatz der bürgernahen Polizeiarbeit, Warschau

6.-7. Februar	OSZE-Vorsitz/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Erstes Vorbereitungstreffen für das 20. Wirtschafts- und Umweltforum über Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, Wien
13.-14. Februar	OSZE/Außenministerium Thailands: OSZE/Thailand-Konferenz zum Thema „Stärkung der Sicherheit durch regionale Zusammenarbeit“, Chiang Mai
14. Februar	BDIMR: Expertentreffen zur Praxis der Datensammlung zu Hassverbrechen in der OSZE-Region, Warschau
23.-24. Februar	Wintertagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Wien
12.-13. März	Sekretariat, Abteilung Genderfragen: Expertenrunde zur Rolle und Befähigung von Frauen bei der Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, Wien
16. März	OSZE-Sekretariat, Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (TNTD)/BDIMR: Start eines Online-Forums über die Verhütung von Terrorismus und die Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen können: ein Ansatz der bürgernahen Polizeiarbeit
26.-28. März	Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit/Albany Associates: Master-Kurs zur Rundfunkregulierung, Istanbul
27.-28. März	BDIMR: Treffen einer Expertengruppe zum Thema „Menschenrechtsschutz bei der Rückkehr von Menschenhandelsopfern“, Warschau
27.-31. März	BDMIR/OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement (BMSC): Schulung für Grenzschutzbeamte zum Menschenrechtsschutz bei der Terrorismusbekämpfung, Duschanbe
3.-4. April	BDIMR: Treffen zum Thema „Zugang zu den Gerichten und zu wirksamen Rechtsbehelfen für Menschenhandelsopfer: die Einrichtung eines Anwälte-Netzwerks“, Warschau
18.-19. April	BDIMR: Runder Tisch für Vertreter der Zivilgesellschaft zur Datensammlung über Hassverbrechen und zur Bekämpfung von Intoleranz, Wien
19. April	BDIMR/Georgisches Parlament: Konferenz über Normen parlamentarischer Ethik und Verhaltenskodizes, Tiflis

19.-20. April	BDIMR: Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema Sport als Medium für die Bekämpfung von Rassismus, Intoleranz und Diskriminierung in der Gesellschaft, Wien
23.-24. April	OSZE-Vorsitz/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Zweites Vorbereitungstreffen für das 20. OSZE Wirtschafts- und Umweltforum zur Förderung guter Regierungsführung und Bekämpfung von Korruption zur Unterstützung der sozioökonomischen Entwicklung, Dublin
8.-10. Mai	Der Persönliche Beauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Anhang 1B Artikel IV des Friedensabkommens von Dayton: Achte Überprüfungskonferenz des Artikels IV im Anhang 1B des Friedensabkommens von Dayton, Rom
10.-11. Mai	OSZE/Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC): Konferenz zu Verbesserungen der Implementierung internationaler Verträge gegen den Einsatz von Sprengstoffen zu terroristischen Zwecken, Wien
12.-14. Mai	Wirtschaftskonferenz der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Batumi
14.-16. Mai	BDIMR: Seminar zur menschlichen Dimension über den rechtsstaatlichen Rahmen bei der Bekämpfung des Menschenhandels, Warschau
21.-25. Mai	OSZE-Sekretariat, ATU: Erstes Online-Forum zur Benutzung des Internets durch Terroristen
24. Mai	BDIMR/European Network of Independent Living: Workshop zur Bekämpfung von Hassverbrechen an Menschen mit Behinderungen, Dublin
5.-6. Juni	OSZE-Konfliktverhütungszentrum (KVZ)/Büro der VN für Abrüstungsfragen (UNODA): Workshop zur Umsetzung der Resolution 1540 des VN-Sicherheitsrats, Vilnius
18.-19. Juni	OSZE-Vorsitz: Dubliner Konferenz über Internetfreiheit, Dublin
18.-20. Juni	OSZE-KVZ in Zusammenarbeit mit Lettland sowie mit Deutschland und der Schweiz als Geberländer: Seminar zum Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit für die Ostseeregion, Riga
24.-25. Juni	OSZE: OSZE Security Days 2012, Wien
26.-27. Juni	BDIMR: Seminar über die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung von Hassverbrechen an Christen, Rom

26.-28. Juni	OSZE: Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, Wien
3.-4. Juli	BDIMR: Zweites Expertentreffen zur Überwachung und Sammlung von Daten zu Hassverbrechen, Warschau
5.-6. Juli	OSZE, Büro der OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit: Zentralasiatische Medienkonferenz „Von altbekannten Online-Medien – bewährte Praktiken und Perspektiven“, Aschgabat
5.-6. Juli	BDIMR: Die Verfolgung von Hassverbrechen. Meinungsaustausch und erster Schulungskurs, Warschau
5.-9. Juli	21. Jahrestagung der Parlamentarische Versammlung der OSZE, Monaco
11. Juli	Forum für Sicherheitskooperation (FSK): Erste jährliche Diskussion über die Umsetzung des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, Wien
12.-13. Juli	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension über demokratische Wahlen und Wahlbeobachtung, Wien
20.-25. Juli	Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE/OSZE-BMSC/Binnenverkehrsausschuss der UNECE: Regionales Schulungsseminar zu bewährten Praktiken an Grenzübergängen, Duschanbe
26.-27. Juli	OSZE-Sekretariat, ATU/Antiterrorismuszentrum des kirgisischen Staatskomitees für nationale Sicherheit: Treffen von Experten von Antiterrorismuszentren, Bischkek

Ute Runge

Literaturauswahl zur OSZE 2011/2012

Dokumente

Georgia, Parliament/ODIHR, Conference: Codes and Standards of Ethics for Parliamentarians, Tbilisi, Georgia, 19 April 2012, Final Report, [Warschau 2012].

ODIHR, Annual Report 2011, Warschau 2012.

ODIHR, Background Paper on Addressing Transnational Threats and Challenges in the OSCE Region: The Human Dimension, OSCE Annual Security Review Conference, Vienna, 26-28 June 2012, [Warschau] 2012, ODIHR.GAL/38/12.

ODIHR, The Death Penalty in the OSCE Area, Background Paper 2011, Warschau 2011.

ODIHR, Guidelines for Educators on Countering Intolerance and Discrimination against Muslims. Addressing Islamophobia through Education, Warschau 2011.

ODIHR, Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions, Warschau 2012.

ODIHR, Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly, Warschau 2011.

ODIHR, Hate Crimes in the OSCE Region. Incidents and Responses, Annual Report for 2010, Warschau 2011.

ODIHR, Human Dimension Implementation Meeting, Consolidated Summary, Warsaw, 26 September - 7 October 2011, Warschau 2011.

