

OSZE-Jahrbuch 2017

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

Herausgegeben vom IFSH in Kooperation mit

Pál Dunay, George C. Marshall European Center for Security Studies,
Garmisch-Partenkirchen

P. Terrence Hopmann, Johns Hopkins School of Advanced International Studies,
Washington

Adam Daniel Rotfeld, Vorstandsmitglied des European Leadership Network,
Warschau

Andrej Zagorski, Moscow State Institute for International Relations, Moskau

Chefredaktion: Ursel Schlichting, Hamburg

Redaktion/Übersetzungen: Susanne Bund, Hamburg, Graeme Currie,
Hamburg, Margret Johannsen, Hamburg, Michael Weh, Hamburg



Nomos

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

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

ISBN 978-3-8487-5630-8 (Print)

ISBN 978-3-8452-9713-2 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Sebastian Kurz
Zum Geleit 9

Ursel Schlichting
Vorwort 13

I. Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit

Gernot Erler
„Dialog erneuern – Vertrauen neu aufbauen – Sicherheit wiederherstellen“: der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 – ein persönlicher Rückblick und eine Vision für die OSZE im Jahr 2025 25

Lamberto Zannier
Eine stärkere OSZE für eine ungewisse Zukunft 39

Sergey Utkin
Multilateralismus in der russischen Außenpolitik: ein Instrumentarium für die Zukunft 57

Die OSZE-Teilnehmerstaaten: Innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Olaf Leiß
Ein starker Mann am Bosphorus? Die Türkei nach Erdoğan's Referendum 75

Alena Vysotskaya Guedes Vieira
Kein Pariastaat mehr: die internationale Akteursqualität von Belarus vor dem Hintergrund des Ukraine Konflikts 89

Azam Isabaev
Usbekistan nach dem Machtwechsel 101

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Walter Kemp

Zivilisten in einem Kriegsgebiet: die OSZE in der Ostukraine 125

Pál Dunay

Die Ukraine – das Land, das nicht zu gewinnen ist,
aber auch nicht verloren gehen darf 137

William H. Hill

Die aktuellen Entwicklungen in Transnistrien:
neue Impulse für den Konfliktlösungsprozess 157

Simone Guerrini/Maria-Alexandra Martin

Die OSZE-Mission in Skopje: Förderung der Prioritäten
ihres Mandats durch Partnerschaften und Innovation 171

Harry Tzimitras/Ayla Gürel-Moran

Die Aussichten auf Frieden in Zypern 185

Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen

Lia Neukirch

„Eingefrorene“ Menschenrechte in Abchasien, Transnistrien
und im Donbas: die Rolle der OSZE in einem schwachen System
internationaler Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte 203

Velimir Radicevic

Die Förderung von Cyberstabilität zwischen Staaten:
die Bemühungen der OSZE zur Verminderung der
Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations-
und Kommunikationstechnologien (IKT) im Kontext
globaler und regionaler Sicherheit ergeben 227

<i>Benjamin Schaller</i> Zur Entschärfung des Diskurses über den „arktischen Krieg“: die Vorzüge militärischer Transparenz und vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen in der Arktis	241
--	-----

<i>Jenniver Sehring/Esra Buttanri</i> Das Netzwerk der Aarhus-Zentren –15 Jahre OSZE-Unterstützung für die Bewältigung von Umwelt- und Sicherheits Herausforderungen auf lokaler Ebene	257
---	-----

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

<i>Astrid Thors</i> Ein Rückblick auf meine Zeit als Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten	275
---	-----

Außenbeziehungen und Einflüsse

<i>Marietta S. König/Carolin Poeschke</i> Die OSZE-Kooperationspartnerschaft mit Asien: Konzept, Entwicklungen und Trends	297
---	-----

<i>Loïc Simonet</i> OSZE und NATO: Seite an Seite in einer turbulenten Welt	311
--	-----

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich	353
Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen	355
OSZE Tagungen, Treffen und Termine 2016/2017	373
Literaturauswahl zur OSZE 2016/2017	379
Abkürzungsverzeichnis	395
Autorenverzeichnis	403

Zum Geleit

Österreich übernahm den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu einem Zeitpunkt, als die Organisation vor zahlreichen großen Herausforderungen stand. Verstöße gegen die Prinzipien und Werte der OSZE in den vergangenen Jahren und das Versäumnis, Vereinbarungen nach Treu und Glauben zu erfüllen, haben die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten der Organisation schwer beschädigt. Herausforderungen für Frieden und Sicherheit, darunter bewaffnete Konflikte und Krisen, das Problem des gewalttätigen Extremismus und der Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, sowie ein zunehmender Mangel an Vertrauen zwischen den Staaten mussten dringend in Angriff genommen werden.

Es steht außer Frage, dass die OSZE eine wichtige Rolle bei der Suche nach Lösungen für diese komplexen Probleme und bei der Wiederherstellung des Vertrauens zwischen den Staaten spielen kann. Die OSZE hat sich als ideale Plattform für den Dialog erwiesen und verfügt über ein einzigartiges und umfassendes Instrumentarium. Ihre spezialisierten Institutionen und ihre Feldoperationen tragen wesentlich dazu bei, dass unsere gemeinsamen Werte und Anliegen vor Ort in die Tat umgesetzt werden.

In den letzten Jahren hat sich die Vertrauenskrise jedoch in viele Bereiche in der Organisation eingeschlichen und schränkt ihre Funktionsweise erheblich ein. Voraussetzung für die Wiederherstellung des Vertrauens ist und bleibt der Dialog; Entscheidungen gemeinsam zu treffen kann dabei hilfreich sein und die Grundlage für die gemeinsame Verantwortung für die Arbeit der Organisation bilden. Das gelingt allerdings nur dann, wenn man offen für Flexibilität und verhandlungsbereit ist und die Interessen der Organisation als Ganzer über nationale Interessen stellt. Wenn 57 Staaten versuchen, ihren Willen kompromisslos durchzusetzen, kann das gesamte System nicht funktionieren.

Während unseres Vorsitzes haben wir nicht nur die Nutzung der OSZE und ihrer Instrumente gefördert, sondern auch einen Konsens erzielt, mit dem sichergestellt ist, dass die Organisation über die notwendigen Mittel für die Erfüllung ihres Mandats verfügt, indem wir beispielsweise eine Einigung über den Haushalt für 2017 und die Bestellung der neuen Führung der OSZE sowie der Leiter ihrer Institutionen erzielen konnten. Dies zeigt, dass die OSZE-Staaten in wichtigen Fragen zusammenfinden können. Natürlich brauchen wir mehr solcher Erfolge, wenn wir wollen, dass die Organisation eine wichtige Rolle in den vielen Krisen der heutigen Zeit spielt.

Ein Bereich, in dem es der OSZE in der Vergangenheit gelungen ist, das Misstrauen zu überwinden, ist Sicherheit und Verteidigung. Heute ist das Maß an Vertrauen erschreckend gering. Die Erosion des Regimes der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa muss rückgängig gemacht werden; das liegt im

Interesse jedes einzelnen Teilnehmerstaates. Zur Förderung des offenen und konstruktiven Dialogs, der notwendig ist, um das Vertrauen in diesem Bereich wiederherzustellen, haben wir einen „Strukturierten Dialog“ über aktuelle und künftige Herausforderungen und Risiken für die Sicherheit im OSZE-Gebiet in die Wege geleitet, in dessen Mittelpunkt die Vorteile größerer militärischer Transparenz, Berechenbarkeit und Stabilität im OSZE-Gebiet für alle Beteiligten stehen. Österreich hat sich darüber hinaus mit seiner Unterstützung für die vollständige Implementierung und Modernisierung des Wiener Dokuments und der Förderung des regelmäßigen militärischen Austauschs für wirksame multilaterale Antworten auf neue Herausforderungen eingesetzt. Wir alle müssen aktiv zusammenarbeiten, um künftige militärische Konflikte zu verhüten. Bewaffnete Konflikte sind in Teilen des OSZE-Gebiets noch immer die Ursache für großes Leid, Vertreibung und Zerstörung. Wir müssen Wege finden, die politische Lösungen möglich machen und die Einhaltung des Völkerrechts und der Menschenrechtsstandards fördern. Vor allem aber müssen wir meiner Ansicht nach mehr dafür tun, der Bevölkerung in den betroffenen Gebieten, die am meisten unter diesen Konflikten leidet, zu helfen; ihre Sicherheit muss an erster Stelle stehen. Bei meinen Reisen in mehrere dieser Krisengebiete wurde mir bewusst, wie sehr sich die dortige Bevölkerung eine aktivere Beteiligung der OSZE wünscht, da die Organisation direkt zu ihrer Sicherheit beiträgt.

Ein gutes Beispiel hierfür ist die OSZE-Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) in der Ukraine. Durch ihre Überwachung und Berichterstattung hat die SMM eine Verschlechterung der Lage verhindert und die Reparatur kritischer Infrastrukturen ermöglicht. Wir müssen die SMM weiterhin unterstützen, damit sie ihren Auftrag in vollem Umfang erfüllen kann; das erfordert allerdings den ungehinderten Zugang und die Sicherheit der Beobachter. Der tragische, durch eine Landmine verursachte Tod eines Mitglieds einer SMM-Patrouille hat gezeigt, wie wichtig es ist, die Sicherheit der Mitarbeiter der OSZE zu erhöhen.

Als Amtierender Vorsitzender der OSZE bin ich mehrfach in die Ukraine gereist, um auf pragmatische Schritte zur Deeskalation der Spannungen und zur Gewährleistung eines besseren Schutzes und besserer Lebensbedingungen für die Bevölkerung zu drängen. Die beteiligten Parteien müssen das Schicksal der Menschen in dieser verwüsteten Region in den Mittelpunkt stellen und eine humanitäre und ökologische Katastrophe im Donbas verhindern. Alle beteiligten Seiten müssen die Minsker Vereinbarungen in vollem Umfang umsetzen und den Waffenstillstand, zu dem sie sich wiederholt verpflichtet haben, strikt einhalten. Es liegt in der Verantwortung aller beteiligten Seiten – und derjenigen, die Einfluss auf sie haben –, den Erfolg eines politischen Prozess zu ermöglichen.

Dasselbe gilt für die anderen Konflikte im OSZE-Gebiet, in Berg-Karabach, Transnistrien und Georgien. Als Vorsitz unterstützen wir alle Bemühungen um spürbare Fortschritte und friedliche Lösungen.

Eine andere große Herausforderung für die heutige Sicherheit sind gewalttätiger Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, der gegen die innere Stabilität der Staaten, die Rechtsstaatlichkeit und unsere Grundfreiheiten wie Meinungsfreiheit sowie Religions- oder Weltanschauungsfreiheit gerichtet ist und diese beeinträchtigt. Dabei müssen wir uns einerseits mit der Bedrohung durch bereits radikalisierte Menschen im OSZE-Gebiet auseinandersetzen und sie nach Möglichkeit wieder in unsere Gesellschaften integrieren. Andererseits müssen wir uns darauf konzentrieren, eine Radikalisierung, insbesondere von jungen Leuten, zu verhindern und gleichzeitig die Menschenrechte uneingeschränkt zu achten und zu fördern.

Professor Peter Neumann, mein Sonderbeauftragter für Radikalisierung, hilft uns, diese Dynamiken besser zu verstehen und Wege zu finden, die tieferen Ursachen und Auslöser der Radikalisierung wirksam zu bekämpfen. Wir haben im September einen Bericht vorgelegt, der konkrete Empfehlungen dafür enthält, wie der Kampf gegen gewalttätigen Extremismus und Radikalisierung verstärkt werden kann.

Während seines Vorsitzes hat Österreich sich auch mit Themen wie Cybersicherheit, wirtschaftlicher Konnektivität und grüner Wirtschaft befasst, bei denen alle Staaten von einer verstärkten Zusammenarbeit profitieren können. Fortschritte in diesen Bereichen werden zu mehr Vertrauen führen und als Katalysator für die weitere Zusammenarbeit wirken.

Dasselbe gilt für die Einhaltung unserer vereinbarten Normen und Standards, insbesondere in der menschlichen Dimension. Dies ist entscheidend für die Förderung von Vertrauen sowie langfristiger Stabilität und Sicherheit. Die Achtung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie ist Voraussetzung und zugleich integraler Bestandteil von Sicherheit, Stabilität und Wohlstand. Das von der OSZE entwickelte umfassende Sicherheitskonzept hängt wesentlich von Fortschritten in der menschlichen Dimension ab. Die Achtung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie stärkt den Zusammenhalt und die Widerstandsfähigkeit unserer Gesellschaften und versetzt uns in die Lage, Bedrohungen unserer Sicherheit besser entgegenzuwirken.

Als traditioneller Brückenbauer wird Österreich seine Bemühungen fortsetzen, zur Überwindung von Differenzen zwischen den Staaten beizutragen und einen inklusiven und kooperativen Sicherheitsraum zu schaffen. Die Herausforderungen, vor denen wir stehen, können nur auf dem Wege eines kritischen, aber konstruktiven Dialogs zwischen Staaten, der Zivilgesellschaft und Experten in Angriff genommen und bewältigt werden. Die Förderung eines echten Dialogs in allen Dimensionen der OSZE hat höchste Priorität. Dieser Dialog kann nur mit dem entschiedenen Engagement und der nachdrücklichen Eigenverantwortung aller 57 Teilnehmerstaaten realisiert werden. Dieses Engagement sind wir unseren Bürgern und insbesondere den Menschen, die direkt von Konflikten und mangelnder Sicherheit betroffen sind und die von der OSZE erwarten, dass sie ihre eigenen Prinzipien einhält, schuldig.

Vorwort

Im April 2017 erschütterte ein tragischer Zwischenfall die OSZE-Gemeinschaft, bei dem ein Mitglied der Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) der OSZE in der Ukraine sein Leben verlor: „Am 23. April befuhr eine aus sechs Mitgliedern und zwei gepanzerten Fahrzeugen bestehende SMM-Patrouille eine zuvor bereits von der SMM benutzte Nebenstraße in der Nähe der von der ‚LVR‘ kontrollierten Ortschaft Pryschyb (34 km nordwestlich von Luhansk). Um 11:17 Uhr wurde eines der SMM-Fahrzeuge (an zweiter Stelle fahrend) mit drei Mitgliedern an Bord durch eine Explosion schwer beschädigt, möglicherweise nachdem es mit einer Mine in Berührung gekommen war.“¹ Der amerikanische Sanitäter Joseph Stone wurde durch die Explosion getötet, zwei weitere Mitglieder der OSZE-Mission wurden verletzt in ein Krankenhaus gebracht. Joseph Stone war das erste Todesopfer unter den OSZE-Beobachtern, die in die Ukraine entsandt worden waren, um die Einhaltung der 2014 und 2015 im Zuge der Bemühungen zur Bewältigung des Konflikts in der Ostukraine erzielten Waffenstillstandsvereinbarungen zu überwachen – und es war das erste Mal überhaupt, dass ein Mitarbeiter einer OSZE-Feldoperation im Einsatz getötet wurde.

Hat die OSZE ihre Unschuld verloren, wie Walter Kemp es ausgedrückt hat?² Wurde die Situation in der Ostukraine unterschätzt? Oder wurde die OSZE überschätzt? Die Ereignisse des Jahres 2017 haben die Fähigkeit einer zivilen Mission, in einem Kriegsgebiet zu operieren, auf den Prüfstand gestellt.³ Ist es überhaupt vertretbar, unbewaffnete Beobachter in Kriegsgebiete zu schicken? Der Tod eines Mitglieds der SMM hat uns schlagartig die anhaltend schwierigen und gefährlichen Bedingungen vor Augen geführt, unter denen die OSZE-Beobachter arbeiten, darunter Zugangsbeschränkungen, Schikanen sowie Bedrohungen für Leib und Leben.⁴ Allein ein kurzer Blick in zwei willkürlich aus

1 Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Spot Report: One SMM patrol member dead, two taken to hospital after vehicle hits possible mine near Pryshyb, Kiev, 23. April 2017, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/312971> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Vgl. ebenso: OSCE Identifies American Monitor Killed in Eastern Ukraine, RadioFreeLiberty/Radio Europe, 24. April 2017, unter: <https://www.rferl.org/a/ukraine-dead-osce-paramedic-named-joseph-stone/28449349.html>; Walter Kemp, Zivilisten in einem Kriegsgebiet: die OSZE in der Ostukraine, im vorliegenden Band, S. 125-136, hier: S. 131.

2 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 1), S. 131.

3 Vgl. ebenda, S. 125.

4 Vgl. hierzu ebenso: United States Mission to the OSCE, Response to OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine Chief Monitor Ertugrul Apakan, As delivered by Chargé d’Affaires, a.i. Kate M. Byrnes to the Permanent Council, Vienna, April, 27, 2017, PC.DEL/547/17, 28. April 2017, unter: <https://www.osce.org/permanent-council/315026>.