ODIHR, Law Drafting and Legislative Process in the Republic of Serbia. An Assessment, December 2011, Warschau 2011.

ODIHR, Opinion on the Draft Law of the Republic of Armenia on Making Amendments and Supplements to the Law on Alternative Service and on the Draft Law on Making Supplements to the Law on the Enforcement of the Criminal Code, Warschau 2012.

ODIHR, OSCE Human Dimension Seminar Rule of Law Framework for Combating Trafficking in Human Beings, Consolidated Summary, Warsaw, 14-16 May 2012, Warschau 2012, ODIHR.GAL/35/12.

ODIHR, Report Trial Monitoring in Belarus (March - July 2011), Warschau 2011, ODIHR.GAL/67/11.

ODIHR, Roundtable on the Contemporary Forms of Racism and Xenophobia Affecting People of African Descent in the OSCE Region, Vienna, 10 November 2011, Summary Meeting Report, Warschau 2012, ODIHR. GAL/81/11/Corr.1.

ODIHR, Social and Economic Inclusion of Women from Migrant Households in Tajikistan, Assessment Report, Warsaw 2012.

ODIHR, Supplementary Human Dimension Meeting „Promotion of Pluralism in New Media", 7-8 July 2011, Hofburg, Vienna, Final Report, Wien 2011, PC.SHDM.GAL/9/11/Rev.1.

ODIHR, Supplementary Human Dimension Meeting Prevention of Racism, Xenophobia and Hate Crimes through Educational and Awareness-Raising Initiatives, 10-11 November 2011, Vienna, Final Report, Wien 2012, ODIHR.GAL/82/11.

ODIHR, Supplementary Human Dimension Meeting Combating Racism, Intolerance and Discrimination in Society through Sport, 19-20 April 2012, Vienna, Final Report, Wien 2012, PC.SHDM.GAL/5/12.

ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Joint Opinion on the Draft Law on Election of People's Deputies of Ukraine, Adopted by the Council of Democratic Elections at Its 38th Meeting (Venice, 13 October 2011) and by the Venice Commission at Its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011), Strasburg 2011.

ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Joint Opinion on the Draft Law on Freedoms of Conscience and Religion and the Laws Making Amendments and Supplements to the Criminal Code, the Administrative Offences Code and the Law on the Relations between the Republic of Armenia and the Holy Armenian Apostolic Church of the Republic of Armenia, Adopted by the Venice Commission at Its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011), Strasburg 2011.

ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Joint Opinion on the Revised Electoral Code of „The Former Yugoslav Republic of Macedonia", Adopted by the Council for Democratic Elections at Its 38th Meeting (Venice, 13 October 2011) and by the Venice Commission at Its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011), Strasburg 2011.

ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary, Adopted by the Council for Democratic Elections at Its 41st Meeting (Venice, 14 June 2012) and Venice Commission at Its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012), Strasburg 2012.

ODIHR/OSCE, Centre in Bishkek/Kyrgyz Republic, Central Election Commission/International Foundation for Electoral Systems/United Nations Development Program, Election Dispute Resolution in the Kyrgyz Republic, Roundtable Report, Bishkek, 29 May 2012, [Warschau] 2012.

Open Skies Consultative Commission, United States Delegation, Open Skies Treaty Observation Flights. From Entry-Into-Force to December 2011, [Wien] 2012, OSCC.DEL/5/12/Corr.1.

OSCE, Meaningful Steps. Report on Progress Made During Lithuania's Chairmanship of the OSCE, 2011, Wilna 2011, MC.GAL/13/11/Corr.1.

OSCE, Chairman-in-Office/ODIHR, Summary Report of the OSCE High-Level-Meeting on Preventing and Responding to Hate Incidents and Crimes against Christians, 12. September 2011, Rome, Warschau 2011, CIO.GAL/230/11.

OSCE, Chairman-in-Office/ODIHR, Summary Report of the OSCE High-Level Meeting on Confronting Intolerance and Discrimination against Muslim in Public Discourse, Vienna, 27-28 October 2011, Warschau 2012, ODIHR.GAL/80/11/Corr.1.

OSCE, Economic and Environmental Forum, Nineteenth Economic and Environmental Forum, Concluding Meeting, „Promotion of Common Actions and Co-operation in the OSCE Area in the Fields of Development of Sustainable Energy and Transport", Prague, 14-16 September 2011, Consolidated Summary, Wien 2011, EEF.GAL/17/11.

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 Eighteenth Meeting of the Ministerial Council, Wilna 2011.

OSCE, Forum for Security Co-operation, Efforts in the Field of Arms Control Agreements and Confidence- and Security-Building Measures in Accordance with Its Mandate. FSC Chairperson's Progress Report to the Eighteenth Meeting of the Ministerial Council, Wilna 2011.

OSCE, Forum for Security Co-operation, Efforts to Further Improve the Implementation of the Code of Conduct on Politico-Military Aspect of Security. FSC Chairperson's Progress Report to the Eighteenth Meeting of the Ministerial Council, Wilna 2011.

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 Eighteenth Meeting of the Ministerial Council, Wilna 2011.

OSCE, Forum for Security Co-operation, OSCE Meeting to Review the OSCE Plan of Action on Small Arms and Light Weapons and OSCE Expert Level Session on Small Arms and Light Weapons Stockpile Management, Surplus Reduction and Destruction, Vienna, 22 to 24 May 2012, Consolidated Report, Wien 2012, FSC.GAL/86/12.

OSCE, Forum for Security Co-operation, Vienna Document 2011 on Confidence- and Security-Building Measures, Wien 2011, FSC.DOC/1/11.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 50th Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2011, FSC-PC.JOUR/37.

OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 51st Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2012, FSC-PC.JOUR/38.

OSCE, Ministerial Council, Eighteenth Meeting of the Ministerial Council, 6 and 7 December 2011, Vinius 2011, Decisions of the Ministerial Coun-