Hundertern der täglich herausgegebenen SMM Reports ausgewählte Berichte genügt, um dies zu veranschaulichen:

„Die Überwachungstätigkeit und die Bewegungsfreiheit der SMM werden durch Gefährdungen und Bedrohungen ihrer Sicherheit, einschließlich der von Minen, nicht detonierten Sprengkörpern und anderen Hindernissen ausgehenden Risiken, die sich von Tag zu Tag ändern, eingeschränkt. [...] Im Rückzugsgebiet Stanyzja Luhanska teilte ein ukrainischer Offizier des JCCC [*Joint Centre for Control and Co-ordination*, U.S.] der SMM mit, dass ihre Sicherheit in der unmittelbaren Umgebung der Hauptstraße aufgrund des möglichen Vorhandenseins von Minen und nicht detonierten Sprengkörpern noch immer nicht gewährleistet werden könne. [...] An einem Kontrollpunkt der ‚LVR‘ am Rande der Entflechtungszone bei Solote sagten bewaffnete Männer der SMM, dass ihre Sicherheit auf den Feldern und Nebenstraßen aufgrund des möglichen Vorhandenseins von Minen und nicht detonierten Sprengkörpern noch immer nicht gewährleistet werden könne. [...] Ukrainisches Militärpersonal teilte der SMM mit, dass die Straße von Kateryniwka nach Popasna vermint sei und es nicht berechtigt sei, die SMM passieren zu lassen. [...] Die SMM konnte sich immer noch nicht südlich der Brücke im von der Regierung kontrollierten Schtschastja (20 km nördlich von Luhansk) bewegen, da ukrainisches Militärpersonal sagte, dass die Straße südlich der Brücke vermint sei.“⁵

„Um 13:27 Uhr am 24. Februar 2017 hörte die SMM in nächster Nähe (drei bis fünf) aus Kleinwaffen abgegebene Schüsse, als sie gerade den Start eines unbemannten Mini-Luftfahrzeugs vom nordwestlichen Rand der nicht unter der Kontrolle der Regierung stehenden Stadt Jassynuwata (16 km nordöstlich von Donezk) vorbereitete [...] Die Mitglieder der SMM-Patrouille gingen hinter einem ihrer Fahrzeuge in Deckung und sahen etwa 30 m südlich vier Männer in militärischer Tarnkleidung mit automatischen Sturmgewehren des Typs AK. Die Männer riefen auf Russisch ‚stehen bleiben!‘ [...] und näherten sich dann, wobei zwei der Männer knieten und ihre Waffen auf die SMM richteten, während die beiden anderen mit kurzen Bewegungen vorrückten. Einer von ihnen nahm die Mini-Drohne vom Boden auf. Die SMM-Mitglieder gaben sich auf Russisch und Englisch laut als OSZE zu erkennen. Die vier Männer zogen sich mit der Mini-Drohne zurück. Als sie ca. 15-20 m entfernt waren, gab einer von ihnen (drei bis fünf) Schüsse aus seiner Kleinwaffe ab, die etwa fünf Meter von dem SMM-Fahrzeug, hinter dem die Patrouille in Deckung gegangen war, entfernt im Schnee einschlugen. [...]

5 OSCE, Daily Report, Latest from the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), based on information received as of 19:30, 18 April 2017, Kiev, 19. April 2017, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/312281>.

Bereits früher am selben Tag, gegen 12:15 Uhr, hatten zwei mit Sturmgewehren des Typs AK-47 bewaffnete und die für Angehörige der ‚DVR‘ typische militärische Tarnkleidung tragende Männer im Zentrum des nicht unter der Kontrolle der Regierung stehenden Dorfes Pikusy (ehemals Kominternove, 23 km nordöstlich von Mariupol) mit einem Mitglied einer SMM-Patrouille ein Gespräch begonnen. Einer von ihnen, der offenbar demonstrieren wollte, dass seine Waffe funktionstüchtig ist, hielt die Waffe in die Luft und feuerte um sich.⁶

Ursprünglich damit beauftragt, über die Sicherheitslage im Einsatzgebiet Informationen zu sammeln und zu berichten, die Menschenrechtslage zu überwachen und den Dialog zu erleichtern, um so zum Abbau der Spannungen und zur Förderung des Friedens, der Stabilität und der Sicherheit beizutragen,⁷ wurde der SMM schon bald die führende Rolle bei der Überwachung der Einhaltung der im September 2014 und Februar 2015 unterzeichneten Minsker Vereinbarungen übertragen. Sie übernahm damit neue Aufgaben wie z.B. die Überwachung des Waffenstillstands, die Überprüfung des Abzugs schwerer Waffen und die Überwachung der russisch-ukrainischen Grenze – Aufgaben, die üblicherweise von militärischen friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen (VN), d.h. von bewaffneten Friedenstruppen wahrgenommen werden.⁸

Einige der Teilnehmerstaaten fragten sich zwar, ob die OSZE damit nicht an die Grenze dessen stieß, was eine zivile Friedensmission in einem Kriegsgebiet leisten kann, jedoch wurde von niemandem explizit gefordert, die SMM aus der Ostukraine abzuziehen.⁹ Einige Teilnehmerstaaten hatten zwar auf die begrenzten Möglichkeiten der SMM hingewiesen und hielten eine zivile Mission in einem Konfliktumfeld grundsätzlich für ungeeignet, andere sahen jedoch gerade in dem zivilen Charakter der OSZE-Mission einen Vorteil, der es allen Seiten leichter machte, ihren Einsatz zu akzeptieren und sie als neutralen Akteur zu betrachten.¹⁰ Erstens war es höchst fraglich, ob Russland dem Einsatz einer bewaffneten friedenserhaltenden Operation der VN zugestimmt hätte. Dasselbe galt auch für eine EU-Mission, da die EU als Partei in einem Konflikt

6 OSCE, Spot Report by the Special Monitoring Mission to Ukraine: Armed men open fire close to SMM in Yasynuvata and Pikuzy, Kiew, 25. Februar 2017, unter: <https://www.osce.org/ukraine-smm/301821>.

7 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014, unter: <http://www.osce.org/pc/116747>.

8 Vgl. Larissa Daria Meier, Friedenserhaltung durch die OSZE – konzeptioneller Rahmen und praktische Erfahrungen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2016, Baden-Baden 2018, S. 167-184, hier: S. 179.

9 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 1), S. 132.

10 Vgl. Stephanie Liechtenstein, „OSCE, keep going!“, in: Security and Human Rights Monitor, 27. April 2017, unter: <https://www.shrmonitor.org/osce-keep-going>.

angesehen wurde, der seinen Ursprung mutmaßlich im Streit um das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine hatte.¹¹ Zweitens ist es gerade der Wehrlosigkeit der unbewaffneten OSZE-Beobachter im Falle eines bewaffneten Angriffs zu verdanken, dass keine der Konfliktparteien die OSZE-Beobachter als Bedrohung wahrnimmt.¹² Drittens gilt die SMM der OSZE als politisch glaubwürdig und genießt die Unterstützung aller 57 Teilnehmerstaaten, einschließlich der Russischen Föderation. Und viertens hätte *keine* OSZE-Präsenz das Ende *jeglicher* internationalen Präsenz in der Region bedeutet. Da es keine tragfähigen Alternativen zu geben schien, hatte es nunmehr oberste Priorität, „die Sicherheit der Beobachter zu gewährleisten und gleichzeitig die Präsenz der SMM in der Region aufrechtzuerhalten“.¹³

Einsätze in Konflikt- und Kriegsgebieten sind hochgradig gefährlich – das muss man klar sehen. Dennoch möchte ich Stephanie Liechtenstein ausdrücklich unterstützen, wenn sie schreibt: „Die Sonderbeobachtermission der OSZE (SMM) ist die einzige Organisation vor Ort in der Ostukraine, die objektive Fakten über einen unübersichtlichen Konflikt liefert, der seit 2014 anhält. In den vergangenen drei Jahren hat die SMM der OSZE in einem gefährlichen Konfliktumfeld wichtige Arbeit geleistet, für die sie viel zu wenig Aufmerksamkeit und Anerkennung erhält. [...] Die SMM der OSZE sollte weitermachen. Die Arbeit, die die die Mission leistet, ist viel zu wichtig, um beendet oder reduziert zu werden. Die SMM der OSZE verdient die volle Unterstützung aller OSZE-Teilnehmerstaaten.“¹⁴

Das OSZE-Jahrbuch 2017 beginnt mit einem Beitrag von Gernot Erler, 2016 Deutschlands „Mr. OSZE“, der einen ganz persönlichen Blick zurück auf den deutschen OSZE-Vorsitz des Jahres 2016 wirft und erörtert, wie aktuelle Entwicklungen und neue zerstörerische Kräfte sich auf den Multilateralismus auswirken, auf den die OSZE ihrem Wesen nach angewiesen ist. Lamberto Zannier, ehemaliger Generalsekretär der OSZE, blickt auf seine langjährige Amtszeit zurück, in der er zahlreiche innovative Ideen in die Tat umsetzen konnte, und gibt in seinem Beitrag seine persönlichen Ansichten und Vorschläge wieder, wie die OSZE „effektiver, effizienter und belastbarer“ gemacht werden könnte. Dafür bedürfe es „nicht nur neuer Kapazitäten, sondern vor allem der Überprüfung einiger der grundlegenden politischen Ansätze und Strukturen, auf denen die Arbeit der OSZE beruht“. Sergey Utkin vom in Moskau ansässigen Primakow-Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen (IMEMO) der Russischen Akademie der Wissenschaften geht der Frage nach, ob die häufig geäußerte Behauptung, Russland „ziehe bilaterale Abkommen

11 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 1), S. 132.

12 Vgl. Meier, a.a.O. (Anm. 8), S. 158-159.

13 Kemp, a.a.O. (Anm. 1), S. 132.

14 Liechtenstein, a.a.O. (Anm. 10).

multilateralen Übereinkünften vor, da erstere besser geeignet seien, Moskaus Interessen zu wahren“, zutrifft.

Olaf Leibe befasst sich mit der politischen Situation in der Türkei nach dem Referendum vom 16. April 2017, dessen Ausgang die Machtbefugnisse des Präsidenten drastisch erweitert hat, und leitet damit den Abschnitt über aktuelle politische Entwicklungen in ausgewählten OSZE-Teilnehmerstaaten ein. Alena Vysotskaya Guedes Vieira zeichnet nach, wie es Belarus gelungen ist, durch seine intensiven Bemühungen, die diplomatischen Verhandlungen über die Ukraine-Krise voranzubringen, seine internationale Präsenz erheblich zu erhöhen und sein politisches Image zu verbessern. Schließlich geht Azam Isaev der Frage nach, wie erfolgversprechend und glaubwürdig Reformen sind, die nach dem Tod des usbekischen Präsidenten Islam Karimow im September 2016 und dem ersten friedlichen Machtwechsel seit der Unabhängigkeit des Landes eingeleitet wurden.

Mit seinem kenntnisreichen Bericht über die Tätigkeit der OSZE-Sonderbeobachtermission (SMM) in der Ukraine eröffnet Walter Kemp das Kapitel „Konfliktprävention und Streitschlichtung“. Er skizziert insbesondere die politischen und operativen Herausforderungen, vor denen die OSZE bei der Bewältigung des Konflikts steht, und erörtert die Möglichkeiten und Grenzen einer zivilen Mission in einem Kriegsgebiet. Im Mittelpunkt des Beitrags von Pál Dunay, der sich ebenfalls mit dem Konflikt in der Ukraine befasst, stehen die aktuelle politische Lage sowie die möglichen langfristigen internationalen Auswirkungen der Krise. William H. Hill, ehemaliger Leiter der OSZE-Mission in Moldau, beschreibt die Wiederbelebung des Prozesses zur politischen Beilegung des Konflikts zwischen Moldau und Transnistrien, und Simone Guerrini und Maria-Alexandra Martin berichten von der innovativen Tätigkeit der OSZE-Mission in Skopje. Ebenfalls in diesem Kapitel diskutieren und bewerten Harry Tzimitras und Ayla Gürel-Moran vom *Peace Research Institute Oslo (PRIO) Cyprus Centre* in Nikosia die Bemühungen um die Wiederaufnahme der Friedensgespräche im Zypernkonflikt, einem Konflikt, der im OSZE-Kontext manchmal zu kurz zu kommen scheint.

Im Abschnitt über die drei Dimensionen umfassender Sicherheit und dimensionenübergreifende Herausforderungen unterzieht Lia Neukirch die Wirksamkeit internationaler Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Rolle der OSZE, in eingefrorenen Konflikten und hier insbesondere in den entstandenen *De-facto*-Staaten, die sich in einem anhaltenden Zustand der Rechtsunsicherheit befinden, einer kritischen Prüfung. Fragen der Cybersicherheit haben auf den Agenden der OSZE-Teilnehmerstaaten erheblich an Bedeutung gewonnen. Velimir Radicevic aus der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department, TNTD*) des OSZE-Sekretariats befasst sich daher ausführlich mit der Frage, was getan werden muss, um die globale Cyberstabilität zwischen den Staaten zu verbessern und Spannungen und Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von IKT-Technologien ergeben können, abzubauen. Benjamin Schaller befasst sich mit einer

Region, die im OSZE-Kontext bislang noch kaum eine Rolle gespielt hat: der Arktis. Mit seinem Beitrag beteiligt er sich an der Debatte über die Möglichkeit eines „arktischen Krieges“ und fragt, ob die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) der OSZE als Modell zur Verhütung eines solchen dienen können. Dieses Kapitel abschließend, ziehen Jenniver Sehring und Esra Buttanri eine Zwischenbilanz der Umweltarbeit der Aarhus-Zentren 25 Jahre nach der Unterzeichnung der Aarhus-Konvention.

Astrid Thors zieht eine sehr persönliche Bilanz ihrer Amtszeit als Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) im Abschnitt über die Institutionen und Strukturen der OSZE.

Im Kapitel über die Außenbeziehungen der OSZE erörtern Marietta S. König und Carolin Poeschke die Erfolge, aber auch die Schwächen der OSZE-Kooperationspartnerschaft mit Asien unter den jüngsten Vorsitzen der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner in Asien – zuletzt Deutschland im Jahr 2017. In einem abschließenden Beitrag gibt Loïc Simonet einen exzellenten und umfassenden Überblick über die Beziehungen zwischen der OSZE und der NATO als Eckpfeiler der europäischen Sicherheitsarchitektur.

Dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Jahr 2017, Österreichs Minister für Europa, Integration und Äußeres Sebastian Kurz, danken wir für das Geleitwort zum diesjährigen Band.

An dieser Stelle möchten Verlag und Redaktion sich noch einmal bei unseren Autoren und Autorinnen für ihre engagierten Beiträge und die gute Zusammenarbeit bedanken. Ihre Kreativität, ihr Fachwissen und ihr Engagement machen das Jahrbuch erst möglich und auch unnachahmlich.

In einem Interview im September 2017 stellte der neue Generalsekretär der OSZE Thomas Greminger nüchtern fest: „Das Wiedererscheinen der OSZE auf dem politischen Radar bedeutet, dass es um die Sicherheit in Europa nicht gut bestellt ist. Denn wenn wir sichtbar werden, dann heißt das, dass es Probleme gibt – und die gibt es, etwa die Krise in der Ukraine.“¹⁵

Gerade in Krisen und Konflikten jedoch ist die OSZE gefragt – als unparteiischer Beobachter und Vermittler. Und gerade in der Ukraine-Krise hat die OSZE gezeigt, dass sie höchst einsatzfähig ist: Ein Vorausteam der SMM nahm bereits am Morgen des 22. März 2014 in Kiew seine Arbeit auf – weniger als 24 Stunden nach der einstimmigen Verabschiedung des Mandats der Mission durch den Ständigen Rat am Freitagabend, dem 21. März. Drei Tage später waren die ersten Beobachterteams geschult und in Regionen außerhalb Kiews stationiert und innerhalb einer Woche befanden sich SMM-Beobachter

15 Zitiert in: Stephanie Liechtenstein/Thomas Seifert, Die schlaflosen Nächte des OSZE-Chefs, Wiener Zeitung.at, 8. September 2017, unter: <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/europa/915766-Die-schlaflosen-Naechte-des-OSZE-Chefs.html>.

in allen im Beschluss des Ständigen Rates vorgesehenen Regionen.¹⁶ Seitdem erfüllen die SMM und die OSZE insgesamt ihre Rolle als Beobachter und Vermittler besser, als andere es möglicherweise hätten tun können. Darüber hinaus trägt die OSZE entscheidend dazu bei, Gespräche zwischen Moskau und Kiew aufrechtzuerhalten. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Trilaterale Kontaktgruppe hervorzuheben, die von einem Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE geleitet wird.

Trotz einer derzeit „sehr konfrontativen Rhetorik“ zwischen Russland und dem Westen, trotz zahlreicher Konflikte, zunehmenden Nationalismus und abnehmenden Vertrauens beobachtet OSZE Generalsekretär Greminger „doch auch eine gewisse Einsicht [...] dass man trotz aller Divergenzen miteinander reden muss. Da bietet sich die OSZE als Plattform an“.¹⁷ Die vermeintliche Schwäche der OSZE erweist sich letztlich als ihre Stärke: „Wir können über alles reden. Das ist das angenehme Angebot der OSZE“, schrieb vor nicht allzu langer Zeit eine deutsche Tageszeitung.¹⁸ Der Autor, Friedhard Teuffel, nennt die OSZE einen „Beziehungsstärker“, die „Gruppentherapie unter den internationalen Organisationen“,¹⁹ und verweist auf die traditionelle stille Diplomatie der OSZE. In Krisenzeiten scheinen mehr Therapeuten erforderlich zu sein – unparteiische Vermittler, Beobachter und zivile Konfliktmanager. Hierfür benötigt die OSZE die Unterstützung ihrer Teilnehmerstaaten: „Die OSZE braucht keine Schutzmacht“, schreibt Teuffel. „Aber Länder, die sich für sie einsetzen.“²⁰ Und ich möchte hinzufügen: Die OSZE braucht – und hat – *Menschen*, auf die sie sich verlassen kann. Hierzu schreibt der ehemalige Generalsekretär der OSZE Lamberto Zannier in seinem diesjährigen Beitrag zum OSZE-Jahrbuch: „Ich habe für viele und mit vielen internationalen Organisationen gearbeitet und kann mit Bestimmtheit sagen, dass die Mitarbeiter der OSZE zu den engagiertesten und leistungsfähigsten gehören.“ Einer dieser engagierten Mitarbeiter war Joseph Stone.

16 Vgl. Claus Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 205-221, hier: S. 207.

17 Zitiert in: Liechtenstein/Seifert, a.a.O. (Anm. 15).

18 Friedhard Teuffel, Die stille Diplomatie der OSZE: Mehr internationale Gruppentherapie, bitte!, in: Der Tagesspiegel, 11. April 2017, unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/die-stille-diplomatie-der-osze-mehr-internationale-gruppentherapie-bitte/19660510.html>.

19 Ebenda.

20 Ebenda.

I.

Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit

„Dialog erneuern – Vertrauen neu aufbauen – Sicherheit wiederherstellen“: der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 – ein persönlicher Rückblick und eine Vision für die OSZE im Jahr 2025

Der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 im Rückblick

Für mich lässt sich die Bilanz des deutschen OSZE-Vorsitzes in wenigen Thesen zusammenfassen:

Erstens: Es war richtig, Verantwortung für die OSZE und damit für die europäische Sicherheitsarchitektur zu übernehmen. Gerade weil die sicherheitspolitische Lage in Europa so kritisch wie noch nie seit dem Ende des Kalten Kriegs ist, wollte der deutsche Vorsitz ein Zeichen für Multilateralismus und für eine regelbasierte Ordnung setzen, indem er sich für die Revitalisierung der OSZE stark gemacht hat. Die Organisation bleibt das einzige Forum, in dem noch ein Dialog zwischen den Seiten stattfindet, wobei wir es jedoch zunehmend mit einem Dialog zwischen Kontrahenten und nicht mehr wie zur Zeit der Charta von Paris zwischen Gleichgesinnten oder zumindest zwischen respektierten Partnern zu tun haben.

Unter den obwaltenden Bedingungen – weitere Eintrübung des Verhältnisses zu Russland, Erosion der normativen Basis der OSZE, keine wesentlichen Fortschritte in der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zum Konflikt in der und um die Ukraine, Aufflammen des gefährlichen Berg-Karabach-Konflikts während unseres Vorsitzes im April 2016 – musste es primär darum gehen, negative Entwicklungen zumindest einzudämmen, neue Konflikte zu verhindern und den vorhandenen OSZE-*Acquis*, insbesondere in der menschlichen Dimension, gegen wachsende Widerstände zu verteidigen.

Diese unsichere Ausgangslage zeigt deutlich: Eine Erfolgsgarantie konnte es für unseren OSZE-Vorsitz gar nicht geben. Dennoch konnten wir unseren Gestaltungsanspruch in mehrfacher Hinsicht zur Geltung bringen:

Einen auf dem Ministerratstreffen in Belgrad 2015 geäußerten ausdrücklichen Wunsch der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten nach mehr Dialogmöglichkeiten aufgreifend, fand am 1. September 2016 erstmals nach vielen Jahren wieder ein informelles OSZE-Ministertreffen statt, das auf sehr gute Resonanz stieß. Dieses „Potsdamer Format“ wurde vom österreichischen OSZE-Vorsitz 2017 mit einem erneuten solchen Treffen am 11. Juli speziell

* Die im vorliegenden Beitrag geäußerten Ansichten sind diejenigen des Verfassers.

zu den Themen Terrorismusbekämpfung sowie Sicherheitspolitik und konventionelle Rüstungskontrolle aufgegriffen. Es sollte auch unter den nächsten OSZE-Vorsitzen fortgesetzt werden.

Wo immer möglich und sinnvoll haben wir die OSZE-Troika (bestehend aus dem letztjährigen Vorsitz, dem aktuellen Vorsitz und dem künftigen Vorsitz) eingesetzt, um mehr Kontinuität zu schaffen und die Organisation inhaltlich zu stabilisieren. Mit der Verabschiedung einer Zukunftsagenda für die OSZE durch die Außenminister Deutschlands, Österreichs und Italiens beim OSZE-Ministerrat in Hamburg wurde ein neuer Impuls gesetzt und gleichzeitig ein Rahmen für prioritäre Handlungsfelder der Organisation geschaffen: neue Dialogformen entwickeln, nachhaltige Konfliktlösung stärken, Neustart in der konventionellen Rüstungskontrolle, globale Herausforderungen gemeinsam angehen und eine handlungsfähige OSZE schaffen.¹

Und schließlich konnten mit wirtschaftlicher Konnektivität – also der Verbindung, Integration und wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die auch die politische Vertrauensbildung fördern kann – und Migration zwei politisch wichtige neue Themen in der OSZE verankert und durch je einen Ministerratsbeschluss verstetigt werden. Wir haben ferner die Gespräche in der OSZE zum Thema „Cyber“ auf alle drei Dimensionen der OSZE ausgeweitet und konnten zum Thema Cybersicherheit im Frühjahr 2016 ein zweites Paket vertrauensbildender Maßnahmen im Konsens verabschieden. Die OSZE ist damit die einzige regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen (VN), die solche Maßnahmen vereinbaren konnte. Andere Weltregionen wie etwa Ostasien schauen hier auf die OSZE und wollen von ihr in diesem Bereich lernen.

Zweitens: Es gibt fundamentale Vorbehalte „östlich von Wien“ gegen eine effektivere OSZE. Deutschland hat diesbezüglich während des Vorsitzes mit beträchtlichem Aufwand Impulse gesetzt, um aus altem Denken auszubrechen und die Organisation schlagkräftiger zu machen:

Ein zentrales Anliegen war uns die Stärkung der Fähigkeiten der OSZE in allen Phasen des Konfliktzyklus – insbesondere im Bereich ziviles Krisenmanagement, um die OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta zu stärken. Wir haben deshalb 2016 einen Dialog zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten ins Leben gerufen und dabei in mehreren Sonderkonferenzen als OSZE-Vorsitz die Themen Mediation, Dialogunterstützung, Frühwarnung sowie Krisenreaktion und Strategien für dauerhaften Frieden diskutiert. Am Rande der VN-Generalversammlung im September 2016 fand ein hochrangig besetztes Side Event zur Stärkung des zivilen Krisenmanagements

¹ Vgl. Hamburger Erklärung der designierten Troika – eine starke OSZE für ein sicheres Europa, MC.GAL/11/16 vom 9. Dezember 2016, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreiundzwanzigstes Treffen des Ministerrats, 8. und 9. Dezember 2016, Hamburg, 9. Dezember 2016, S. 61-63, unter: <https://www.osce.org/de/chairsteamship/307321>.

und der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta statt, an dem zahlreiche Außenminister teilnahmen.



Abbildung 1: Informelles Außenministertreffen der OSZE am 1. September 2016 in Potsdam – Glienicker Brücke (© Photothek)

Trotz einer speziellen Botschafterklausur zum Thema Konfliktzyklus und entsprechender Vorbereitung in Form einschlägiger Beschlussvorlagen ist es dem deutschen Vorsitz bei den Verhandlungen zum OSZE-Ministerrat jedoch nicht gelungen, einen Konsens unter den OSZE-Teilnehmerstaaten herzustellen und eine Einigung auf weitere praktische Schritte zu erreichen, etwa dem OSZE-Generalsekretär einen kleinen Fonds an die Hand zu geben, der dazu dienen sollte, die Reaktionsfähigkeit der OSZE auf krisenhafte Entwicklungen zu stärken. Es bestand jedoch ein sehr breiter Konsens unter den OSZE-Teilnehmerstaaten, an diesem Thema intensiv weiterzuarbeiten. Operativ ist es zumindest gelungen, die praktische Zusammenarbeit mit anderen Organisationen zu verstetigen und z.B. den Posten eines Verbindungsbeamten der VN bei der OSZE zu schaffen, der u.a. die Übernahme von Standards der VN durch die OSZE erleichtert.

Dem Thema Rechtspersönlichkeit der OSZE widmete der deutsche Vorsitz große Aufmerksamkeit, da die praktischen Einschränkungen der OSZE für effektive Konfliktprävention und wirksames Krisenmanagement auf der Hand liegen: Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE kann keine Kriseneinsätze wie etwa die Sonderbeobachtermission in der Ukraine (*Special Monitoring Mission*, SMM) leiten, Vertragsabschlüsse seitens der OSZE z.B. für

Ausschreibungen sind nur eingeschränkt möglich und Einstellungsverträge müssen vielfach über den jeweiligen OSZE-Vorsitz abgewickelt werden. Zu den Erfolgen des deutschen OSZE-Vorsitzes gehörte auch die fristgerechte Verabschiedung des OSZE-Haushalts. Obwohl die Verabschiedung des Haushalts eigentlich nur eine Formalität sein sollte, muss sie allzu oft vom neuen Vorsitz jährlich hart erkämpft werden. Auch Deutschland war hier keine Ausnahme: Es gelang uns erst einen Tag vor Beginn unserer Amtszeit als OSZE-Vorsitz, am Silvesterabend 2015, den hartnäckigen Widerstand einzelner Teilnehmerstaaten – u.a. dank des großen Einsatzes der Leitung des Auswärtigen Amtes – zu überwinden. Besondere Aufmerksamkeit verdient die Tatsache, dass wir dabei auch vier neue Stellen im KVZ schaffen konnten, um so die deutlich gestiegene Aufgabenlast, z.B. im Zusammenhang mit der SMM in der Ukraine, schultern zu können.

Auch dass es dem deutschen Vorsitz trotz schwieriger Rahmenbedingungen gelungen ist, das wichtigste Treffen der menschlichen Dimension der OSZE, das *Human Dimension Implementation Meeting*, gegen zähe Widerstände einzelner Teilnehmerstaaten am Ende doch noch zeitgerecht in Warschau stattfinden zu lassen, zähle ich zu den Erfolgen unseres Vorsitzes.

Dagegen ist es zutiefst bedauerlich und kein gutes Zeichen für den Werte-*Acquis* der OSZE, dass es beim OSZE-Ministerrat in Hamburg trotz unserer unermüdlichen Bemühungen aufgrund der Blockadehaltung einzelner Staaten östlich von Wien nicht gelungen ist, einen Konsens über wichtige Beschlussvorlagen in der menschlichen Dimension herzustellen. Als Beispiele seien hier nur die Entwürfe zur Verabschiedung einer Definition von Antisemitismus – wichtig etwa in den Bereichen Strafverfolgung oder Bildung – und zur Meinungs- und Medienfreiheit genannt. Jedoch haben wir mit der Durchführung hochrangiger Vorsitzkonferenzen beispielsweise zu „Toleranz und Vielfalt“ neue Anstöße dafür gegeben, wichtige gesellschaftliche Themen auch in der OSZE weiterzuverfolgen, und gleichzeitig ein Zeichen gegen wachsenden Populismus und Intoleranz gesetzt.

Ebenfalls zutiefst bedauerlich war es, dass während des deutschen Vorsitzes kein Beschluss über die Nachfolge der scheidenden OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit und der Hohen Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten gefasst wurde. Der dafür nötige Konsens konnte trotz größter Anstrengungen Deutschlands nicht erzielt werden. Insgesamt wurde deutlich, dass Personalfragen ebenso wie die jährlichen Budget- und Mandatsdiskussionen der Feldoperationen allzu viele Möglichkeiten eröffnen, immer wieder Sand ins Getriebe der OSZE zu streuen.

Drittens: Auch westliche Partner und Verbündete sind in OSZE-Fragen nicht immer einig und nutzen den Wert der OSZE nicht in vollem Umfang. Die EU schöpft das Potenzial der OSZE als Instrument ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nicht voll aus:

In Haushaltsfragen sind insbesondere einige größere EU-Mitgliedstaaten in Verkennung des Beitrags, den die OSZE zur Stärkung gemeinsamer westlicher Werte und Interessen leistet, nicht bereit, mehr in die OSZE zu investieren. Das Festhalten an einer Politik des nominalen Nullwachstums bedeutet jährliche reale Einbußen für den ohnehin mageren Jahreshaushalt der OSZE von derzeit nur noch knapp 139 Millionen Euro (2016: rund 141 Millionen Euro), wodurch sie im Vergleich mit anderen internationalen Organisationen schleichend an Attraktivität verliert.

Auch 2016 war ferner die Versuchung unverkennbar, die OSZE vor allem zur verbal-konfrontativen Auseinandersetzung zu nutzen, auch wenn dies eher zu einer weiteren Polarisierung unter den Teilnehmerstaaten als zur Herausarbeitung gemeinsamer Interessen führt.

Unter diesen Vorzeichen ist es kaum verwunderlich, aber dennoch unbefriedigend, dass die EU den Kurs der OSZE nicht so effektiv mitbestimmt, wie es angemessen wäre, zumal sie etwa die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten stellt und über 70 Prozent der Beiträge zum OSZE-Haushalt leistet. Die Tatsache, dass nun vier aufeinanderfolgende Vorsitze von EU-Mitgliedern (Deutschland 2016, Österreich 2017, Italien 2018, Slowakei 2019) wahrgenommen werden, bietet der EU die Chance, einen Reflexionsprozess voranzutreiben und dabei u.a. die Sinnhaftigkeit eines fortgesetzten nominalen Nullwachstums des OSZE-Haushalts kritisch zu hinterfragen.

Viertens: Deutschland hat die Instrumente der OSZE zum Konfliktmanagement mit viel Einsatz gestärkt – allen voran der damalige Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier mit zahlreichen Reisen in die Konfliktgebiete: zweimal in die Ukraine, ferner nach Moldau/Transnistrien, nach Zentralasien und in den Kaukasus. Ohne den politischen Willen der Teilnehmerstaaten kann die OSZE jedoch keine Konflikte lösen, sie kann sie lediglich einhegen.

Erwartbar war der Schwerpunkt des Krisenmanagements im Konflikt in der Ukraine: Hier haben wir durch enge politische Begleitung und operative Unterstützung – z.B. bei der personellen Ausstattung, Finanzierung und Sicherheit der SMM – dazu beigetragen, dass die Mission noch besser für ihre wachsenden Aufgaben, wie etwa die engere Verzahnung mit der Arbeit der Trilateralen Kontaktgruppe und des Normandie-Formats, gewappnet war.

Im weiterhin gefährlichen Berg-Karabach-Konflikt konnten die im April 2016 ausgebrochenen schwersten Kämpfe seit über 20 Jahren durch Gesprächsdiplomatie und Vermittlungsaktivitäten zumindest eingedämmt und ein fragiler Waffenstillstand wiederhergestellt werden. Der deutsche OSZE-Vorsitz erarbeitete sodann auf Initiative der Staatspräsidenten von Armenien und Aserbaidzhan Vorschläge für eine Vergrößerung des Beobacherteams des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, Botschafter Andrzej Kasprzyk, sowie für einen Mechanismus zur Untersuchung von Waffenstillstandsverletzungen. Leider wurde bislang keiner dieser Vorschläge angenommen.

Durch die bewusste Verfolgung eines Ansatzes der kleinen Schritte konnten wir in den übrigen eingefrorenen Konflikten eine Reihe punktueller Verbesserungen erzielen: Im Transnistrien-Konflikt ist es uns nicht nur gelungen, zum ersten Mal seit langer Zeit wieder ein offizielles Treffen des 5+2-Formats (die beiden Konfliktparteien, die OSZE, die Ukraine und Russland plus die USA und die EU als Beobachter) abzuhalten, sondern auch eine Einigung auf konkrete Schritte u.a. in den Bereichen Bildung und Verkehr („Berlin-Protokoll“) und einen Ministerratsbeschluss zur endgültigen Beilegung des Konflikts zu erreichen.

Im Georgien-Konflikt wurde im Rahmen der Genfer Gespräche zwischen Georgien, Russland und den USA sowie Vertretern der abtrünnigen georgischen Entitäten Südossetien und Abchasien unter dem gemeinsamen Vorsitz der VN, der OSZE und der EU der zuvor suspendierte Mechanismus zur Vermeidung von Zwischenfällen an der innergeorgischen Verwaltungslinie erfolgreich wiederaufgenommen.

Insgesamt konnten also, auch wenn es manchmal nur bei bloßer Krisenverwaltung blieb, durchaus graduelle Erfolge bei der Bewältigung der verschleppten Konflikte erzielt werden, auf denen es nun weiter aufzubauen gilt. Dabei bleibt eines klar: Die OSZE kann diese Konflikte mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten nicht lösen. Sie kann sie lediglich einhegen und ihre humanitären Folgen lindern. Ohne den klaren politischen Willen aller Konfliktseiten kann es keine Lösungen geben.



Abbildung 2: Ukraine, Zerstörte Brücke in Slowjansk (© Photothek)

Fünftens: Es ist uns gelungen, die Rolle der OSZE als zentrale Plattform des sicherheitspolitischen Dialogs in Europa zu bekräftigen. Mit der vielleicht wichtigsten Entscheidung des OSZE-Ministerrats in Hamburg wurde der Startschuss für einen „Strukturierten Dialog“ über die aktuellen und künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum gegeben. Die konkreten Arbeiten wurden bereits aufgenommen, zum informellen OSZE-Außenministertreffen im Juli 2017 wurde ein erster Zwischenbericht vorgelegt. Unter dem Vorsitz des deutschen OSZE-Botschafters Eberhard Pohl fanden mehrere Sitzungen statt, an denen hochrangige Vertreter der OSZE-Teilnehmerstaaten teilnahmen, um die Themen Bedrohungsperzeptionen, Militärdoktrinen und Streitkräftedispositive sowie Fragen der geltenden regelbasierten europäischen Sicherheitsordnung und der unzureichenden Umsetzung bestehender Rüstungskontrollregime wie etwa des Wiener Dokuments durch einzelne OSZE-Teilnehmerstaaten zu erörtern. Auf dem formellen OSZE-Ministerrattreffen im Dezember 2017 nahmen die Minister einen Bericht an, mit dem der Strukturierte Dialog fortgesetzt werden kann und in eine operative Phase übergeleitet wird, in der sich die OSZE-Teilnehmerstaaten unter Hinzuziehung von Militärexperten auf eine Darstellung von Streitkräftedispositiven und militärischen Übungen im OSZE-Raum („*Mapping*“) verständigen sollen, um eine gemeinsame militärische Faktenlage zu erarbeiten und somit Vertrauen und Berechenbarkeit wieder zu erhöhen.