cil, Ministerial Declaration on Combating all Forms of Human Trafficking, Reports by the Chairmanship, Statements by Delegations, Reports to the Ministerial Council, Wilna 2011.
OSCE, Mission in Kosovo, Maintenance of Orthodox Graveyards in Kosovo, [Pristina] 2011.
OSCE, Mission in Kosovo, Municipal Act. Relationships between Central and Local Institutions, [Pristina] 2011.
OSCE, Mission in Kosovo, Municipal Responses to Security Incidents Affecting Communities in Kosovo and the Role of Municipal Community Safety Councils, [Pristina] 2011.
OSCE, Mission in Kosovo, Access to Civil Registration in Kosovo, [Pristina] 2012.
OSCE, Mission in Kosovo, Community Rights Assessment Report, Third Edition, [Pristina] 2012.
OSCE, Mission in Kosovo, Execution of Judgements, [Pristina] 2012.
OSCE, Mission in Kosovo, Humanitarian Bus Transportation in Kosovo after Transfer to Kosovo*,* Institutions Monitoring Findings, [Pristina] 2012.
OSCE, Mission in Kosovo, Implementation Measures for Legislation Impacting Human Rights in Kosovo, [Pristina] 2012.
OSCE, Mission in Kosovo, Independence of the Judiciary in Kosovo: Institutional and Functional Dimensions, [Pristina] 2012.
OSCE, Mission in Kosovo, Municipal Assembly Follow-Up Monitoring Report, January-December 2011, [Pristina] 2012.
OSCE, Mission in Kosovo, The State of Independent Institutions in Kosovo, [Pristina] 2012.
OSCE, Mission in Kosovo, 2012 Budget Development Process in Kosovo Municipalities: An Assessment, [Pristina] 2012.
OSCE, Mission to Bosnia and Herzegovina, The Right to Social Protection in Bosnia and Herzegovina. Concerns and Adequacy and Equality, Sarajevo 2012.
OSCE, Mission to Serbia/Belgrade Centre for Human Rights, Attitudes towards War Crimes Issues, ICTY and the National Judiciary, [Belgrad 2011].
OSCE, Office in Baku, Trial Monitoring Report Azerbaijan 2010, Baku 2012.
OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Activity Report 2010-11, Wien 2011.
OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Economic and Environmental Forum, 20 Years, Wien 2012.
OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre, OSCE Guide on Non-Military Confidence-Building Measures (CBMs), Wien 2012.
OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Twentieth Economic and Environmental Forum „Promoting Security and Stability through Good Governance“. First Preparatory Meeting „Anti-Money Laundering and Countering the Financing of

Terrorism“, Vienna, 6-7 February 2012, Consolidated Summary, Wien 2012, EEF.GAL/10/12.

OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Twentieth Economic and Environmental Forum „Promoting Security and Stability through Good Governance“. Second Preparatory Meeting „Promoting Good Governance and Combating Corruption in Support of Socio-Economic Development“, Dublin, Ireland, 23-24 April 2012, Consolidated Summary, Wien 2012, EEF.GAL/16/12.

OSCE, Office of the Secretary General, Action against Terrorism Unit, OSCE Workshop on Public-Private Partnership on Enhancing Tourism Security. Executive Report, 8-9 September 2011, Vienna, Austria, Wien 2011, SEC.GAL/174/11.

OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, 2011 OSCE Mediterranean Conference, Democratic Transformation: Challenges and Opportunities in the Mediterranean Region, Budva, Montenegro, 10-11 October 2011, Consolidated Summary, [Wien] 2012, SEC.GAL/199/11.

OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, An Agenda for Prevention: Activities and Challenges in 2011. 2011 Annual Report of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings presented to the Permanent Council 15 December 2011, Wien 2011.

OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, An Agenda for Prevention: Trafficking for Labour Exploitation, Wien 2011.

OSCE, Parliamentary Assembly, Monaco Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the 21st Annual Session, Monaco, 5 to 9 July 2012, [Monaco] 2012, PA.GAL/5/12.

OSCE, Project Co-ordinator in Ukraine/Foreign & Commonwealth Office/ Institute of Rural Development, National and International Mechanisms of Funding Civil Society Organisations. International Practices on Confidence-Building Measures between the State and Civil Society, Kiew 2011.

OSCE, Representative on Freedom of the Media, Access to Information and New Technologies. 12th Central Asia Media Conference, Dushanbe, Tajikistan 25-26 May 2010, Wien 2011.

OSCE, Representative on Freedom of the Media, Commitments: Freedom of the Media, Freedom of Expression, Free Flow of Information, 1975-2011, 2nd Edition, [Wien 2011].

OSCE, Representative on Freedom of the Media, Pluralism and Internet Governance, 13th Central Asia Media Conference, Dushanbe, Tajikistan, 29-30 November 2011, Wien 2012.

OSCE, Representative on Freedom of the Media, Pluralism and Internet Governance, 8th South Caucasus Media Conference, Tbilisi, Georgia, 20-21 October 2011, Wien 2012.
OSCE, Representative on Freedom of the Media, Yearbook 12, 2010, Wien 2011.
OSCE, Representative on Freedom of the Media, Yearbook 13, 2011, Wien 2012.
OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre, Survey of OSCE Field Operations, Wien 2011, SEC.GAL/171/11/Corr.1.
OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre, Updated Summary Report on Replies Provided by Participating States on the One-Off Information Exchange with Regard to OSCE Principles on the Control and Brokering in Small Arms and Light Weapons, Wien 2012, FSC.GAL/98/12.
OSCE, Secretariat, Transnational Threats Department, Action against Terrorism Unit, Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities 2011, Submitted in Accordance with Decision 9, Paragraph 6, of the Bucharest Ministerial Council Meeting, 4 December 2001, Wien 2012, SEC.DOC/1/12.
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, [Wien] 2012.
OSCE, Secretary General, Annual Report on OSCE Activities 2010, Wien 2011.
OSCE, Secretary General, Annual Report on OSCE Activities 2011, Wien 2012.
OSCE, Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, Report by OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, Following Her Visit to the Republic of Moldova, 31 October-3 November 2011, [Wien] 2012, SEC.GAL/147/12.
United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Briefing: Mongolia Moves Toward Europe, October 12, 2011, [Washington D.C.] 2011 (Unofficial Transcript).
United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Briefing: Elections in the Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia, May 23, 2012 [Washington D.C.] 2012 (Unofficial Transcript).
United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: Conflicts in the Caucasus: Prospects for resolu-

tion, December 7, 2011, [Washington D.C.] 2011 (Unofficial Transcript).
United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: The Escalation of Violence against Roma in Europe, February 15, 2012 [Washington D.C.] 2012 (Unofficial Transcript).
United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: Kazakhstan: As Stable as Its Government Claims?, January 25, 2012 [Washington D.C.] 2012 (Unofficial Transcript).
United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: Georgia's Parliamentary Election: How Free and Fair Has the Campaign Been, and How Should the U.S. Government Respond?, September 20, 2012 [Washington D.C.] 2012 (Unofficial Transcript).

Monographien und Sammelbände

Akdeniz, Yaman, Freedom of Expression on the Internet. A Study of Legal Provisions and Practices Related to Freedom of Expression, the Free Flow of Information and Media Pluralism on the Internet in OSCE Participating States, Wien 2012.
Azimov, Ulugbek/Dianara Sayakova, Monitoring the Right to Freedom of Peaceful Assembly in the Kyrgyz Republic. Results, Conclusions, Recommendations, Bischkek 2011.
Benedek, Wolfgang/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2012, Antwerpen 2012.
Bilandžić, Vladimir/Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente, Internationale Beziehungen. Theorie und Geschichte 10, Göttingen 2012.
Boonstra, Jos, Democracy in Central Asia: Sowing in Unfertile Fields? EUCAM Policy Brief 23, Madrid 2012.
Brzoska, Michael/Anne Finger/Oliver Meier/Götz Neuneck/Wolfgang Zellner, Chancen zur Rüstungskontrolle in Europa, Berlin 2011.
Butenschøn, Nils A./Kåre Vollan, Electoral Quotas and the Challenges of Democratic Transition in Conflict-Ridden Societies, NORDEM Special Report, Oslo 2011.

Evers, Frank, The OSCE Summit in Astana. Expectations and Results, CORE Working Paper 23, Hamburg 2011.
Evers, Frank, OSCE Conflict Management and the Kyrgyz Experience in 2010. Advanced Potentials, Lack of Will, Limited Options, CORE Working Paper 24, Hamburg 2012.
Freire, Maria Raquel/Roger E. Kanet (Hrsg.), Russia and Its Near Neighbours, Basingstoke 2012.
Gogidze, Lasha, Case Study: The Georgian Parliament's Code of Ethics – Implementation and Recommendations for Reform, [Tiflis 2012].
Hakkarainen, Petri, A State of Peace in Europe. West Germany and the CSCE, 1966 - 1975, New York 2011.
Hartmann, Rüdiger/Hans-Joachim Schmidt, Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa – Wege in die Zukunft, HSFK Report 6/2011, Frankfurt am Main 2011.
Herman, Kristine (Hrsg.), Gender Mainstreaming in Aarhus Activities. A Guideline for Practitioners, Wien 2012.
International Crisis Group (Hrsg.), Armenia: An Opportunity for Statesmanship, Europe Report 217, Eriwan 2012.
International Crisis Group (Hrsg.), Kyrgyzstan: Widening Ethnic Divisions in the South, Asia Report 222, Bischkek 2012.
International Crisis Group (Hrsg.), Setting Kosovo Free: Remaining Challenges, Europe Report 218, Pristina 2012.
International Crisis Group (Hrsg.), Tackling Azerbaijan's IDP Burden, Europe Briefing 67, Baku 2012.
Isachenko, Daria, The Making of Informal States. Statebuilding in Northern Cyprus and Transdniestria, Rethinking Peace and Conflict Studies, Basingstoke 2012.
Jenichen, Anne, Politische Innovation in internationalisierten Nachkriegskontexten: Bosnische Frauenrechtspolitik in vergleichender Perspektive, Wiesbaden 2012.
Kirchner, Emil J./Roberto Domínguez (Hrsg.), The Security Governance of Regional Organizations, Global Institutions 58, London 2011.
Liechtenstein, Stephanie/Walter Kemp, The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings, Wien 2011.
Marat, Erica, OSCE Police Reform Programs in Kyrgyzstan and Tajikistan: Past Constraints and Future Opportunities, EUCAM Policy Brief 27, Madrid 2012.
Mendee, Jargalsaikhan, Mongolia's Quest for Third Neighbours: Why the European Union?, EUCAM Policy Brief 25, Madrid 2012.
Mijatović, Dunja, Protection of Journalists from Violence, Commissioner for Human Rights Issue Paper 3/2011, Strasburg 2011.
Navasardian, Boris, Parliamentary Elections in Armenia: From Decorative to Genuine Democracy?, Berlin 2012.

Peyrouse, Sébastien/Jos Boonstra/Marlène Laruelle, Security and Development in Central Asia. The EU Compared to China and Russia, EUCAM Working Paper 11, Madrid 2012.

Seifert, Arne C., Zentralasien. Politischer Islam, politischer Prozess, Transformation, Schriften zur internationalen Politik 37, Berlin 2011.

Sender, Wolfgang, Russland und die Wahlbeobachtungen der OSZE. Eine empirische Studie zu den Ursachen des Widerstands der Putin-Administration gegen das ODIHR, Frankfurt am Main 2012.

Shamshidov, Kushtarbek/Pal Dunay/Graeme P. Herd/Maxim Ryabkov, The 4th GCSP-OSCE Academy-NUPI-NESA-GCMC Seminar „Central Asia 2011", September 2011, Bishkek, Geneva Papers, Conference Series 24, Genf 2012.

Thielmann, Georg, Mission und Ungewissheit. Wie internationale Organisationen durch veränderte Aufgaben und sich ändernde Klimata beeinflusst werden. Eine Analyse der Ursachen für Erfolg und Misserfolg an den Beispielen der OSZE- und der Bundeswehrentwicklung im Kosovo, Nordhausen 2011.

Zellner, Wolfgang/Yves Boyer/Frank Evers/Isabelle Facon/Camille Grand/Ulrich Kühn/Łukasz Kulesa/Andrei Zagorski, Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community. From Vision to Reality, Hamburg 2012.

Zeitschriftenaufsätze und Buchbeiträge

Ackermann, Alice, Strengthening the OSCE's Capacities in Conflict Prevention, Crisis Management and Conflict Resolution, in: Security and Human Rights 1/2012, S. 11-18.

Anin, Anatoly/Rodion Ayumov, Conventional Forces in Europe: Yesterday, Today … Tomorrow? …, Part 2, in: Security Index 4/2011, S. 15-28.

Azimov, Anvar, OSCE: The Search for Its Niche is Ongoing, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 2/2012, S. 19-22.

Bader, Max, OSCE Electoral Assistance and the Role of Election Commissions, in: Security and Human Rights 1/2012, S. 19-29.

Bange, Oliver, „The Greatest Happiness of the Greatest Number ... ". The FRG and the GDR and the Belgrade CSCE Conference (1977-78), in: Vladimir Bilandžić/Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, Göttingen 2012, S. 225-254.

Baev, Jordan, Bulgaria and the Warsaw Pact Consultations on the CSCE Process: From Helsinki to Belgrade, in: Vladimir Bilandžić/Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, Göttingen 2012, S. 107-118.