Aus deutscher Sicht wäre es begrüßenswert, wenn diese Initiative zu einem späteren Zeitpunkt auch das Thema konventionelle Rüstungskontrolle in Europa in den Blick nehmen würde. Über zehn Jahre nach dem russischen *De-facto*-Rückzug aus dem Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) und angesichts des russischen Widerstands gegen die notwendige Modernisierung des Wiener Dokuments ist es höchste Zeit, das Fundament für die Entwicklung neuer Rüstungskontrollinstrumente zu legen. Dazu wollen wir weiter unseren Beitrag leisten und dabei unserem zweigleisigen Ansatz, beruhend auf berechtigten, angemessenen und rein defensiven Rückversicherungsmaßnahmen einerseits sowie konkreten sicherheitspolitischen Dialogangeboten an Russland andererseits, treu bleiben.

Wichtig während des deutschen OSZE-Vorsitzes war unser konsequentes Bemühen um eine substanzielle Modernisierung des Wiener Dokuments – gerade auch aufgrund der Suspendierung des KSE-Vertrags durch Russland. Deutschland machte zu diesem Zweck, auch gemeinsam mit anderen OSZE-Teilnehmerstaaten, eine Reihe konkreter Vorschläge zur Stärkung der Mechanismen zur Verminderung von Risiken, zur Verbesserung der militärischen Transparenz, für effektivere Verifikationsmaßnahmen und zur Stärkung der OSZE als unparteiischer Akteur. Eine sehr große Zahl der OSZE-Teilnehmerstaaten teilt unsere Auffassung, dass eine substanzielle Modernisierung des Wiener Dokuments unabdingbar für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bleibt.

Fazit: Es lohnt sich, in die OSZE zu investieren und ihre Formate innovativ zu gestalten. Gegen die vernehmbare Skepsis einzelner Teilnehmerstaaten ist es uns gelungen, den Dialog auf politischer Ebene auszubauen und die OSZE für neue Partner, einschließlich der Zivilgesellschaft, zu öffnen. Beispielhaft sei hier auf die Konferenz des Vorsitzes zur Konnektivität („*Connectivity for Commerce and Investment*“) im Mai 2016 in Berlin verwiesen, bei der es nicht nur gelang, mehr als 900 Teilnehmer aus über 60 Staaten zusammenzubringen, sondern insbesondere auch den privaten Sektor stärker in OSZE-Veranstaltungen einzubinden. So waren mehr als die Hälfte der Konferenzteilnehmer Vertreter aus der Wirtschaft. Es ist sehr erfreulich, dass der österreichische OSZE-Vorsitz unsere Initiative weiterentwickelt und das Thema Konnektivität sehr prominent auf seine Vorsitz-Agenda gesetzt hat.

Die Zivilgesellschaft wurde in über 90 *Outreach*-Veranstaltungen angesprochen und für Möglichkeiten sensibilisiert, die die OSZE als organisatorischer Rahmen für eine Reihe von Themen bietet. Auf dem Hamburger Ministerrats-treffen wurde erstmals überhaupt ein Raum der Begegnung zwischen Regierungsdelegierten und Vertretern der Zivilgesellschaft geschaffen, in dem zahlreiche Veranstaltungen zu aktuellen wichtigen OSZE-Themen stattfanden. Die vielen positiven Rückmeldungen, die wir nach dem Ministerrat zu diesem neuen Format erhalten haben, ermutigen dazu, auch zukünftig vergleichbare Möglichkeiten zu schaffen.

Und dennoch – das Konzept multilateraler Sicherheit wird derzeit im OSZE-Raum so massiv wie nie zuvor seit dem Ende des Kalten Krieges in Frage gestellt. Die Gründe dafür sind sehr unterschiedlich – vom Faktor Russland und von isolationistischen Tendenzen in den USA über das gewachsene Selbstbewusstsein der OSZE-Teilnehmerstaaten in Regionen wie z.B. Zentralasien bis hin zum Erstarren von Nationalismus und Populismus. Die Haltung Deutschlands kann jedoch schon allein aufgrund unserer intensiven Einbindung in internationale Foren und in die Weltwirtschaft nur darin bestehen, den Multilateralismus, die Prozesse einer regelbasierten Ordnung und das Völkerrecht zu stärken. Dafür Verbündete, gerade im OSZE-Raum, zu finden und mit bewährten Partnern und Freunden daran weiterzuarbeiten, wird auch in naher Zukunft eine prioritäre Aufgabe deutscher Außenpolitik bleiben. In der OSZE können wir dies tun, indem wir neue Herausforderungen auf deren Tagesordnung setzen, mit denen wir konkrete Vorteile der Kooperation aufzeigen können – etwa Konnektivität, konventionelle Rüstungskontrolle, Migration oder die Erfüllung bestehender OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension.

„OSZE 2025“ – eine positive Vision

Auch 2025 wird die OSZE eine der weltweit größten kooperativen Sicherheitsorganisationen sein. Sie wird arbeiten – wie gewohnt. Bei ihren großen Kon-

ferenzen werden weiterhin fast alle der 57 Teilnehmerstaaten das (meist vorgefertigte) Wort ergreifen wollen. Danach werden die Partnerstaaten an der Reihe sein. Nicht alle Redner werden das Zeitlimit einhalten, insbesondere nicht diejenigen aus den großen Teilnehmerstaaten. Wiederholungen von bereits Gesagtem lassen sich da gar nicht vermeiden. Vielleicht ist es ja auch ebenso wichtig, dass man sich kennt und wiedertrifft, dass man am Rande des offiziellen Programms ins Gespräch kommt. Die OSZE ist eine Großorganisation wie andere, und sie funktioniert auch auf die gleiche Weise wie andere Großorganisationen.

Mit bestimmten Elementen dieser Arbeitsweise gewinnt man Vertrautheit. Seit dem Konflikt in der Ukraine kommt keine OSZE-Konferenz ohne einen mehr oder weniger kontroversen Disput zwischen den Botschaftern Russlands und der Ukraine aus. Schon älter ist das ebenso voraussehbare Aufeinandertreffen der Redner aus Armenien und Aserbaidschan, das nicht selten auch anlasslos bei Programmpunkten stattfindet, die nichts mit dem Berg-Karabach-Konflikt zu tun haben.

Bemühungen, an dieser etablierten und vertrauten Arbeitsweise etwas zu verändern, hätten keine Chance und finden deshalb erst gar nicht statt. Das Einzige, was machbar erscheint, ist der additive Ansatz. So hat der deutsche Vorsitz die Idee eines informellen Ministerratstreffens im kleinen Kreise und vorzugsweise ohne vorbereitete Statements erfolgreich umgesetzt – als Ergänzung zum Jahresprogramm und nicht als Substitut für einen der erprobten Programmpunkte. Österreich hat diese Neuerung übernommen und damit vielleicht den informellen Ministerrat zu einer „neuen Tradition“ in der OSZE gemacht. Kein revolutionärer Umbruch, aber ein Entgegenkommen gegenüber offenbar vorhandenen Aussprachebedürfnissen.

Man könnte sich auch andere sinnhafte Veränderungen in der Arbeitsweise der OSZE vorstellen. Sie werden aber nicht entscheidend sein für das Ansehen und den Erfolg der künftigen „OSZE 2025“. Was indes dringend gebraucht wird, ist ein politischer Erfolg. Die meisten der großen Themenkonferenzen, auf die auch der deutsche Vorsitz 2016 mit Recht voller Stolz zurückblickt, werden in der Öffentlichkeit nur partiell zur Kenntnis genommen. Die breite thematische Aufstellung der OSZE lässt sich auf die Traktion des umfassenden KSZE-Prozesses und die Anlage der „drei Körbe“ zurückführen. Wahrgenommen wird die OSZE aber vor allem als Sicherheitsorganisation. Und da zählen die konkreten politischen Ergebnisse.

Die OSZE spielt eine wichtige Rolle bei den drei „verschleppten Konflikten“ in Georgien, Armenien/Aserbaidschan und in der Republik Moldau. Alle drei, lange auch als „eingefrorene Konflikte“ bezeichnet, haben blutige und verlustreiche Kriege im zeitgeschichtlichen Hintergrund, stehen aber für den Versuch, einen Rückfall in bewaffnete Auseinandersetzungen zu vermeiden, und warten seit Jahrzehnten auf einen Durchbruch, der friedensaugliche politische Lösungen ermöglicht. Ob Minsk-Gruppe, 5+2-Gespräche oder Genfer Gespräche –

die OSZE steht in der Verantwortung. Die betroffenen Menschen haben allerdings den Eindruck, dass sich alles endlos hinzieht und die Konflikte eher bürokratisch verwaltet als politischen Lösungen zugeführt werden. Diese Kritik ist nicht fair, weil sie zu wenig Verantwortung bei den beteiligten größeren Mächten anmahnt – aber sie mindert das Prestige der OSZE.

Das gilt noch weit mehr für den Konflikt in der Ukraine. Ohne die mutigen Beobachter der OSZE-SMM hätten wir keine verlässlichen Informationen über das Konfliktgeschehen vor Ort. Und ohne die OSZE gäbe es in der Trilateralen Kontaktgruppe in Minsk mit ihren vier Arbeitsgruppen nicht die unverzichtbare Vorbereitung der Bemühungen um eine politische Lösung des Konflikts, die sich das sogenannte Normandie-Format zur Aufgabe gemacht hat. Das Problem dabei ist: Trotz SMM und Trilateraler Kontaktgruppe gehen die Kämpfe weiter, und das Tag für Tag, mit bisher mehr als 10.000 Todesopfern. Die Minsker Vereinbarung mit ihren 13 Punkten gilt seit dem 12. Februar 2015 als verbindlicher Friedensfahrplan – der aber wird schlicht nicht eingehalten, nicht einmal in Bezug auf Punkt 1 der Vereinbarung, die Feuereinstellung. Natürlich kann das niemand der OSZE anlasten – aber sie ist der sichtbare Teil eines politischen Prozesses, der allenfalls die Intensivierung und Ausdehnung der Feindseligkeiten verhindern kann, bislang aber nicht in der Lage war einen Durchbruch herbeizuführen, der zu einer dauerhaften nichtmilitärischen Lösung des Konflikts führen könnte.

Ich lege mich fest: Für die „OSZE 2025“ ist nichts so wichtig wie ein politischer Erfolg in den Konflikten, in denen sich die OSZE engagiert, bei denen sie jedoch allein gar nicht erfolgreich sein kann. Jeder weiß: Der blutige Konflikt in der Ostukraine wird an dem Tag enden, an dem parallel in Moskau und Kiew der politische Wille zur Einstellung der Kampfhandlungen nicht nur bekundet, sondern auch faktisch umgesetzt wird. An einem solchen Erfolg würde die OSZE nachhaltig partizipieren. Und bei der zweifellos langwierigen Begleitung und Absicherung der vollständigen Umsetzung des Minsker Friedensplans könnten die Fähigkeiten der OSZE in noch größerem Umfang gefragt sein, als dies heute der Fall ist. Der Durchbruch zum Frieden in der Ostukraine ist existenziell wichtig für die betroffenen Menschen in der Region. Er ist es aber auch für die Zukunft der OSZE

Es gibt aus meiner Sicht noch eine weitere Wunschvorstellung für die Vision einer „OSZE 2025“: Die OSZE ist selbst das Ergebnis eines umfassenden vertrauensbildenden Prozesses, historisch angesiedelt in der Endphase des Kalten Krieges im Übergang zu einer neuen europäischen Friedensordnung und vermittelt über den Prozess der großen KZSE-Konferenzen mit der „Schlussakte von Helsinki“ (1975) und der „Charta von Paris für ein neues Europa“ (1990) als ihren verbindlichen Wertekanons und Regelwerken. Ohne wechselseitiges Vertrauen keine OSZE – das ist keine Übertreibung.

Wie hier schon berichtet werden musste, ist dieses wechselseitige Vertrauen innerhalb der großen OSZE-Familie nachhaltig gestört. Dabei wäre es verfehlt, allein Russlands Verhalten zu Beginn des Konflikts in der Ukraine im Jahr

2014 für den Vertrauensschwund verantwortlich zu machen. Die russische Annexion der Krim und die Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine durch Moskau sind nicht Auslöser, sondern Produkt eines langfristigen und mit Vertrauensverlusten einhergehenden Entfremdungsprozesses zwischen Ost und West, der letztlich bis zur Auflösung der Sowjetunion im Jahr 1991 zurückreicht. Auf dieser langen Strecke entwickelte sich das Phänomen der „*divergent narratives*“, also der völlig unterschiedlichen Wahrnehmungen ein und desselben politischen Prozesses. Der Westen wählte sich auf einem Weg des partnerschaftlichen Umgangs mit der Russischen Föderation, basierend vor allem auf der Intensivierung der wirtschaftlichen Kooperation sowie der Unterstützung von Reform- und Modernisierungsprozessen („strategische Partnerschaft“, „Modernisierungspartnerschaft“), während sich in Moskau Frustration an Frustration reihte – wegen der Verweigerung der „gleichen Augenhöhe“, vor allem im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten, und aufgrund der westlichen Politik der Osterweiterung von NATO und EU, die als provokative und antirussische Vorgehensweise wahrgenommen wurde.

Es ist bemerkenswert, wie spät die zerstörerische Wirkung der unterschiedlichen Wahrnehmungen auf die gegenseitige Vertrauensbasis erst entdeckt wurde. Selbst wenn es hoffentlich bald gelingt, für das schlimmste Produkt dieses langen Entfremdungsprozesses, nämlich den Konflikt in der Ukraine, eine tragfähige politische Lösung zu finden – die Vertrauensverluste wären damit nicht aufgehoben. Dazu bräuchte es einen wesentlich breiter angelegten Aufarbeitungsprozess, der zu den Weichenstellungen für die *divergent narratives* vordringen, aber auch Stichworte diskutieren müsste wie Doppelstandards in der internationalen Politik, die Frage der Überparteilichkeit gemeinsam entwickelter Regel- und Prinzipienwerke bis hin zur Frage einer „neuen Weltordnung“ und der Verantwortung von Gestaltungsmächten innerhalb einer neuen multipolaren Weltstruktur.

Wo wäre der Ort dafür, einen solchen Prozess in Gang zu setzen und dabei gleichzeitig die richtige Ebene zu finden? Ich sehe keine echte Alternative dazu, hier auf die OSZE zu setzen, die ja in besonderer Weise unter dem konstatierten Vertrauensverlust zu leiden hat. Es war richtig, dass der deutsche Vorsitz 2016 in diesem Zusammenhang ein Startsignal in Richtung Zivilgesellschaft gegeben hat. Die Hoffnung darauf, dass sich die westlichen Regierungschefs plötzlich mit Präsident Wladimir Putin an einen Tisch setzen, um über die Vertrauensverluste durch sich widersprechende Wahrnehmungen politischer Realitäten zu diskutieren, wäre weltfremd. Die einzige der OSZE gewidmete Forschungseinrichtung, das Hamburger Zentrum für OSZE-Forschung (CORE), war der richtige Ort, um das Projekt „*The Road to the Charter of Paris: Divergent Narratives and Lessons for the OSCE Today*“ zu starten und dafür geeignete zivilgesellschaftliche Akteure zusammenzubringen, die die konkreten Prozesse, die auf dem Weg zur Charta von Paris im Jahr 1990 stattgefunden haben, untersuchen. Das ist der richtige, unterstützenswerte Ansatz. Aber es braucht mehr.

Für den Weg zur „OSZE 2025“ wünsche ich mir, dass Möglichkeiten gefunden werden, diesen Diskurs zur Erneuerung des Vertrauens innerhalb der OSZE Schritt für Schritt auszuweiten und immer näher an die Ebene der politischen Verantwortung und Entscheidungsfindung heranzubringen. Im Moment sind wir alle in einem sich ausweitenden „*blame game*“ gefangen. Das gilt für die Kämpfe an der Kontaktlinie in der Ostukraine, wo beide Seiten sich gegenseitig die Schuld an der Nichteinhaltung des Waffenstillstands zuschieben, es gilt aber auch für die Frage der politischen Regelverletzungen generell. Wann immer der Westen die Völkerrechtswidrigkeit der russischen Ukraine-Politik beklagt, kommt als Antwort der Gegenwurf, der auf die westliche Politik z.B. im Kosovo oder im Irak-Krieg abzielt. Aus dieser Falle müssen wir herausfinden. Und ich schließe dabei nicht aus, dass wir am Ende auf das Beispiel der KSZE-Konferenzen der 70er Jahre zurückgreifen müssen. Die OSZE ist und bleibt jedenfalls der Ort, an dem die Arbeit zur Wiederherstellung von Verständigung, Berechenbarkeit und Vertrauen eine Chance bietet, die genutzt werden muss.

Ein letzter Punkt im Kontext von „OSZE 2025“: Es wurde schon erwähnt, dass der damalige deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier 2016 den Versuch unternommen hat, konventionelle Rüstungskontrolle und Abrüstung wieder auf die Tagesordnung der OSZE zu setzen – ein Thema, das in der OSZE-Geschichte lange Zeit einen herausragenden Platz eingenommen hat, man erinnere sich allein an den KSE-Prozess. Eine große Zahl von Teilnehmerstaaten unterstützt diesen Ansatz, der inzwischen unter dem Label „Strukturierter Dialog“ behutsam voranschreitet. Man hat sich darauf verständigt, zunächst einmal eine Faktenfeststellung zu Streitkräftedispositiven und militärischen Übungen durchzuführen. Der Weg bis zur Thematisierung von Fragen der konventionellen Rüstungskontrolle kann noch lang sein, und bevor wir dorthin gelangen, müssten die Skepsis und die Zurückhaltung einer ganzen Reihe von Teilnehmerstaaten erst noch überwunden werden. Aber wer sonst als die OSZE wäre in der Lage, den Umkehrprozess wenigstens anzustoßen, den wir dringend brauchen, um den stetigen Prozess der militärischen Eskalation als Folge des Konflikts in der Ukraine anzuhalten?