Biermann, Harald, U.S. Perceptions of the CSCE Process, in: Vladimir Bilandžić/ Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, Göttingen 2012, S. 143-161.
Bloed, Arie, Chronicle: Mongolia Wants to Join the OSCE, in: Security and Human Rights 4/2011, S. 411-414.
Bloed, Arie, Chronicle: Russian Elections Cause Turmoil, in: Security and Human Rights 1/2012, S. 65-69.
Bordyuzha, Nikolai, CSTO: 10 Years of Countering Threats and Challenges, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 5/2011, S. 40-49.
Brandt, Max, Armenien vs. Aserbaidschan: Auf der Schwelle zum Krieg, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2012, S. 32-35.
Bugajski, Janusz/Besian Boçka/Dovile Sukyte (Hrsg.), Lithuania's OSCE Chairmanship, in: Wider Europe Fall/2011, S. 3-5.
Čavoški, Jovan, On the Road to Belgrade: Yugoslavia's Contribution to the Defining of the Concept of European Security and Cooperation 1975 - 1977, in: Vladimir Bilandžić/Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, Göttingen 2012, S. 83-106.
Chernyavsky, Stanislav, Russian Diplomacy and the Nagorno-Karabakh Settlement, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 2/2012, S. 155-169.
Crawford, Dorn, Tactical Nuclear Weapons and NATO: A Conventional Arms Control Perspective, in: Tom Nichols/Douglas Stuart/Jeffrey D. McCausland (Hrsg.), Tactical Nuclear Weapons and NATO, Carlisle, PA 2012, S. 437-454.
Czymmeck, Anja/Kristina Viciska, Ein Zukunftsmodell für multiethnisches Zusammenleben? Bilanz nach zehn Jahren Ohrid-Rahmenabkommen in Mazedonien, in: KAS Auslandsinformationen 11/2011, S. 75-93.
Digol, Diana, Russia's Foreign Policy in Central Asia: From Yeltsin to Medvedev, in: Maria Raquel Freire/Roger E. Kanet (Hrsg.), Russia and Its Near Neighbours, Basingstoke 2012, S. 174-200.
Dimić, Ljubodrag, Josip Broz Tito, Yugoslav Policy and the Formation of the Concept of European Security 1968-1975, in: Vladimir Bilandžić/Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, Göttingen 2012, S. 59-81.
Ditrych, Ondřej/Vít Střítecký, Konfliktregulierung in Georgien. Chance und Verpflichtung für die EU, in: Osteuropa 2/2012, S. 135-145.
Doutriaux, Yves, Les enjeux pour L'Union européenne de la „zone OSCE", in: Revue du marché commun et de l'Union européenne 6/2012, S. 375-383.
Drutsas, Dimitrios, To Think Globally and to Act Locally, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 5/2011, S. 6-10.
Eichwede, Wolfgang, „... but it Must be a Détente with a Human Face". Helsinki and the Human Rights Movements in Eastern Europe, in: Vladimir

Bilandžić/Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, Göttingen 2012, S. 255-284.
Evers, Frank, OSCE Field Activities: Verbal Encouragement, Factual Cutback, in: Security and Human Rights 4/2011, S. 339-347.
Fernandes, Sandra, The European Union and the Medvedev Proposal: A Breakthrough or an Empty Shell?, in: Roger E. Kanet/Maria Raquel Freire (Hrsg.), Russia and European Security, Dordrecht 2012, S. 261-284.
Fischer, Thomas, Getting to Know Their Limits: The N+N and the Follow-Up Meeting in Belgrade 1977/78, in: Vladimir Bilandžić/Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, Göttingen 2012, S. 163-184.
Gabanyi, Anneli Ute, Der Konflikt in Transnistrien im Kontext der europäischen Sicherheitspolitik, in: Johann Pucher/Johann Frank (Hrsg.), Strategie und Sicherheit 2012, Wien 2012, S. 357-368.
Greminger, Thomas, Reviewing the OSCE Human Dimension Events, in: Security and Human Rights 4/2011, S. 349-351.
Griep, Ekkehard, OSZE, in: Ekkehard Griep, Regionale Organisationen und die Weiterentwicklung der VN-Friedenssicherung seit dem Ende des Kalten Krieges, Baden-Baden 2012, S. 279-300.
Gromyko, Alexei, Security through Cooperation, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 5/2011, S. 20-22.
Hamilton, Daniel, Das große Sowohl-Als-Auch. Die Europapolitik der USA unter Barack Obama, in: Osteuropa 2/2012, S. 5-26.
Hazewinkel, Harm J., Improving OSCE Human Dimension Events – A Never-Ending Story, in: Security and Human Rights 4/2011, S. 353-356.
Heintze, Hans-Joachim, The Unique Contribution of the OSCE in the Field of Minority Protection, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2012, Antwerpen 2012, S. 349-361.
Herd, Graeme P., Russia's European Security Treaty and the Kyrgyz Crisis, in: Maria Raquel Freire/Roger E. Kanet (Hrsg.), Russia and Its Near Neighbours, Basingstoke 2012, S. 129-151.
Hildebrand, Klaus, The Cold War as Détente. The Phenomenology of the World Community of Nation States in the 1970s, in: Vladimir Bilandžić/Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, Göttingen 2012, S. 25-37.
Hughes, Robert Gerald, Britian, East-West Détente and the CSCE, in: Vladimir Bilandžić/Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, Göttingen 2012, S. 119-142.
Ibryamova, Nuray, The OSCE as a Regional Security Actor. A Security Governance Perspective, in: Emil J. Kirchner/Roberto Domínguez

(Hrsg.), The Security Governance of Regional Organizations, London 2011, S. 79-104.

Jarząbek, Wanda, Lost Illusions? The Polish Government and Human Rights Issues from Helsinki to Belgrade, 1975-1978, in: Vladimir Bilandžić/ Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, Göttingen 2012, S. 305-320.

Kreikemeyer, Anna, Herrschaft statt Sicherheit. Die Organisation des Vertrags für Kollektive Sicherheit, in: Osteuropa 5/2012, S. 81-91.

Kropatcheva, Elena, Russia and the Role of the OSCE in European Security: a ‚Forum' for Dialog or a ‚Battlefield' of Interests?, in: European Security 3/2012, S. 370-394.

Kropatcheva, Elena, Russian Foreign Policy in the Realm of European Security through the Lens of Neoclassical Realism, in: Journal of Eurasian Studies 1/2012, S. 30-40.

Kullaa, Rinna, The Birth and Development of the CSCE: Finnish and Yugoslav Models for Neutrality in the Early Cold War, in: Vladimir Bilandžić/Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, Göttingen 2012, S. 39-58.

Lambert, Sara, The Dutch Fight Alone: The Principle of Self-Determination, in: Security and Human Rights 1/2012, S. 45-56.

Laumulin, Murat, The European Union is Readjusting Its Central Asian Strategy, in: Central Asia and the Caucasus 4/2011, S. 30-45.

Lewis, David, Who's Socialising Whom? Regional Organisations and Contested Norms in Central Asia, in: Europe-Asia Studies 7/2012, S. 1219-1237.

Lomagin, Nikita, Medvedev's European Security Treaty Proposal: Building a Euro-Atlantic Security Community?, in: Roger E. Kanet/Maria Raquel Freire (Hrsg.), Russia and European Security, Dordrecht 2012, S. 225-259.

Manutscharjan, Aschot L., Der armenisch-aserbaidschanische Konflikt. Keine Lösung in Sicht, in: Johann Pucher/Johann Frank (Hrsg.), Strategie und Sicherheit 2012, Wien 2012, S. 385-394.

McCausland, Jeffrey D., The Conventional and Nuclear Nexus in Europe, in: Tom Nichols/Douglas Stuart/Jeffrey D. McCausland (Hrsg.), Tactical Nuclear Weapons and NATO, Carlisle, PA 2012, S. 477-503.

Meier, Oliver/Götz Neuneck/Wolfgang Zellner, Vor dem Nato-Gipfel: Dilemmata europäischer Rüstungskontrolle, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2012, S. 59-68.

Nowak, Manfred/Karolina Januszewski, Criminal Justice and Prison Standards in the OSCE Area, in: Wolfgang Benedek//Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2012, Antwerpen 2012, S. 315-348.

Ostlund, Axel/Markus Mueller, People's Security – Today's Challenges of a New Approach to Policing: Working Experience of the Community Se-

curity Initiative (CSI) Project in Kyrgyzstan 2011, in: Security and Human Rights 1/2012, S. 57-63.
Perrin de Brichambaut, Marc, The OSCE in Perspective, Six Years of Service, Six Questions and a few Answers, in: Security and Human Rights 1/2012, S. 31-44.
Peski, Caecilia J. van, Diplomacy and Life on Georgia's Boundary Line, in: Security and Human Rights 4/2011, S. 357-371.
Pöllinger, Sigrid, Transatlantische Sicherheitsmodelle am Beispiel der NATO und der OSZE, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 2/2012, S. 47-60.
Romano, Angela, The European Community and the Belgrade CSCE, in: Vladimir Bilandžić/Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, Göttingen 2012, S. 205-224.
Schatz, Edward/Elena Maltseva, Kazakhstan's Authoritarian Persuasion, in: Post-Soviet Affairs 1/2012, S. 45-65.
Schmidt, Hans-Joachim/Wolfgang Zellner, Confidence- and Security-Building Measures, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 2012, Oxford 2012, S. 447-452.
Schmidt, Hans-Joachim/Wolfgang Zellner, Limiting Conventional Arms to Promote Military Security: The Case of Conventional Arms Control in Europe, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 2012, Oxford 2012, S. 442-446.
Scholtyseck, Joachim, GDR Dissidents and Human Rights Issues, in: Vladimir Bilandžić/Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, Göttingen 2012, S. 285-304.
Seifert, Arne C., Afghanistans Schatten. Die Sorgen der Nachbarn und die Rolle der OSZE, in: WeltTrends 82/2012, S. 15-20.
Shelest, Hanna, Institutional Mediation of the Conflicts in the Caucasus, in: Central Asia and the Caucasus 2/2012, S. 37-44.
Simonet, Loïc, Vingt ans après la signature du traité Ciel ouvert, dix ans après son entrée en vigueur: Succès et incertitudes d'un régime emblématique de l'après-Guerre froide, in: Sécurité globale 18/2011/12, S. 119-130.
Skovgaard, Jakob, Power beyond Conditionality: European Organisations and the Hungarian Minorities in Romania and Slovakia, in: Journal of International Relations and Development 4/2011, S. 440-468.
Smith, Hanna, Domestic Influences on Russian Foreign Policy: Status, Interests and Ressentiment, in: Maria Raquel Freire/Roger E. Kanet (Hrsg.), Russia and Its Near Neighbours, Basingstoke 2012, S. 39-62.
Sorge, Petra, Media in Kosovo – Long Walk to Modernity, in: Südosteuropa-Mitteilungen 4/2012, S. 32-47.
Spitzer, Hartwig, Open Skies in Turbulence, a well Functioning Treaty is Endangered by Outside Developments, in: Security and Human Rights 4/2011, S. 373-382.

Walker, Breck, „Neither Shy nor Demagogic" – The Carter Administration Goes to Belgrade, in: Vladimir Bilandžić/Dittmar Dahlmann/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, Göttingen 2012, S. 185-204.

Weixelbaumer, Birgit Angela/Maria Hadjipavlou/Kalliope Agapiou-Josephides, The EU Facing the Human Trafficking Challenge: Reintegration as a Possible Shift Towards a Victim-Centred Approach, in: Wolfgang Benedek//Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2012, Antwerpen 2012, S. 185-196.

Wohlfeld, Monika, The OSCE Contribution to Democratization in North African Countries, in: Security and Human Rights 4/2011, S. 383-397.

Wohlfeld, Monika, The OSCE's Mediterranean Dialogue: Can it Contribute to Democratization in North African Countries?, in: Stephen Calleya/ Monika Wohlfeld (Hrsg.), Change and Opportunities in the Emerging Mediterranean, Msida 2012, S. 470-494.

Yelchenko, Volodymyr, Developing Strategic Partnership Based on Equality and Pragmatism (Interview), in: Security Index 4/2011, S. 9-13.

Zagorski, Andrei, Tactical Nuclear Weapons, in: Security and Human Rights 4/2011, S. 399-409.

Zagorskij, Andrej, Auf verlorenem Posten? Die Zukunft der OSZE im europäischen Sicherheitssystem, in: Osteuropa 2/2012, S. 117-133.

Zellner, Wolfgang, Back to Reality: The 2011 Vilnius Ministerial Council Meeting, in: Security and Human Rights 1/2012, S. 7-9.

Zellner, Wolfgang, Conventional Arms Control in Europe: Is There a Last Chance?, in: Arms Control Today 2/2012, S. 14-19.

Zellner, Wolfgang, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), in: Jan Bergmann (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden 2012, S. 713-716.