Wir müssen feststellen: Auf beiden Seiten findet eine massive militärische Aufrüstung statt oder sie wird zumindest vorbereitet. Es werden zusätzliche Streitkräfte stationiert, Anzahl und Umfang militärischer Übungen und Manöver nehmen jedes Jahr zu und praktisch tägliche nicht angemeldete und ohne Transponder durchgeführte Überflüge von Militärflugzeugen und Aufstiege von Abfangjägern mit ungezählten gefährlichen Situationen sind längst Alltag. Bisher war es lediglich eine Frage des Glücks, dass noch keine dramatischen Zwischenfälle stattgefunden haben. Es gibt Beobachter, die hier eine Rückkehr zu den Verhältnissen des Kalten Krieges sehen.

Eine OSZE, deren Prestige und Problemlösungskompetenz durch einen Erfolg bei der politischen Konfliktlösung in Sachen Ukraine oder bei den „verschleppten Konflikten“ gestärkt werden, die es schafft, eine wichtige Plattform

für die Wiedergewinnung verloren gegangenen Vertrauens zu werden, indem sie die „*divergent narratives*“ aufarbeitet, und die eine Trendumkehr im gegenwärtigen militärischen Eskalationsprozess einleitet und das Thema konventionelle Rüstungskontrolle und Abrüstung wieder auf die Tagesordnung setzt – das wäre meine ganz persönliche Vision für eine erfolgreiche und zukunftsfähige „OSZE 2025“.

Eine stärkere OSZE für eine ungewisse Zukunft

Einführung

Als ich im Juli 2011, nur wenige Monate nach dem Gipfeltreffen in Astana 2010, mein Amt als Generalsekretär der OSZE antrat, sah ich die Notwendigkeit, die Rolle der Organisation mit neuem Leben zu erfüllen und ihr Profil als zentrale Plattform für einen inklusiven Sicherheitsdialog und vertrauensvolle Zusammenarbeit im euroatlantischen und eurasischen Raum zu schärfen. Zu jener Zeit war sich die Organisation kaum bewusst, dass das Vertrauen unter den Teilnehmerstaaten gestärkt werden musste.

Sechs Jahre später bietet sich ein völlig anderes Bild. Die OSZE-Region steht vor einer Reihe schwieriger Herausforderungen. Sowohl das Vertrauen untereinander als auch die Bereitschaft zur Zusammenarbeit sind gering. Und doch wird die OSZE weithin als unersetzlicher Akteur wahrgenommen, der alle Beteiligten aus der Region an einen Tisch bringen und sie bei Bedarf für ein gemeinsames Vorgehen mobilisieren kann. Dieser Ruf ist in erster Linie der raschen Reaktion der OSZE auf die Krise in der und um die Ukraine zu verdanken, die zu Beginn des Jahres 2014 viele überrascht hat. Da der Großteil der Energie und der Ressourcen der Organisation jedoch von der Krise absorbiert wurde, blieb nur wenig Raum für Diskussionen darüber, wie sie effektiver und effizienter gemacht und an die Herausforderungen der Sicherheitslandschaft des 21. Jahrhunderts angepasst werden könnte.

Im Vorfeld des 40. Jahrestags der Schlussakte von Helsinki im Jahr 2015 waren die ersten Jahre nach dem Gipfel von Astana von schwierigen, aber konstruktiven Diskussionen über die zukünftige Rolle der OSZE gekennzeichnet. Diese fanden zunächst im Rahmen der „V-V-Dialoge“ und später im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses statt. Die sich zuspitzende Krise in der und um die Ukraine machte diesen Prozess jedoch hinfällig und nahm ihm seine praktische Bedeutung. Die Annexion der Krim Anfang 2014 und die anschließenden Kämpfe in der Ostukraine markierten für die OSZE einen Wendepunkt. Die Ereignisse stellten zweifellos eine der größten Herausforderungen dar, denen die Organisation seit dem Ende des Kalten Krieges jemals gegenübergestanden hat. Sie stellten allerdings auch die anhaltende Relevanz der Organisation sowie ihre Fähigkeit, schnell, flexibel und effektiv auf eine Krisensituation zu reagieren, unter Beweis. Die rasche Mobilisierung der OSZE-Instrumente und -Mechanismen, insbesondere die Entsendung der Sonderbeobachtermission

* Die im vorliegenden Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen des Autors und sollten weder der OSZE noch einer anderen Organisation zugeordnet werden. Der Autor dankt Juraj Nosal für seine Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Beitrags.

(*Special Monitoring Mission, SMM*) in die Ukraine, hat einen größeren Konflikt verhindert. Die OSZE spielt heute eine zentrale Rolle bei den internationalen Bemühungen um eine Deeskalation der Situation und eine friedliche Konfliktlösung. Die SMM überwacht die Lage vor Ort, vor allem die Umsetzung des in Minsk vereinbarten Waffenstillstands und den damit verbundenen Rückzug schwerer Waffen. Sie unterstützt die einheimische Bevölkerung dadurch, dass sie die Reparatur kritischer Infrastrukturen und die Überquerung der Kontaktlinie ermöglicht, und sie hilft bei der Aushandlung lokaler Waffenruhen. Andererseits hat der Konflikt jedoch das Vertrauen der OSZE-Teilnehmerstaaten untereinander und die Zusammenarbeit zwischen ihnen erheblich untergraben. An die Stelle des Dialogs sind Spannung und Konfrontation getreten. Die Kapazitäten und Ressourcen der Organisation sind in anderen Bereichen ihrer Tätigkeit enorm unter Druck geraten. Der Konflikt hat auch anhaltende Defizite und Lücken in der Funktionsweise der OSZE aufgezeigt.

Vor diesem Hintergrund steht die euroatlantische und eurasische Region vor einer wachsenden Zahl von dimensionenübergreifenden und miteinander verflochtenen Sicherheitsherausforderungen, die ohne Zusammenarbeit und gemeinsames Handeln nicht gelöst werden können. Zu diesen Herausforderungen gehören Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus, Terrorismus, Klimawandel, große Migrationsbewegungen sowie Bedrohungen der Cybersicherheit – Themen, die zunehmend die internationale Politik und auch die OSZE-Agenda beherrschen. Die OSZE spielt bei der Bewältigung vieler dieser Probleme bereits heute eine aktive Rolle, zum einen dank des Ausbaus ihrer Kapazitäten, z.B. durch die Einrichtung der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department, TNTD*) im Sekretariat im Jahr 2012, zum anderen durch programmatische Aktivitäten. Wenn die OSZE jedoch auch in Zukunft ein wichtiger Akteur und eine effektive Plattform für den Sicherheitsdialog und die Zusammenarbeit im Kontext dieser neuen Herausforderungen bleiben will, muss sie ihre Wirkung weiter erhöhen und sich den neuen Realitäten des internationalen Sicherheitsumfelds im 21. Jahrhundert anpassen. Die zunehmende Komplexität der heutigen Sicherheitsherausforderungen erfordert mehr Effektivität und eine stärkere dimensionen- und institutionenübergreifende Zusammenarbeit. Dafür bedarf es nicht nur neuer Kapazitäten, sondern vor allem der Überprüfung einiger der grundlegenden politischen Ansätze und Strukturen, auf denen die Arbeit der OSZE beruht. Im derzeitigen angespannten und konfrontativen Klima, das immer noch von der anhaltenden Krise in der und um die Ukraine geprägt ist, gibt es nur wenig Raum für eine solche Debatte – und vielleicht noch weniger für bedeutende Fortschritte. Und dennoch ist sie für die Zukunft der Organisation unumgänglich. In der heutigen sich rasch verändernden Welt müssen die OSZE-Teilnehmerstaaten diese Diskussion eher früher als später führen, da es sich dabei um einen graduellen Prozess handelt, der viel Zeit und große politische Anstrengungen erfordern wird.

Der vorliegende Beitrag, der sich auf meine Erfahrungen an der Spitze dieser einzigartigen Organisation in den vergangenen sechs Jahren stützt, gibt meine persönlichen Ansichten und Vorschläge wieder, wie die OSZE effektiver, effizienter und belastbarer gemacht werden kann. Viele der hier skizzierten Ideen sind nicht neu, und einige von ihnen mögen radikaler erscheinen als andere. Dessen ungeachtet sollten jegliche Bemühungen, die Funktionsweise der Organisation zu verändern, eher einen stufenweisen Prozess darstellen als eine revolutionäre Umwandlung, denn oftmals haben kleine Schritte eher eine nachhaltige und dauerhafte Wirkung als große Sprünge.

Beschlussfassung in der OSZE

Eines der charakteristischen Merkmale der Beschlussfassung in der OSZE ist die Konsensregel. Auch wenn es schwierig und zeitaufwändig sein kann, zwischen allen 57 Teilnehmerstaaten eine Einigung zu erzielen, ist dies für die Inklusivität und Legitimität der Beschlüsse in einer politischen Organisation wie der OSZE von entscheidender Bedeutung. Das Problem mit der Konsensregel besteht nicht darin, dass es sie gibt, sondern darin, dass sie als absolut aufgefasst und auf fast alle Aspekte der Arbeit der Organisation angewandt wird. Dies führt häufig zu einem intensiven Mikromanagement der Durchführungsorgane durch die Teilnehmerstaaten und ermöglicht es einzelnen Ländern, Aktivitäten zu blockieren, was sich negativ auf die operativen Fähigkeiten der Organisation auswirkt. Einige Dinge, wie z.B. der Jahreshaushalt der Organisation, das Mandat für eine neue Feldoperation oder die Ernennung des Generalsekretärs und der Leiter der Institutionen, sollten durchaus im Konsens beschlossen werden. Es gibt jedoch kaum Gründe, dasselbe Prinzip auf andere Aspekte der Arbeit der Organisation anzuwenden, wie z.B. den Termin und die Tagesordnung der jährlichen OSZE-Treffen oder haushaltsneutrale Anpassungen der Dienstpostenpläne oder der Organisationsstruktur. Ersteres sollte in die Zuständigkeit des OSZE-Vorsitzes fallen, Letzteres in die Zuständigkeit des Leiters des jeweiligen Durchführungsorgans. Die Teilnehmerstaaten sollten ausdrücklich festlegen, welche Bereiche von strategischer Bedeutung sind und daher einen Konsensbeschluss erfordern. Dies würde die Effizienz und Autonomie der Organisation in den übrigen Bereichen stärken und zugleich das Engagement der Teilnehmerstaaten bei den wichtigsten Themen aufrechterhalten.

Eine weitere Verfahrensfrage, die meiner Ansicht nach noch einmal zur Diskussion gestellt werden muss, ist die Auswahl des jährlich wechselnden OSZE-Vorsitzes. Das Prinzip, dass die Teilnehmerstaaten einen Vorsitz im Konsens wählen, ist ziemlich anmaßend und führt zu einer diskriminierenden Situation, da es die Staaten in zwei Gruppen unterteilt: diejenigen, die den Vorsitz in der Organisation führen dürfen, und diejenigen, die für diese Aufgabe als nicht

qualifiziert erachtet werden. Dieser Ansatz ist eher ungewöhnlich, und praktisch keine andere große internationale Organisation geht ähnlich vor. Ein jährlich in alphabetischer Reihenfolge rotierender OSZE-Vorsitz würde allen Teilnehmerstaaten mehr Eigenverantwortung übertragen und die finanzielle Belastung, die mit der Leitung der Organisation verbunden ist, gleichmäßiger verteilen. Ein solches System würde auch die Rolle der Durchführungsorgane der OSZE stärken, da die meisten Teilnehmerstaaten dann mehr auf ihre Unterstützung und ihr Know-how angewiesen wären. Darüber hinaus könnte die Verkürzung der Amtszeit des Vorsitzes von einem Jahr auf sechs Monate das Engagement weiter erhöhen und die Gesamtkosten der Ausübung des Vorsitzes für die einzelnen Teilnehmerstaaten deutlich senken.

Eine Änderung der Dauer des Vorsitzes würde auch eine Debatte über die Häufigkeit und den Zeitpunkt der Ministerrattreffen erforderlich machen. Die derzeitige Praxis, am Ende eines jeden Jahres ein großes Ministerrattreffen einzuberufen, mit dem Ziel so viele Beschlüsse und Erklärungen wie möglich in allen drei Dimensionen der OSZE zu verabschieden, erweist sich in der Regel als sehr ehrgeizig und schwierig und die Ergebnisse erfüllen die Erwartungen des Amtierenden Vorsitzenden so gut wie nie. Dieses Modell könnte relativ problemlos durch zwei kleinere Ministerrattreffen pro Jahr ersetzt werden – eines im Sommer und eines im Winter. Ein solches Modell wäre nicht einmal etwas völlig Neues, da einige Vorsitze bereits in der Vergangenheit zu informellen Ministertreffen vor dem Ministerrat im Dezember eingeladen haben (so z.B. Österreich im Juli 2017, Deutschland im September 2016, Kasachstan im Juli 2010 und Griechenland im Juni 2009). Zwei Ministerrattreffen im Jahr abzuhalten hätte drei Vorteile. Erstens könnte die Tagesordnung auf zwei oder drei zentrale Themen reduziert werden, die sich an den Prioritäten des Vorsitzes orientieren. Dies würde stärker zielorientierte und intensivere Diskussionen und Verhandlungen ermöglichen, die zur Verabschiedung substanziellerer Beschlüsse führen könnten, deren Zahl allerdings geringer wäre. Zweitens würden häufigere Ministerrattreffen ein dauerhaftes Engagement der Hauptstädte und ihrer Delegationen fördern, das Gefühl der Eigenverantwortung stärken und das Interesse an der Organisation erhöhen. Drittens würde dieses System auch besser zum Haushaltszyklus der OSZE passen, da sich die Ergebnisse eines Ministerrattreffens im Sommer in den Haushaltsverhandlungen niederschlagen könnten, die im Herbst beginnen.

Auch die Arbeitsweise der regulären Beschlussfassungsorgane der OSZE sollte überdacht werden. Die wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rates in Wien sind im Laufe der Jahre hochgradig formalisiert worden und an die Stelle echter Diskussionen und echten Engagements sind immer gleiche Monologe getreten, die aus im Voraus angefertigten schriftlichen Erklärungen bestehen. Es gibt nur wenig Interesse an wirklichen Diskussionen und Debatten. Das zunehmend konfrontative und polarisierte Umfeld der letzten Jahre hat ebenfalls zu dieser Atmosphäre beigetragen, und der Raum für einen echten Dialog

scheint kleiner zu werden. Notwendig ist daher eine Rückkehr zum alten Verfahren, bei dem die Länder die Protagonisten der Debatte sind und Verantwortung für die Organisation übernehmen. Ich habe versucht, durch die Einführung einer neuen Plattform, der OSZE *Security Days*,¹ dazu beizutragen, informelle Debatten zu ermöglichen und neue Stimmen und frische Ideen in diese einzubringen. Die Veranstaltungen haben deutlich vor Augen geführt, dass eine informelle Umgebung eine offenere und ehrlichere Diskussion ermöglicht, zu weiterführenden Überlegungen anregt und sogar zu konkretem Handeln führen kann, wie die Veranstaltung zum Thema Migration im Rahmen der *Security Days* in Rom im März 2016 gezeigt hat. Aufgrund dieser Erfahrung bin ich der Meinung, dass ein informelles Segment in die Arbeit des Ständigen Rates integriert werden sollte. Der formelle Teil könnte weiterhin als Forum für hochrangige Gastredner, für die Verabschiedung von Beschlüssen und die Präsentation verschiedener, in den einschlägigen Mandaten oder Regeln und Vorschriften vorgesehener OSZE-relevanter Berichte dienen, wobei die Beiträge der Delegationen in schriftlicher Form in Umlauf gebracht werden könnten. Daran könnte sich dann ein informelles Segment anschließen, in dem die Delegationsleiter eine ehrliche und offene Diskussion über aktuelle Themen führen, ohne sich auf im Voraus angefertigte Erklärungen zu stützen.

Ebenso könnte die Arbeitsweise des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) leicht geändert werden, indem man auch der Arbeit dieses Organs ein informelles Segment hinzufügt. Seine Tagesordnung sollte außerdem dahingehend erweitert werden, dass das Forum auch nichtmilitärische Fragen erörtern kann, die für die politisch-militärische Dimension relevant sind. Auch die Zusammenarbeit zwischen dem FSK und dem Sicherheitsausschuss – einem nachgeordneten Gremium des Ständigen Rates – sollte überdacht werden, um Synergieeffekte und die Komplementarität der Gremien zu erhöhen.

Was die nachgeordneten Gremien betrifft, könnten die Vorsitze der drei Ausschüsse (Sicherheitsausschuss, Wirtschafts- und Umweltausschuss, Ausschuss zur menschlichen Dimension) auf ähnliche Weise wie der Vorsitz des FSK rotieren (d.h. alle vier Monate), was das Engagement der Teilnehmerstaaten steigern, ihre Eigenverantwortung stärken und weniger Ressourcen beanspruchen würde als ein einjähriger Vorsitz. Alternativ dazu könnte, sollten sich der Rotationsmechanismus und die Dauer des OSZE-Vorsitzes ändern, der Vorsitz in den drei Ausschüssen auch zu den Aufgaben des Amtierenden OSZE-Vorsitzes gehören.

Die Rolle des Generalsekretärs

Das Mandat des Generalsekretärs der OSZE ist im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen ziemlich restriktiv. Da die Verantwortung für die

1 Weitere Informationen hierzu unter: <http://www.osce.org/sg/secdays>.

politische Führung der Organisation dem Vorsitz obliegt, hat der Generalsekretär nur eine begrenzte politische Rolle und fungiert hauptsächlich als „höchster Amtsträger der OSZE“², d.h. als höchster Verwaltungsbeamter. Obwohl meine Erfahrung mich gelehrt hat, dass der Generalsekretär eine effektive, obgleich diskrete politische Rolle spielen kann, wenn er ein gutes Vertrauensverhältnis zum jeweiligen Vorsitz und zu den Teilnehmerstaaten aufbaut, hängt dies doch stets auch von den zwischenmenschlichen Beziehungen und der „Chemie“ untereinander ab. Die zunehmende Komplexität der Herausforderungen, vor denen die Organisation steht, erfordert jedoch eine größere Effektivität, eine stärkere dimensionen- und institutionenübergreifende Zusammenarbeit, Kontinuität in den Arbeitsabläufen sowie die Entpolitisierung bestimmter Verfahren. Dies wiederum erfordert die formale Stärkung der Autonomie des Generalsekretärs in bestimmten Bereichen.