Abkürzungsverzeichnis

ACMF	Advisory Committee on Management and Finance/Beratender Ausschuss für Verwaltung und Finanzen
AEI	Allianz für Europäische Integration
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AHB	Ausschuss Hoher Beamter
ANA	Afghan National Army/Afghanische Nationalarmee
ANSF	Afghan National Security Forces/Nationale Sicherheitskräfte Afghanistans
AIAM/JTBD	Annual Implementation Assessment Meeting/Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband Südostasiatischer Nationen
ASRC	Annual Security Review Conference/Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz
ASSR	Autonome Sozialistische Sowjetrepublik
ATU	Action against Terrorism Unit/Gruppe Terrorismusbekämpfung
AU	African Union/Afrikanische Union
BDIMR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BiH	Bosna i Hercegovina/Bosnien und Herzegowina
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesinnenministerium
BMSC	Border Management Staff College/Stabsakademie für Grenzmanagement
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
BSEC	Black Sea Economic Cooperation/Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation
CACO	Central Asian Cooperation Organization/Zentralasiatische Organisation für Zusammenarbeit
CAPTF	Combined Air Power Transition Force
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CCIIR	Centre for Civil Integration and Inter-Ethnic Relations
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CEFTA	Central European Free Trade Agreement/Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen
CENTO	Central Treaty Organization
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
CIPDD	Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development
CNPC	China National Petroleum Corporation
COMISAF	Commander of the International Security Assistance Force
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
CSTC-A	Combined Security Transition Command – Afghanistan
CSTO/OVKS	Collective Security Treaty Organization/Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DK	Demokratikus Koalíció/Demokratische Koalition
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EASI	Euro-Atlantic Security Initiative/Euro-atlantische Sicherheitsinitiative
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECMI	European Centre for Minority Issues/Europäisches Zentrum für Minderheitenfragen
ECOSOC	UN Economic and Social Council/Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
ECOWAS	Economic Community of West African States/Westafrikanische Wirtschaftsgmeinschaft
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance/ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EdRo	Jedinaja Rossija/Einiges Russland
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EG TEX	Ermittlergruppe Terrorismus/Extremismus
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention/Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ENP	European Neighbourhood Policy/Europäische Nachbarschaftspolitik
ENVSEC	Environment and Security Initiative/Umwelt- und Sicherheitsinitiative
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUA	European University Association
EUFOR	European Union Force
EULEX	EU-Rechtsstaatlichkeitsmission
EUMM	European Monitoring Mission/EU-Beobachtermission
EUPM	EU-Polizeimission
EUSB	EU-Sonderbeauftragter
EUV	Vertrag über die Europäische Union

FCNM	Framework Convention for the Protection of National Minorities/Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten
Fidesz-MPSZ	Fiatal Demokraták Szövetsége – Magyar Polgári Szövetség/ Bund Junger Demokraten – Ungarischer Bürgerbund
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FRS	Fondation pour la Recherche Stratégique/Stiftung für Strategische Forschung
FSB	Federalnaja Sluschba Besopasnosti Rossiskoj Federazii/ Sicherheitsdienst der Russischen Föderation
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G8	Gruppe der Acht
G20	Gruppe der Zwanzig
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GUAM	Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Moldau (Organisation für Demokratie und Wirtschaftsentwicklung)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GYLA	Georgian Young Lawyers Association
HDZ BiH	Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine/Kroatische Demokratische Union in Bosnien und Herzegowina
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
IBU	Islamische Bewegung Usbekistans
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
ICG	International Crisis Group
ICTY/IStGHJ	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia/ Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
IDEAS	Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community
IFOR	Implementation Force
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation
IMEMO	Institute of World Economy and International Relations/Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen
IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration
IPbpR	Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPI	International Peace Institute

IPTF	International Police Task Force/Internationale Polizeieinsatztruppe
IRMA	Integrated Resource Management System
ISAF	International Security Assistance Force/Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe
IStGHJ/ICTY	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien/International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IWF	Internationaler Währungsfonds
Jobbik	Jobbik Magyarországért Mozgalom/Bewegung für ein besseres Ungarn
JTBD/AIAM	Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung/Annual Implementation Assessment Meeting
KazISS	Kazakhstan Institute for Strategic Studies/Kasachisches Institut für strategische Studien beim Präsidenten der Republik Kasachstan
KDNP	Kereszténydemokrata Néppárt/Christlich-Demokratische Volkspartei
KFOR	Kosovo Force
KKP/PPP	Kaufkraftparität/Purchasing Power Parity
KP	Kommunistische Partei
KPRF	Kommunistitscheskaja Partija Rossiskoi Federazii/Kommunistische Partei der Russischen Föderation
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit 1995 OSZE)
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
LAS	League of Arab States/Arabische Liga
LDP	Liberalno-Demokratska Partija/Liberaldemokratische Partei Serbiens
LDPR	Liberalno-Demokratitscheskaja Partija Rossii/Liberal- Demokratische Partei Russlands
LFA	Logical Framework Approach
LMP	Lehet Más a Politika/Politik kann anders sein
MAD	Amt für den militärischen Abschirmdienst
MAP	Membership Action Plan
MANU	Mazedonischen Akademie der Wissenschaften und Künste
MDF	Magyar Demokrata Fórum/Ungarisches Demokratisches Forum
MEP	Member of the European Parliament/Mitglied des Europäischen Parlaments

MGIMO Universitet	Moskovski gosudarstvennyj institut meždunarodnych otnošeni MID Rossii (universitet)/Moskauer Staatliches Institut für Internationale Beziehungen des russischen Außenministeriums (Universität)
MSZP	Magyar Szocialista Párt/Ungarische Sozialistische Partei
NAC	North Atlantic Council/Nordatlantikrat
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization /Nordatlantikvertrags-Organisation
NCTC	National Counterterrorism Center
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
NTM-A	NATO Training Mission – Afghanistan/NATO-Ausbildungsmission Afghanistan
OAS	Organization of American States/Organisation Amerikanischer Staaten
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OHR	Office of the High Representative/Büro des Hohen Repräsentanten
OIC/OIZ	Organisation of Islamic Cooperation/Organisation für Islamische Zusammenarbeit
OMiK	OSCE Mission in Kosovo/OSZE-Mission im Kosovo
OMON	Otryad Mobilnyi Osobogo Naznacheniya/Mobile Einheit besonderer Bestimmung
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
OSI	Open Society Institute
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVI	Objectively Verifiable Indicators
OVKS/CSTO	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit/Collective Security Treaty Organization
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe/Parlamentarische Versammlung des Europarats
PAQ	Project Appraisal Questionnaire

PCU	Project Co-ordination Unit
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PHARE	Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy
PIC	Peace Implementation Council
PISM	Polski Instytut Spraw Międzynarodowych/Polnisches Institut für Internationale Angelegenheiten
PLC	Project Life Cycle
PMC	Project Management Cycle
PMD	Project Management Database
PPP/KKP	Purchasing Power Parity/Kaufkraftparität
PV	Parlamentarische Versammlung
RAF	Rote Armee Fraktion
REC	Regional Environment Centre for Central and Eastern Europe/Regionales Umweltzentrum für Mittel- und Osteuropa
RECCA V	Fifth Regional Economic Cooperation Conference for Afghanistan/Fünftes Treffen der Konferenz über regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit für Afghanistan
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SBB BiH	Savez za bolju budućnost Bosne i Hercegovine/Bund für eine bessere Zukunft Bosnien und Herzegowinas
SBiH	Stranka za Bosnu i Hercegovinu/Partei für Bosnien und Herzegowina
SCO/SOZ	Shanghai Cooperation Organisation/Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit
SDA	Stranka Demokratske Akcije/Partei der demokratischen Aktion (Bosnien und Herzegowina)
SDP	Socijaldemokratska Partija Bosne i Hercegovine/Sozialdemokratische Partei von Bosnien und Herzegowina
SDPK	Sozialdemokratische Partei Kirgisistans
SDS	Srpska Demokratska Stranka/Serbische Demokratische Partei (Bosnien und Herzegowina)
SEATO	South East Asia Treaty Organization
SECI	Southeast European Cooperative Initiative/Südosteuropäische Kooperationsinitiative
SEECP	South-East European Cooperation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa

SEE University/ SEEU	The South East European University/Südosteuropa-Universität
SFOR	Stabilisation Force
SLfV	Sächsisches Landesamt für Verfassungsschutz
SNSD	Savez Nezavisnih Socijaldemokrata/Allianz der Unabhängigen Sozialdemokraten (Bosnien und Herzegowina)
SOAS	School of Oriental and African Studies
SOZ/SCO	Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit/Shanghai Cooperation Organisation
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten
SR	Sprawedliwaja Rossija/Gerechtes Russland
SSR	Sozialistische Sowjetrepublik
START	Strategic Arms Reduction Treaty/Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen
SZDSZ	Szabad Demokraták Szövetsége/Bund Freier Demokraten
TANDIS	Tolerance and Non-Discrimination Information System
TLfV	Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz
TLKA	Thüringer Landeskriminalamt
TNTs	Transnational Threats/grenzüberschreitende Bedrohungen
TYP	Transition Year Programme/Übergangsjahrprogramm
UCLA	University of California, Los Angeles
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UEFA	Union of European Football Associations/Vereinigung Europäischer Fußballverbände
UN/UNO/VN	United Nations/United Nations Organization/Vereinte Nationen
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCHR/ UNOHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights/UN Office of the High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNHRC	United Nations Human Rights Council
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNODA	United Nations Office for Disarmament Affairs
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
UP	Universität Pristina
USAID	United States Agency for International Development/US-Behörde für internationale Entwicklung
UT	Universität Tetovo
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
WCED	World Commission on Environment and Development
WD	Wiener Dokument
WEU	Westeuropäische Union
WITS	Worldwide Incidents Tracking System
WTO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
ZEI	Zentraleuropäische Initiative

Autorenverzeichnis

Dr. Alice Ackermann, Senior Operational Adviser, Konfliktverhütungszentrum (KVZ) im OSZE-Sekretariat; Wien

Dr. Olivier A.J. Brenninkmeijer, Stellvertretender Dekan an der Business School Lausanne; vormals Chief Academic Officer, CAPA International Education, London; Gastprofessor für das Doktorandenprogramm an der UAMD, Albanien; Forschungsprojektleiter bei den Vereinten Nationen in Genf sowie am Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung an der Universität Genf; Lausanne

Dr. Klemens Büscher, von 2004 bis 2011 Senior Adviser beim Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM); Koordinator für Mittel- und Osteuropa beim Kindermissionswerk „Die Sternsinger"; Aachen

Dr. Manon de Courten, Project Officer im Büro des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM); Den Haag

Jennifer Croft, Senior Adviser beim Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM); Den Haag

Marcin Czapliński, Leiter der Sektion Südosteuropa und EU-Erweiterung in der Abteilung für Europapolitik, Außenministerium der Republik Polen; von 1999 bis 2005 Senior Political Adviser beim Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM); Warschau

Dr. Pál Dunay, Leiter der internationalen Schulungskurse im Bereich Sicherheitspolitik, Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik; Genf

Tobias Flessenkemper, *M.A.*, *E.MA*, Gastwissenschaftler bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP); von 2005 bis 2012 Leitender Politischer Berater in der EU-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina; Berlin

Eamon Gilmore, Vizeministerpräsident und Außen- und Handelsminister der Republik Irland, Amtierender Vorsitzender er OSZE 2012; Dublin

Prof. Dr. Hans-Joachim Heintze, Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität; Bochum

Prof. Dr. Graeme P. Herd, Gründungsdirektor, School of Government, Stellvertretender Dekan, Fakultät für Betriebswirtschaft, Plymouth University; Plymouth

Dr. Alisher Ilkhamov, Research Associate, Centre of Contemporary Central Asia & the Caucasus, School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London; London

Matthias Z. Karádi, *Dipl.-Pol.*,Wissenschaftlicher Referent im Deutschen Bundestag; Berlin

Dr. Walter Kemp, Direktor für Europa und Zentralasien am International Peace Institute (IPI); über zehn Jahre Mitarbeiter der OSZE, u.a. als Berater mehrerer OSZE-Vorsitze, darunter Litauen 2011; Wien

Dr. Elena Kropatcheva, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Juliane Markard-Narten, *M.A. Organizational Management*, ehemalige Mitarbeiterin der OSZE-Mission im Kosovo (OMiK) und des OSZE-Büros in Baku; Dili

Dr. Rolf Mützenich, Außenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion; Berlin

Dr. Jens Narten, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), ehemaliger Mitarbeiter der OSZE-Mission im Kosovo (OMiK); Dili

Dmitry Nurumov, Legal Adviser beim Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM); Den Haag

Rytis Paulauskas, Botschafter, Ständiger Vertreter Litauens bei den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen in Genf; 2003-2008 Ständiger Vertreter Litauens bei der OSZE; bis Ende 2011 Leiter der Arbeitsgruppe zum litauischen OSZE-Vorsitz; Genf

Elisa Perry, bis Oktober 2012 Program Manager, Euro-Atlantic Security Initiative, Carnegie Endowment for International Peace; Washington, D.C.

Dr. Natalie Sabanadze, Senior Political Adviser beim Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM); Den Haag

Ursel Schlichting, *M.A.*, Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitk an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Dr. Loïc Simonet, bis Dezember 2012 Politico-Military Counsellor bei der Ständigen Vertretung Frankreichs bei der OSZE; Wien

Dr. Sven C. Singhofen, Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Dozent am Institut für Sozialwissenschaften, Bereich Politikwissenschaft, der Christian-Albrechts-Universität Kiel; Kiel

Azamat Temirkulov, Assistant Professor an der American University of Central Asia, Bischkek (Kirgisistan), Gastwissenschaftler am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) und Doktorand an der Universität Hamburg; Bischkek/Hamburg

Knut Vollebæk, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM), ehemaliger norwegischer Außenminister; Den Haag

Prof. Dr. Rosemarie Will, seit 1993 Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Staatslehre und Rechtstheorie an der Humboldt-Universität zu Berlin; Berlin

Lamberto Zannier, Botschafter, Generalsekretär der OSZE; Wien

Dr. Wolfgang Zellner, Stellvertretender Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE) am IFSH; Hamburg