Der Generalsekretär ist damit beauftragt, „für Frühwarnung an die Teilnehmerstaaten zu sorgen und zu diesem Zweck dem Ständigen Rat jeden Fall neu auftretender Spannungen oder Konflikte im OSZE-Raum zur Kenntnis zu bringen [... sowie] mögliche Optionen für (eine) zeitnahe und wirkungsvolle Reaktion(en) [...] vorzuschlagen“.³ Frühwarnung allein reicht jedoch in der Regel nicht aus, da sich die meisten Krisensituationen sehr schnell entwickeln, sodass die Konfliktprävention ohne frühzeitiges Handeln wahrscheinlich scheitern wird. Der Generalsekretär sollte daher die Befugnis haben, begrenzte, aber unverzügliche Maßnahmen und Schritte zu ergreifen, um sicherzustellen, dass auf eine Frühwarnung auch konkrete Handlungen vor Ort folgen, wie z.B. die Entsendung eines Erkundungs-, Beobachter- oder Vermittlerteams.⁴ Dies würde auch dazu führen, dass das Sekretariat über solche Situationen besser informiert ist und seine Fähigkeiten, entsprechende politische Optionen und Notfallpläne zur Erörterung durch die Teilnehmerstaaten zu entwickeln, verbessern kann.

Der dezentrale Aufbau der OSZE erschwert es dem Generalsekretär bisweilen, seine Funktion als höchster Verwaltungsbeamter zu erfüllen. In der Praxis genießen alle Verwalter der Teilhaushalte der OSZE weitgehende finanzielle und politische Autonomie. Das trifft nicht nur auf die drei OSZE-Institutionen zu

2 Beschluss Nr. 15/04, Die Rolle des Generalsekretärs der OSZE, MC.DEC/15/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 59-60, hier: S. 59.

3 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, hier: S. 14.

4 Auch der Weisenrat zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt von 2015 empfahl die Ausweitung der Autonomie des Generalsekretärs in Bezug auf Frühwarnung und frühzeitiges Handeln; vgl. Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, Juni 2015, S. 9, unter: <http://www.osce.org/networks/164561>.

– das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und den Beauftragten für die Freiheit der Medien –, sondern auch auf alle OSZE-Feldoperationen. Sie werben für ihre Aktivitäten und verhandeln über sie im direkten Austausch mit den Teilnehmerstaaten. Sie vertreten ihre Budgets ebenso eigenständig wie sie sich um außerbudgetäre Fördermittel bemühen. Erst wenn der jährliche Gesamthaushaltsplan erstellt wird, haben der Generalsekretär und das Sekretariat ein Mitspracherecht. Auch wenn ein gewisses Maß an Dezentralisierung zumeist positiv ist, kann zu viel Dezentralisierung die Effektivität beeinträchtigen und verhindern, dass bestimmten zentralen Themen, darunter auch solche, die als „administrativ“ angesehen werden könnten, die angemessene politische Aufmerksamkeit zuteilwird. Dem Generalsekretär sollten daher umfassendere und klarere administrative Kompetenzen bei der Durchführung der Operationen und Aktivitäten der OSZE übertragen werden. Angesichts der Mehrdimensionalität der heutigen Sicherheitsherausforderungen, die die Zusammenarbeit aller Durchführungsorgane der OSZE erfordert, sollte der Generalsekretär eine Koordinierungsfunktion in der Gesamtorganisation übernehmen, wobei die Mandate und die politische Autonomie der OSZE-Institutionen uneingeschränkt gewahrt bleiben müssen. Hinsichtlich der Feldoperationen sollte der Generalsekretär für die Ernennung der Missionsleiter zuständig sein, die derzeit noch Aufgabe des Vorsitzes ist. Angesichts der begrenzten Dauer eines Vorsitzes wäre der Generalsekretär zweifellos besser geeignet, die langfristigen Interessen der Organisation durch die Auswahl eines geeigneten Kandidaten zu berücksichtigen. Die Missionsleiter sollten im gleichen kompetitiven Auswahlverfahren ermittelt werden wie die Direktoren im OSZE-Sekretariat und vom Generalsekretär mit Zustimmung des Vorsitzes ernannt werden. Konsequenterweise sollten sie auch dem Generalsekretär gegenüber offiziell rechenschaftspflichtig sein und ihm nicht nur über administrative, sondern auch politische Fragen Bericht erstatten. Die Missionsleiter würden weiterhin auch dem Ständigen Rat Bericht erstatten, es könnte jedoch sinnvoll sein, den Schwerpunkt der Berichte von länderspezifischen auf thematische oder regionale Fragen zu verlagern.

Eine Stärkung der Rolle des Generalsekretärs in einigen Bereichen muss natürlich mit einer verstärkten Rechenschaftspflicht gegenüber den Teilnehmerstaaten einhergehen. Dem Generalsekretär sollte bei den wöchentlichen Treffen des Ständigen Rates eine aktivere Rolle zuerkannt werden, die über die bloße Vorlage eines Berichts über die Tätigkeit des Sekretariats hinausgeht. Ihm sollte zur Erörterung aller relevanten Fragen und Probleme mit den Delegationen eine offene und informelle Plattform zur Verfügung gestellt werden – entweder als informelles Segment des Ständigen Rates (wie weiter oben vorgeschlagen) oder in einem anderen Format. Ich habe versucht, dies durch eine regelmäßige „Stunde mit den Teilnehmerstaaten“ umzusetzen.

Nicht zuletzt bin ich davon überzeugt, dass ein Stellvertretender Generalsekretär für die Organisation von Vorteil wäre. Der Generalsekretär ist oft mit

Verwaltungsaufgaben überlastet. Ein Stellvertretender Generalsekretär könnte ihm einen Teil dieser Last abnehmen und damit den gesamten Prozess beschleunigen und effektiver gestalten. Zudem könnte ein Stellvertretender Generalsekretär die Funktion des höchsten Verwaltungsbeamten übernehmen, wenn der Posten des Generalsekretärs nicht besetzt ist oder der Generalsekretär sein Mandat aus ernststen gesundheitlichen oder persönlichen Gründen vorübergehend nicht wahrnehmen kann. Gerade in Krisenzeiten ist die Rolle des Generalsekretärs unverzichtbar und sollte während seiner Abwesenheit eine Krisensituation eintreten, könnte dies schwerwiegende Folgen für die Reaktionsfähigkeit der Organisation haben und ihre Glaubwürdigkeit erheblich schwächen. Die jüngsten Erfahrungen mit dem langwierigen Prozess der Auswahl meines Nachfolgers, in dessen Verlauf die Organisation im Juli 2017 mehrere Wochen ohne einen Generalsekretär auskommen musste, hat deutlich gemacht, dass eine solche Situation nicht rein hypothetisch ist. Ich habe bereits 2011 vorgeschlagen, den Posten eines Stellvertretenden Generalsekretärs zu schaffen, die Teilnehmerstaaten lehnten diesen Vorschlag jedoch ab. Vielleicht ist es an der Zeit, ihn erneut in Betracht zu ziehen.

Rechtspersönlichkeit

Die Tatsache, dass die Organisation keine formal anerkannte Rechtspersönlichkeit besitzt, stellt für sie seit ihrer Gründung ein großes Risiko dar. Trotz des Beschlusses des Ratstreffens von Rom von 1993, in dem sich die Teilnehmerstaaten darauf verständigten, „dass es zweckmäßig sei, den KSZE-Institutionen auf dem Hoheitsgebiet aller KSZE-Teilnehmerstaaten Rechtsfähigkeit zu verleihen“,⁵ gab es in den letzten 25 Jahren kaum Fortschritte bei der Umsetzung des Beschlusses. 2007 legte eine informelle Expertengruppe zwar einen Entwurf für ein Übereinkommen über die internationale Rechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit sowie die Vorrechte und Immunitäten der OSZE vor,⁶ der jedoch von den Teilnehmerstaaten nicht verabschiedet wurde. Seitdem steckt das Thema trotz aller Bemühungen der informellen Arbeitsgruppe für die Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE in einer Sackgasse.

Die rasche Entsendung der SMM in die Ukraine im März 2014 hat einmal mehr vor Augen geführt, welche ganz praktischen Konsequenzen diese Situation hat. Nach der Einrichtung der Mission operierten die OSZE-Beobachter mehrere

5 KSZE, Viertes Treffen des Rates, Rom 1993, Rechtsfähigkeit, Vorrechte und Immunitäten, CSCE/4-C/Dec.2, Rom, 1. Dezember 1993, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 383, Bericht an den Ministerrat über die Rechtsfähigkeit der OSZE und über Vorrechte und Immunitäten, PC.DEC/383, 26. November 2000, Beilage 1 zum Anhang, SEC.GAL/20/00, 6. März 2000, S. 13-20, hier: S. 13, unter: <http://www.osce.org/pc/24379>.

6 Vgl. Beschluss Nr. 16/06, Rechtsstellung sowie Vorrechte und Immunitäten der OSZE, MC.DEC/16/06 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 52-53, hier: S. 53, unter: <http://www.osce.org/mc/25065>.

Wochen lang ohne die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Vorrechte und Immunitäten. Die Beobachter hatten keine Sicherheitsgarantien des Gastgeberlandes und die Organisation konnte ihrer Sorgfaltspflicht als Arbeitgeber nicht ordnungsgemäß nachkommen. Die Effizienz der Mission wurde auch dadurch beeinträchtigt, dass sie aufgrund fehlender Rechtsfähigkeit keine Bankkonten eröffnen, Verträge abschließen und dringend benötigte Ausrüstung einführen konnte. Glücklicherweise dauerte diese Situation nicht allzu lange an. Ein *Memorandum of Understanding* (MoU) wurde mit der Ukraine ausgehandelt, unterzeichnet, vom ukrainischen Parlament ratifiziert und trat innerhalb von nur zwölf Wochen in Kraft – für ein solches internationales Dokument fast eine Rekordzeit. Die Übereinkunft gilt jedoch nur für Angehörige der SMM, was bedeutet, dass alle anderen OSZE-Bediensteten, einschließlich des Generalsekretärs, keinen offiziellen Status genießen, wenn sie im Namen der OSZE in die Ukraine reisen.

Erwähnenswert ist außerdem, dass es für die Organisation aufgrund der ihr fehlenden Völkerrechtspersönlichkeit extrem schwierig, wenn nicht gar unmöglich wäre, beispielsweise ein *Status of Forces Agreement* (SOFA) zwischen der OSZE und Teilnehmerstaaten abzuschließen, die bereit wären, einer OSZE-Feldoperation bestimmte militärische Kapazitäten leihweise zur Verfügung zu stellen, wie z.B. unbewaffnete Drohnen und unbewaffnetes militärisches Personal zu deren Bedienung. Auch die Implementierung eines möglichen Beschlusses des Ständigen Rates zur Entsendung von Friedenstruppen oder militärischer Ausrüstung unter der Schirmherrschaft der OSZE wäre unmöglich. Dies ist beileibe keine rein theoretische Überlegung: Ein Beschluss des Budapester Gipfeltreffens von 1994 erlaubt faktisch die Entsendung multinationaler OSZE-Friedenstruppen nach Berg-Karabach, sobald sich die Parteien auf die Einstellung des bewaffneten Konflikts geeinigt haben.⁷

Diese Beispiele veranschaulichen nur einige der Probleme, die sich aus dem Fehlen eines anerkannten Rechtsstatus der OSZE ergeben. Das Thema wird fast ausschließlich von einem Fachpublikum diskutiert und ist nur selten Gegenstand wissenschaftlicher Studien, von politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wird es kaum verstanden oder es ist ihnen nicht einmal bekannt. Dennoch ist es dringend notwendig, dass die gewaltigen Herausforderungen, mit denen die Organisation aufgrund der fehlenden Rechtspersönlichkeit bei ihren operativen Tätigkeiten konfrontiert ist, breite Anerkennung finden, insbesondere im Falle der raschen Entsendung in Konflikt- und Postkonfliktgebiete. All diese Risiken könnten im gesamten OSZE-Gebiet erheblich reduziert werden, wenn der rechtliche Status der Organisation durch die Verabschiedung einer rechtsverbindlichen multilateralen Übereinkunft durch

7 Vgl. KSZE, Budapester Dokument 1994 – Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, korrigierte Fassung vom 21. Dezember 1994, Beschlüsse von Budapest, Kapitel II, Regionale Fragen, Intensivierung der KSZE-Bemühungen bezüglich des Konflikts in Nagorny Karabach, S. 6-8, Absatz 4, unter: <http://www.osce.org/mc/39554>.

alle Teilnehmerstaaten anerkannt und bestätigt würde, wie es 1993 in Rom beschlossen wurde. Sollte es dazu kommen, müsste die OSZE diese Fragen nicht mehr in jedem Einzelfall mit den Gastgeberländern verhandeln und ihre Fähigkeit, auf Ersuchen der Teilnehmerstaaten schnell auf eine Krisensituation zu reagieren, stünde auf einem soliden rechtlichen Fundament.⁸

Obwohl die Teilnehmerstaaten in dieser Frage noch keinen Konsens erzielen konnten, erlangt die Organisation durch MoUs und Amtssitzabkommen, die in den letzten Jahrzehnten mit Teilnehmerstaaten geschlossen wurden, die eine OSZE-Feldoperation, eine OSZE-Institution oder das Sekretariat beherbergen, eine eigene *De-facto*-Rechtspersönlichkeit. Diese Abkommen haben zu einer unbestreitbaren Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der OSZE im internationalen Rahmen geführt. Während meiner Amtszeit habe ich auch damit begonnen, mich um langfristige bilaterale Vereinbarungen zu bemühen, die die Lücken im Zusammenhang mit der Rechtsstellung sowie den Vorrechten und Immunitäten der Organisation und ihrer Bediensteten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben schließen könnten, bis eine multilaterale Gesamtlösung gefunden werden kann. Mehrere Teilnehmerstaaten haben ihre Bereitschaft zum Ausdruck gebracht, solche Vereinbarungen abzuschließen. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einer rechtsverbindlichen multilateralen Vereinbarung aller 57 Teilnehmerstaaten. Die OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen (VN) sollte in Zukunft eine vollwertige internationale Organisation werden, ausgestattet mit Rechtspersönlichkeit, Rechtsfähigkeit sowie Vorrechten und Immunitäten auf dem Niveau, das bei anderen internationalen Organisationen üblich ist.

Haushalt und Ressourcen

Erhebliche Verzögerungen bei der Verabschiedung des jährlichen Gesamthaushaltsplans, die in den letzten Jahren zur Gewohnheit geworden sind, beeinträchtigen die Leistungsfähigkeit und die Effektivität der Organisation. Die Teilnehmerstaaten nutzen das Haushaltsverfahren immer öfter dazu, sich auf Kosten der Organisation gegenseitig auszubremsen. Während meiner Amtszeit habe ich gesehen, dass nicht nur nationale Interessen, sondern leider auch manchmal persönliche Interessen im Spiel waren, wenn eigentlich alle hätten zusammenarbeiten sollen, um unsere gemeinsame Zukunft zu sichern. Die wachsende Zahl der Herausforderungen, denen die OSZE-Region gegenübersteht, kann nur durch Kooperation und gemeinsames Handeln bewältigt werden. Die Teilnehmerstaaten müssen offen für Kompromisse sein und sich auf

8 Ein solcher Schritt wurde auch sowohl vom Weisenrat zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE von 2005 als auch vom Weisenrat zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt von 2015 empfohlen. Vgl. Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, S. 19-20, unter: <http://www.osce.org/cio/15805>; Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine, a.a.O. (Anm. 4), S. 11.

das größere strategische Gesamtbild konzentrieren, statt um jedes noch so kleine Detail des Haushalts zu ringen und sich über Nebensächlichkeiten zu streiten.

Was dies anbelangt, bin ich der Auffassung, dass es eine unabhängige Evaluation des Haushaltsverfahrens und der Rolle des Beratenden Ausschusses für Verwaltung und Finanzen (*Advisory Committee on Management and Finance*, ACMF) geben sollte. Für bestimmte Tätigkeitsbereiche könnte eine mehrjährige Budgetierung eingeführt werden, um die Kontinuität wichtiger Operationen zu gewährleisten. Managementaufgaben sollten außerdem vermehrt leitenden Beamten übertragen werden, angefangen mit dem Generalsekretär. Eine wesentliche Veränderung, die ich empfehlen würde, bestünde darin, die Verantwortung für den Vorsitz im ACMF vom Amtierenden Vorsitz auf das Sekretariat zu verlagern. Der Grundgedanke, der dem jetzigen Modell zugrunde liegt, bei dem ein Vertreter des aktuellen Amtierenden Vorsitzes den Vorsitz im ACMF im ersten Teil des Jahres führt und im Frühherbst von einem Vertreter des designierten Amtierenden Vorsitzes abgelöst wird, beruht wahrscheinlich auf der Annahme, dass die Prioritäten des neuen Vorsitzes dann im Gesamthaushaltsplan für das kommende Jahr ihren Niederschlag finden können. Tatsächlich ist dies im laufenden Haushaltszyklus der OSZE jedoch gar nicht möglich, da der Großteil der Arbeit am Programmwurf für das kommende Jahr faktisch bereits abgeschlossen ist, bevor der neue Vorsitz seine Prioritäten überhaupt definiert und vorstellt. Stattdessen beruht der Programmwurf auf dem Vollzugsbericht für die Teilhaushalte aus dem Vorjahr und spiegelt die operativen Prioritäten wider und nicht diejenigen des Vorsitzes. Darüber hinaus sind die Haushaltsverhandlungen eine ziemlich komplexe und technokratische Angelegenheit und trotz aller Bemühungen und des Engagements aller Beteiligten macht ein jährlich wechselnder ACMF-Vorsitz alles noch komplizierter und zeitaufwändiger. Angesichts der Rolle des Sekretariats bei der Ausarbeitung des Programmwurfs und seiner langjährigen Erfahrung und Kompetenz in diesem Bereich wäre es sinnvoller und effektiver, wenn das Sekretariat den Vorsitz im ACMF inne hätte.

Was der Funktionsfähigkeit der Organisation auf lange Sicht jedoch noch mehr schadet, ist die Politik des „nominellen Nullwachstums“, die sich in den Haushaltsverhandlungen der letzten Jahre zunehmend durchgesetzt hat. In der Praxis bedeutet sie eine sukzessive Verringerung der Haushaltsmittel, da sich die Inflation immer stärker bemerkbar macht. Diese Entwicklung ist schlicht und einfach nicht tragbar, wenn der Organisation weiterhin jedes Jahr neue Aufgaben übertragen werden. Fast alle Ministerratsbeschlüsse der letzten Jahre, die die OSZE mit neuen Tätigkeiten beauftragen, enthalten den Vorbehalt „im Rahmen der verfügbaren Ressourcen“. Das ist nicht immer realistisch. Wir müssen bei der Verwendung öffentlicher Gelder zwar kostenbewusst und transparent bleiben, gleichzeitig müssen jedoch die ambitionierten Ziele, die die Teilnehmerstaaten für die Organisation vorsehen, mit ausreichenden Res-

sourcen unterstützt werden. Im Vergleich zu vielen anderen multilateralen Institutionen ist die OSZE eine sehr kosteneffiziente Organisation, die in der Lage ist, mit bescheidenen Mitteln große Leistungen zu erbringen. Doch auch ihre Leistungsfähigkeit hat Grenzen. Wenn die Teilnehmerstaaten diesen Trend nicht umkehren, läuft die OSZE langsam aber sicher Gefahr, ihre Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit zu verlieren und könnte letztlich bedeutungslos werden.

Ein weiteres, eng damit zusammenhängendes Problem ist die Nichteinhaltung finanzieller Verpflichtungen durch einige Teilnehmerstaaten. Am Ende meiner Amtszeit waren einige Länder beispielsweise mehr als drei Jahre mit ihren Beitragszahlungen zum Gesamthaushalt im Rückstand. Ein Teilnehmerstaat drohte sogar, nur selektiv zu zahlen. Dies darf von den anderen Teilnehmerstaaten nicht hingenommen werden. Es sollte einen Mechanismus geben, mit dem Druck auf diejenigen Länder ausgeübt werden kann, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Dies könnte z.B. dadurch geschehen, dass ihr Recht auf Mitwirkung bei der auf Konsens beruhenden Beschlussfassung suspendiert wird.

Eine zunehmende Zahl von OSZE-Aktivitäten wird durch außerbudgetäre Projekte unterstützt, die durch freiwillige Beiträge der Teilnehmerstaaten finanziert werden. Dieses Modell kann und soll zwar nicht den jährlichen Gesamthaushalt ersetzen, es ist jedoch eine willkommene Ergänzung, die der Organisation zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten bietet und den Teilnehmerstaaten die Freiheit lässt, Ressourcen nach ihren individuellen Prioritäten bereitzustellen. Der wachsende Anteil außerbudgetärer Finanzierungsmittel muss jedoch Hand in Hand gehen mit größerer Transparenz und Rechenschaftspflicht bezüglich der Inanspruchnahme und Verwendung dieser Mittel. Dies gilt nicht nur für einzelne Geldgeber, sondern für alle OSZE-Teilnehmerstaaten.

Die Erfahrungen der OSZE mit der Krise in der und um die Ukraine haben deutlich gemacht, dass die Organisation ihre Ressourcen diversifizieren muss. Der unerwartete und plötzliche Finanzbedarf im Zusammenhang mit der Entsendung der SMM in die Ukraine führte naturgemäß zu einer raschen Verschiebung der Haushaltsprioritäten vieler Teilnehmerstaaten, was erhebliche Konsequenzen für die Arbeit der Organisation in anderen wichtigen Bereichen hatte. Die OSZE hat bereits damit begonnen, neue Finanzierungsquellen wie z.B. private und öffentliche Stiftungen, Entwicklungsbanken und gemeinnützige Organisationen zu erschließen; die Hauptaufgabe der Organisation und ihre Haupttätigkeiten sind schließlich nicht nur für Regierungen, sondern auch für zahlreiche andere Akteure von Interesse. Doch wird dies ein langfristiges Unterfangen sein, das ein Umdenken und die Entwicklung einer Fundraising-Strategie sowie den Aufbau entsprechender Kapazitäten im Sekretariat erfordert. Es müssen ein Verhaltenskodex sowie klare Regeln und Vorschriften verabschiedet werden, um vollständige Transparenz und Rechenschaftspflicht sowohl bei der Einwerbung als auch bei der Entgegennahme finanzieller Mittel von solchen Einrichtungen zu gewährleisten.

Die Zukunft der OSZE-Feldpräsenzen

Die OSZE ist in erster Linie vor Ort aktiv. Die OSZE-Feldpräsenzen haben, was die Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie die Erfüllung ihres Mandats im Zusammenhang mit dem Konfliktzyklus anbelangt, eine beeindruckende Erfolgsbilanz vorzuweisen. Während es in den Diskussionen über die OSZE-Feldpräsenzen in den vergangenen Jahren jedoch hauptsächlich um die Erhöhung ihrer Effektivität und die Stärkung ihrer operativen Kapazitäten ging, ist es nun an der Zeit, neue Ansätze zu finden, die es der Organisation ermöglichen, wirksam auf ein sich rasch veränderndes Umfeld zu reagieren. Dazu gehört auch die mögliche Einrichtung neuer Formen der Präsenz in verschiedenen Teilen des OSZE-Gebiets. Die besonderen Bedürfnisse der unterschiedlichen Teilnehmerstaaten und Regionen sowie die jeweiligen Rahmenbedingungen haben sich seit Beginn der 1990er Jahre natürlich stark verändert. Das soll nicht heißen, dass sich die OSZE-Feldpräsenzen vor Ort in einer Krise befinden (ganz im Gegenteil), sondern nur, dass eine alte Arbeitsweise modernisiert werden muss. Ein weiteres Problem ist ein gewisses Gefühl der Unausgewogenheit, wobei einige Länder glauben, von anderen kontrolliert zu werden. Von einer solchen Wahrnehmung müssen wir uns allmählich entfernen.

Die OSZE sollte Feldoperationen, die als Reaktion auf komplexe Konfliktsituationen oder die schwierige Lage nach einem Konflikt eingerichtet wurden, beibehalten. Wie die Krise in der und um die Ukraine zeigt, bleibt dieses Modell eines der wichtigsten Instrumente der Organisation für Krisenmanagement und Konfliktbeilegung. Robuste Operationen dieser Art müssen auch weiterhin auf einem klaren Mandat beruhen, das im Konsens beschlossen wird. Gleichzeitig sollten wir anfangen, über die Einführung neuer Konzepte für die Feldaktivitäten der OSZE nachzudenken, die eine größere Flexibilität und Anpassungsfähigkeit auf der Grundlage der Bedürfnisse und Erfordernisse vor Ort ermöglichen.

Eine Möglichkeit wären kleinere Hilfsmissionen, die die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer OSZE-Verpflichtungen unterstützen und sich auf ein oder mehrere konkrete Themen konzentrieren. Im Prinzip würden solche Missionen als Projekt- bzw. Programmbüros fungieren, dessen Aktivitäten auf die spezifischen Bedürfnisse des Gastgeberlandes zugeschnitten sind. Sie würden kein im Konsens verabschiedetes Mandat erfordern, sondern auf Ersuchen eines Gastgeberlandes eingerichtet und individuell finanziert werden (z.B. durch außerbudgetäre Beiträge, finanzielle Unterstützung von Seiten des Gastgeberlandes usw.). Solche Präsenzen könnten auch westlich von Wien eingerichtet werden. Bis zu einem gewissen Grad können wir gerade beobachten, wie sich ein solches Modell allmählich in Gestalt der Entwicklung von Projektpaketen für Belarus und Armenien durch das Sekretariat und die OSZE-Institutionen, die auf der Ebene der Zentrale verwaltet werden und keine vor Ort tätige Komponente haben, herausbildet.

Die OSZE sollte auch mehr in Exzellenzzentren investieren. Die Organisation verfügt bereits über zwei erfolgreiche Vorbilder: die OSZE-Akademie in Bischkek (Kirgisistan) und die OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe (Tadschikistan). Sie fungieren faktisch als Exzellenzzentren auf ihrem jeweiligen Gebiet, obwohl sie nicht explizit als solche konzipiert sind. Das Know-how, das die OSZE im Laufe der Jahre in vielen Bereichen erworben hat, könnte dazu genutzt werden, weitere unabhängige Einrichtungen zu Themen wie z.B. Wassermanagement, Bekämpfung des Menschenhandels, verantwortungsvolle Regierungsführung oder Sicherheitssektor-Governance zu gründen. Größeres Engagement durch Exzellenzzentren kann jedoch nur mit breiter Unterstützung, einschließlich finanzieller Förderung, durch die Teilnehmerstaaten erreicht werden.

Partnerschaften

Die zunehmende Komplexität der gegenwärtigen Sicherheitsherausforderungen erfordert eine stärkere Zusammenarbeit aller relevanten Akteure. Mehr als je zuvor ist es notwendig, die Kräfte zu bündeln und bei unseren Aktivitäten nach Synergien und Komplementaritäten zu suchen. Für die OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta sind die Beziehungen zu anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen von entscheidender Bedeutung. Während meiner Amtszeit habe ich versucht, die bestehenden Partnerschaften der Organisation zu stärken und neue Partnerschaften aufzubauen. Priorität hatte für mich insbesondere die Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen; ein konkretes Ergebnis dieser Bemühungen war die Einrichtung des VN-Verbindungsbüros für Frieden und Sicherheit in Wien. Das Büro hat die Kontakte zwischen beiden Organisationen auf der Arbeitsebene erheblich ausgebaut und vertieft und ermöglicht es der OSZE, die günstigen Beschaffungsvereinbarungen der VN zu nutzen. Aufgrund dieser positiven Erfahrung bin ich davon überzeugt, dass die OSZE von der Entsendung eines Verbindungsbeamten in die Zentralen ihrer wichtigsten Partner, darunter die VN, die EU, die NATO, die OVKS, die GUS und der Europarat, in Zukunft enorm profitieren könnte. In den letzten Jahren haben die Kooperationspartnerschaften der OSZE im Mittelmeerraum und in Asien an politischem Profil gewonnen und die praktische Zusammenarbeit wurde ausgeweitet. Ihr Potenzial wird derzeit jedoch noch nicht in vollem Umfang ausgeschöpft und die Interaktion muss noch handlungsorientierter werden. Interne Restriktionen, insbesondere die „*Out-of-area*“-Beschränkung und die strengen Regeln für die Nutzung des Partnerschaftsfonds, verhindern, dass die OSZE ohne die einvernehmliche Zustimmung der Teilnehmerstaaten Maßnahmen zum Vorteil ihrer Partner durchführen kann. Aus diesem Grund konnten die Durchführungsorgane einige der Erwartungen der Partner im Mittelmeerraum in Bezug auf technische Hilfe nicht

erfüllen – was meiner Meinung nach eine verpasste Chance ist. Die Teilnehmerstaaten sollten daher die Regeln für die Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern der OSZE überdenken und sie flexibler gestalten, um in Zukunft effektivere und ergebnisorientierte Formen der Zusammenarbeit zu ermöglichen.

Zusätzlich zu den traditionellen Partnerschaften sollte die OSZE sich auch innovativen Formen multilateraler Zusammenarbeit zuwenden, die die bisherige Interaktion auf der Ebene der Regierungen ergänzen. Eine meiner persönlichen Prioritäten als Generalsekretär war die Förderung des Dialogs der OSZE mit der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft, und ich freue mich sehr, dass sich mehrere der von mir ins Leben gerufenen Initiativen, namentlich das OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen sowie das *Track-II-Netzwerk New-Med (New Mediterranean)*, inzwischen etabliert haben und sich gut entwickeln. Die Organisation sollte dieses Engagement beibehalten und nach weiteren Wegen suchen, wertvolle Analysen, frische Ideen und Empfehlungen in ihre Sicherheitsdebatte einfließen zu lassen. Gleichzeitig sollte die OSZE Möglichkeiten zur Bildung von Koalitionen und strategischen Partnerschaften mit anderen nichttraditionellen Partnern wie Kommunalverwaltungen, gemeinnützigen Organisationen und dem Privatsektor erkunden. Diese Akteure können uns dabei helfen, transnationale und globale Herausforderungen effektiver zu bewältigen. Langfristig können sie neue Ressourcen zur Unterstützung unserer Aktivitäten zur Verfügung stellen. Insbesondere Lokalverwaltungen stehen bei der Bewältigung vieler aktueller Sicherheitsherausforderungen oftmals an vorderster Front und wir sollten ihre besondere Erfahrung nutzen.

Die OSZE-Mitarbeiter

Die beste Ressource jeder Organisation sind ihre Mitarbeiter. Das gilt auch für die OSZE. Ich habe für viele und mit vielen internationalen Organisationen gearbeitet und kann mit Bestimmtheit sagen, dass die Mitarbeiter der OSZE zu den engagiertesten und leistungsfähigsten gehören. Die Beschäftigungsbedingungen der OSZE sind jedoch verglichen mit denjenigen ähnlicher internationaler Organisationen nicht konkurrenzfähig. Abgesehen von der Mitarbeitervergütung selbst ist die größte Schwäche der Personalpolitik der OSZE die strikte Befristung des Dienstverhältnisses für das Fachpersonal. Sie hat eine hohe Mitarbeiterfluktuation zur Folge, was wiederum zu höheren Kosten für die Teilnehmerstaaten sowie zu Ineffizienz und zum Verlust des institutionellen Gedächtnisses der Organisation führt. Viele Mitarbeiter, insbesondere leitende Angestellte und solche, die sich durch exzellente Leistungen auszeichnen, verlassen die Organisation daher lange vor dem eigentlichen Ende ihres

Vertrags, um anderswo eine Stelle anzutreten. Eine Reform der Dienstzeitbefristung für das Fachpersonal, ohne den Grundsatz zu ändern, dass die OSZE keine Karriereorganisation ist, würde die Effektivität insgesamt erhöhen.

Die OSZE ist bei vielen ihrer Tätigkeiten, insbesondere in den Feldoperationen, auch in hohem Maße auf Personal angewiesen, das von den Teilnehmerstaaten abgeordnet wird. Das derzeitige Abordnungsmodell ist jedoch nicht zukunftsfähig und bedarf dringend einer Reform. Die Abordnungsregelungen der einzelnen Teilnehmerstaaten unterscheiden sich drastisch voneinander, was zu erheblichen Ungleichheiten zwischen OSZE-Mitarbeitern hinsichtlich ihrer Vergütung, ihrer Professionalität, der geographischen Ausgewogenheit und des Geschlechtergleichgewichts führt. Dies hat auch zur Folge, dass die Zahl der Bewerbungen für die mit abgeordnetem Personal zu besetzenden Stellen weitaus geringer ist als die Zahl der Bewerbungen für Vertragsstellen, und in einigen Fällen gab es trotz wiederholter Ausschreibungen gar keine Bewerber für Abordnungsstellen. Es ist zwar nicht zu erwarten, dass alle 57 Teilnehmerstaaten ihre Regelungen zur Abordnung von Fachkräften an die Organisation vereinheitlichen, doch sollten einige grundlegenden Prinzipien und Bedingungen, an die sich alle für die Abordnung zuständigen Stellen halten, verabschiedet werden.

Wenn die Teilnehmerstaaten wollen, dass die OSZE auch in Zukunft für professionelles und kompetentes internationales Personal attraktiv ist, müssen sie die Personalpolitik der OSZE, insbesondere mit Blick auf die Befristung von Dienstverhältnissen und das Abordnungssystem, grundsätzlich überdenken.

Politikanalyse und Öffentlichkeitsarbeit

Das zunehmend komplexe und dynamische Sicherheitsumfeld, in dem die OSZE operiert, erfordert erweiterte Kapazitäten, die es der Organisation ermöglichen würden, ihre langfristige politische und operative Planung zu verbessern, die auf globale, übergeordnete Ziele, einschließlich horizontaler und dimensionenübergreifender Fragen, ausgerichtet ist. Dies würde auch die Stärkung langfristiger strategischer Planungskapazitäten in wichtigen Abteilungen der Organisation notwendig machen. Obwohl mein Vorschlag zur haushaltsneutralen Einrichtung einer Abteilung für Politikanalyse und Öffentlichkeitsarbeit von den Teilnehmerstaaten abgelehnt wurde, bin ich nach wie vor der Meinung, dass die Organisation ihre Politikanalyse- und Planungskapazitäten verbessern muss. Eine weitere Herausforderung für die OSZE besteht aufgrund ihrer Komplexität und ihrer auf Langfristigkeit angelegten Arbeit darin, ein aktives und starkes Image nach außen zu projizieren, das in den Hauptstädten der Teilnehmerstaaten für konstante Aufmerksamkeit sorgt und die Öffentlichkeit für ihre Arbeit sensibilisiert. Außerhalb kurzer Krisenzeiten, in denen die OSZE im Rampenlicht steht, muss die Organisation eine bessere Kommunikationsstrategie entwickeln, um sicherzustellen, dass sie in der Öffentlichkeit

ständig präsent und sichtbar ist und ihre Leistung und ihre Erfolge bekannt werden. Kleine, über die gesamte OSZE-Region verteilte Informationsbüros, die die Werte, die Prinzipien und die Verpflichtungen der OSZE verbreiten und die Öffentlichkeit über ihre Aktivitäten informieren, könnten in dieser Hinsicht von Nutzen sein. Sie könnten von den Teilnehmerstaaten selbst eingerichtet und betrieben und von den entsprechenden OSZE-Durchführungsorganen unterstützt werden.

Ein dimensionenübergreifender Ansatz

Da die meisten Sicherheitsherausforderungen heute dimensionenübergreifend sind, ist es an der Zeit einzusehen, dass der umfassende Sicherheitsansatz der OSZE aktualisiert werden muss, um die strikte Trennung zwischen den drei separaten Dimensionen der Sicherheit zu überwinden. Hierfür ist ein Umdenken erforderlich: Die OSZE sollte einen flexibleren Ansatz verfolgen, für stärker dimensionenübergreifende Strategien offener sein und dabei gleichzeitig die Koordination sowohl zwischen den Durchführungsorganen als auch innerhalb des Sekretariats verbessern. Die Teilnehmerstaaten sollten Möglichkeiten erkunden, wie die Arbeit der Organisation sowohl konzeptionell als auch organisatorisch dimensionenübergreifender gestaltet werden könnte. Beispielsweise könnten mehr dimensionenübergreifende Initiativen und Aktivitäten, wie z.B. regelmäßige Sitzungen zu dimensionenübergreifenden Themen, in die Arbeit der drei Ausschüsse des Ständigen Rates eingeführt werden. Auch die Arbeitsweise der wichtigsten jährlichen OSZE-Treffen in den drei Dimensionen – die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, das Wirtschafts- und Umweltforum und das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension – sollte überdacht werden. Die Organisation würde von einem regelmäßigen jährlichen Überprüfungsverfahren für alle drei Dimensionen profitieren. Struktur und Inhalt dieser Veranstaltungen sollten entsprechend geändert bzw. angepasst werden, um zu gewährleisten, dass sie einander ergänzen. Jede Veranstaltung sollte eine ähnliche allgemeine Tagesordnung mit festen Tagesordnungspunkten hinsichtlich aller anderen Details wie Termine und Modalitäten aufweisen und einen konkreteren Schwerpunkt haben, der vom Vorsitz festgelegt wird und keinen besonderen Beschluss des Ständigen Rates erfordert.

Fazit

Mein Amt als OSZE-Generalsekretär war die anspruchsvollste, ehrfurchtgebietendste und in vieler Hinsicht frustrierendste Position, die ich jemals innehatte – aber es war auch die inspirierendste und lohnenswerteste Aufgabe in meiner beruflichen Laufbahn. Die OSZE blickt auf eine lange Geschichte der Konfliktverhütung und Stabilitätsförderung zurück, auf die die gesamte

OSZE-Familie stolz sein kann. Die OSZE hat sich vor allem in Zeiten der Spannung als wertvolles Instrument erwiesen. Gerade in den letzten Jahren hat sie ihre Relevanz als Plattform für einen inklusiven Sicherheitsdialog und gemeinsames Handeln im euroatlantischen und eurasischen Raum erneut bestätigt und ihre Arbeit noch stärker an der globalen Friedens- und Sicherheitsagenda ausgerichtet. Im Laufe der Jahre hat sie ihre operative Flexibilität und Anpassungsfähigkeit mehrfach unter Beweis gestellt. Im Jahr 2015 wurde der Beitrag der OSZE zu Frieden und Sicherheit in Europa mit der Vergabe renommierter Preise der Münchner Sicherheitskonferenz und der Stadt Magdeburg gewürdigt.

Aber die OSZE hat das Potenzial, noch mehr zu leisten. Den gegenwärtigen Sicherheitsherausforderungen können wir nur gerecht werden, wenn wir in einem zunehmend polarisierten und konfrontativen Umfeld genügend Raum für gemeinsame Anstrengungen schaffen. Das ist nichts Neues: Wir haben diesen Weg bereits vor einigen Jahrzehnten eingeschlagen, als die Welt in zwei Lager gespalten war, die sich gegenseitig – und mit ihnen auch den Rest der Welt – zu vernichten drohten. Auch wenn sich die heutige Situation in vieler Hinsicht von der Vergangenheit unterscheidet, bleibt der Lösungsweg derselbe: Dialog und Zusammenarbeit. Die Spannungen des Kalten Krieges führten zur Gründung der KSZE, aus der sich später die OSZE entwickelte. Es liegt nun in unserer gemeinsamen Verantwortung, auf diesem Erbe aufzubauen und das Potenzial der OSZE voll auszuschöpfen, um zu einer sichereren und stabileren Zukunft für uns alle beizutragen. Es ist höchste Zeit, diesen ergebnisorientierten Dialog wiederzubeleben. Ein Anfang könnte die Diskussion darüber sein, wie wir die OSZE für die kommenden Jahre belastbarer, leistungsfähiger und effizienter machen können.

Multilateralismus in der russischen Außenpolitik: ein Instrumentarium für die Zukunft

Unter Politikwissenschaftlern ist es mittlerweile üblich zu behaupten, Russland ziehe bilaterale Abkommen multilateralen Übereinkünften vor, da erstere besser geeignet seien, Moskaus Interessen zu wahren.¹ Tatsächlich bestehen zwischen Russland und den Mitgliedstaaten von EU und NATO erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Art und Weise, wie sie multilaterale Institutionen nutzen. Global betrachtet ist der Grad an multilateraler Koordination innerhalb der EU und der NATO allerdings beispiellos und wird wahrscheinlich auch auf absehbare Zeit unerreicht bleiben. Vergleicht man Russlands Haltung zum Multilateralismus jedoch mit derjenigen großer Staaten außerhalb von EU und NATO, so scheint sie die weitaus üblichere zu sein. Die meisten – großen und kleinen – Länder, einschließlich Russlands, nutzen den Multilateralismus und prüfen dabei ganz nüchtern, wie multilaterale Instrumente zu ihren politischen Zielen beitragen können. Dies könnte bedeuten, dass sich die Einstellungen zum Multilateralismus aufgrund der sich wandelnden Bedeutung multilateraler Institutionen, aber auch infolge von Korrekturen der nationalen außenpolitischen Ziele langfristig ändern werden.

Die westliche Brille

Eine Analyse der Beziehungen Russlands zur EU² und zur Nato³ könnte den Schluss nahelegen, dass Russland den Multilateralismus ablehnt. Russland beklagt sich jedoch seinerseits über die mangelnde Bereitschaft der NATO, die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) als Partner im multilateralen Rahmen zu behandeln, sowie über die offenkundige und demonstrative Präferenz der NATO für den Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten der OVKS.⁴

Die jeweiligen Begründungen Russlands und der NATO-Staaten für ihre Haltung einander gegenüber weisen sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede auf. Sie ähneln sich insofern, als beide Seiten ein hohes Maß an Flexibilität

-
- 1 Vgl. z.B. Jeffrey Mankoff, *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*, Lanham 2012, S. 19.
 - 2 Vgl. Jakub Kulhanek, *The Fundamentals of Russia's EU Policy*, in: *Problems of Post-Communism* 5/2010.
 - 3 Vgl. Vilhelm Konnander, *What prospects for Russia in the Baltic Sea Region? Cooperation or isolation?* In: Jakob Hedenskog/Vilhelm Konnander/Bertil Nygren/Ingmar Oldberg/Christer Pursiainen (Hrsg.), *Russia as a Great Power: Dimensions of security under Putin*, London 2005, S. 109-129, hier: S. 111.
 - 4 Vgl. Yulia Nikitina, *How the CSTO Can (and Cannot) Help NATO*, PONARS Eurasia Policy Memo Nr. 285, September 2013.

aufweisen, das häufig auf bilateraler Ebene festzustellen ist, auf der sich die Staaten nicht unbedingt an den kleinsten gemeinsamen Nenner halten müssen, der in einem multilateralen Rahmen ausgehandelt wurde. Bei bestimmten Gelegenheiten kann diese Flexibilität dazu genutzt werden, eine feindselige *Divide-et-impera*-Politik zu betreiben. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass Russland wie auch seine OVKS-Partner die Bedeutung der EU und der NATO als wichtige multilaterale Handlungsrahmen nicht abstreiten und den Dialog mit ihnen daher auch nicht vermeiden können. Im Gegensatz dazu äußern die EU und die NATO Zweifel daran, dass innerhalb des OVKS und der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) eine echte multilaterale Interaktion stattfindet. Skeptiker gehen davon aus, dass beide Organisationen lediglich Vehikel für Russlands Einfluss sind, der den übrigen Mitgliedstaaten einfach aufgezwungen wird, und daher vom Westen eher bekämpft als unterstützt werden müssten.

Russlands Einstellung gegenüber der NATO folgt einer verblüffend ähnlichen Logik. Bereits 2002, als der NATO-Russland-Rat (NRR) gegründet wurde, bestand Russland darauf, dass alle Staaten als Einzelstaaten am NRR teilnehmen. Mit anderen Worten: Der NRR sollte selbst ein aus Nationalstaaten bestehendes multilaterales Organ sein und kein Forum für die multilaterale NATO, in dem sie mit Russland zusammentrifft, um eine vorab von den NATO-Mitgliedern vereinbarte Position zu vertreten. Da diese Bemühungen nach russischer Einschätzung so gut wie gescheitert sind, wird die Allianz zunehmend als eine Form der Einflussnahme der Vereinigten Staaten in Europa betrachtet. Für Moskau folgt daraus, dass Gespräche direkt mit Washington und nicht auf multilateraler Ebene mit der NATO geführt werden müssen. Für die Entscheidungsträger in Moskau war dies nicht überraschend, sondern bestätigte im Gegenteil nur ihre seit Langem gehegte Überzeugung. In der Tat haben höchstwahrscheinlich beide Seiten von Anfang an das begrenzte Potenzial des NRR vorausgesehen, sodass aus ihrem Verdacht eine sich selbst erfüllende Prophezeiung wurde.

Zu einem Teil tragen die Staaten selbst die Schuld daran, dass das Potenzial multilateraler Mechanismen kaum Beachtung findet. Im Zuge bilateraler Verhandlungen mit Drittländern könnten es die Mitgliedstaaten der multilateralen Institution X für angebracht halten, X zum Sündenbock zu machen und ihr die Schuld an Beschränkungen zu geben, die sie widerwillig einhalten müssen. Mitgliedstaaten tendieren offenbar häufig dazu, sich vor Eingriffen multilateraler Organisationen, denen sie selbst angehören, in ihre souveränen Kompetenzen zu schützen. Bilaterale Beziehungen zu externen Partnern gehören zu den wichtigsten Ressourcen, die die Mitgliedstaaten multilateraler Strukturen dazu nutzen können, ihre Verbündeten auf die durchaus größere Palette der ihnen zur Verfügung stehenden politischen Optionen aufmerksam zu machen. Selbst die Staaten, die am meisten davon profitieren, einer multilateralen Institution anzugehören, legen Wert darauf, Alternativen zu haben. Staaten, die der

betreffenden Institution nicht angehören, dürften unterdessen kaum ein Interesse daran haben, ihr zu helfen, zu einem wichtigen Entscheidungszentrum zu werden, das auch auf ihre Geschicke Einfluss nehmen kann.

Im Mittelpunkt der Debatte über die Bedeutung des Multilateralismus in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen steht der natürliche Widerwille beider Seiten, eine Rolle in einem Spiel zu spielen, dessen Regeln von der anderen Seite festgelegt werden und in dem sie als Nichtmitglieder keine Rechte haben. Wenn – rein hypothetisch – jeder Mitgliedstaat deutlich gemacht hätte, dass bilaterale Verhandlungen nicht sinnvoll wären, hätte Russland eher auf Verhandlungen mit der EU und der NATO gesetzt als auf Verhandlungen mit deren Mitgliedstaaten, und der Westen hätte mit der OVKS oder der EAWU verhandelt, obwohl dies in vielen Fragen offenkundig den Interessen der Mitgliedstaaten zuwidergelaufen wäre. Doch solange ein multilateraler Rahmen sich nicht in einen Superstaat verwandelt, wovon selbst die EU noch weit entfernt ist, wird eine Kombination aus bilateralen und multilateralen Gesprächen – wobei der Schwerpunkt auf ersteren liegt – die wichtigste Form internationaler Politik bleiben.

Welche Einstellung ein Staat zum Multilateralismus hat, hängt von seinen nationalen Prioritäten ab. Kleinere Staaten könnten multilaterale Strukturen als das am besten geeignete Mittel zur Kompensierung ihres Mangels an Ressourcen betrachten. Größere Staaten haben oft mit der allgegenwärtigen Versuchung eines Alleingangs zu kämpfen, mit dem sie mühsame Verhandlungen mit Verbündeten umgehen könnten. Diese Versuchung und die Nützlichkeit multilateraler Strukturen auch für größere Staaten schließen sich nicht gegenseitig aus. Sie existieren vielmehr nebeneinander und variieren von Fall zu Fall. Die größten westlichen Staaten brauchten zwei Weltkriege, die zur völligen Zerstörung einiger von ihnen führten, bis sie die Schaffung starker regionaler multilateraler Institutionen in Erwägung zogen, ähnlich denen, die Philosophen Jahrhunderte zuvor vorgeschlagen hatten.

Unter den europäischen Staaten spielt Russland eine besondere Rolle. Zu jener Zeit, als der Westen damit begann, seine wichtigsten multilateralen Strukturen zu entwickeln, bildete Russland den Kern eines Alternativprojekts, das letztlich scheiterte. In vieler Hinsicht kämpft Russland noch heute mit den Folgen des Sowjetsystems und seines Zusammenbruchs. Die neuen multilateralen Regionalorganisationen um Russland (OVKS, EAWU) und um Russland und China (die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit, SOZ) werden vom Westen nur selten als respektierte Partner angesehen, obwohl es ihnen gelungen ist, ihre Mitglieder einander näherzubringen. Als eigenständiger postso-wjetischer Staat ist Russland flächen- und bevölkerungsmäßig nach wie vor das größte europäische Land, selbst wenn man nur den Teil des Landes betrachtet, der geographisch in Europa liegt. Russland ist so groß und mächtig, dass ihm realistisch betrachtet eine Rolle in der regionalen Politik nicht abgesprochen werden kann. Aus genau dem gleichen Grund, aber auch wegen seiner außergewöhnlichen politischen und gesellschaftlichen Komplexität sind

die wichtigsten regionalen Organisationen (EU und NATO) nicht bereit, Russland – selbst in ferner Zukunft – als vollwertiges Mitglied aufzunehmen. Der russischen Regierung ist dies nur allzu bewusst, und sie geht folglich davon aus, dass von der EU und der NATO getroffene Entscheidungen russischen Interessen oftmals zuwiderlaufen werden.

An erster Stelle einer Auflistung von Problemen, aufgrund derer Russland für eine Mitgliedschaft in westlichen Strukturen ungeeignet ist, stehen in der Regel die vermeintliche „Wertelücke“ und Defizite bei der Entwicklung der demokratischen Institutionen des Landes. Tatsächlich wird sich die Transformation des russischen Staates und der russischen Gesellschaft fortsetzen, so wie auch andere Länder sich verändern werden. Zumindest in einigen – wenn auch nicht unbedingt den wahrscheinlichsten – Szenarien könnte dies zu einer Annäherung der Weltanschauungen und Interessen führen. Da jedoch die große Zahl sehr unterschiedlicher Mitglieder bereits jetzt für die EU und die NATO eine institutionelle Herausforderung darstellt, wird die Möglichkeit einer Erweiterung der Mitgliedschaft um Russland wohl eher nicht in Betracht gezogen werden, selbst wenn Russland „gleichgesinnter“ werden würde. Sollte es die ehrliche Absicht geben, Russland und andere Partner, die nicht in den westlichen Rahmen passen, zu integrieren, wäre es wahrscheinlicher, dass dies in Form einer Übertragung von Kompetenzen auf eine andere Institution geschieht und nicht in Form einer Anpassung der EU oder der NATO.

Die Haltung Russlands und des Westens gegenüber den multilateralen Anstrengungen der jeweils anderen Seite sagen nur wenig über ihre Multilateralismuskonzepte als solche aus. Sie spiegeln vielmehr den mangelhaften Zustand dieser besonderen regionalen Beziehung wider, die immer noch weitgehend auf dem Wettbewerb um Einfluss beruht. Dies kommt häufig in Form von Abschreckung und der Schaffung von Gegengewichten zum Ausdruck. Multilaterale Zusammenarbeit wird dabei vor allem als ein Weg gesehen, die eigenen Wettbewerbschancen zu erhöhen, anstatt die Rivalität durch multilaterale Anstrengungen zu beenden.

Sicherheit für alle

Im Laufe der Geschichte ging Russlands Entschlossenheit, ein Gegengewicht zu den westlichen Mächten zu bilden, oft mit konstruktiveren Angeboten einher, von denen einige zum Teil erfolgreich waren. Allerdings wurden diese Bemühungen immer wieder von verheerenden Krisen zunichtegemacht, die von Friedensinitiativen nicht verhindert werden konnten.

Zar Nikolaus II. berief vor dem Ersten Weltkrieg Konferenzen über Völkerrecht und Abrüstung ein. Die sowjetische Regierung rief zwischen den Weltkriegen zur Schaffung eines Systems kollektiver Sicherheit auf. Noch während des Zweiten Weltkriegs einigten sich die Alliierten auf erste Schritte zur Gründung der Vereinten Nationen (VN) und taumelten unmittelbar danach in den

globalen Kalten Krieg, der von schweren regionalen Konflikten begleitet wurde. Auf der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) einigten sich die Teilnehmer auf die Schlussakte von Helsinki – nur wenige Jahre bevor der Kalte Krieg einen neuen Höhepunkt erreichte. Die Charta von Paris wurde ein Jahr, bevor sich das internationale Umfeld mit dem Zusammenbruch der UdSSR dramatisch veränderte, unterzeichnet. Die OSZE wurde inmitten der Spannungen zwischen Russland und dem Westen im Zusammenhang mit den Kriegen in Tschetschenien und Jugoslawien sowie der NATO-Erweiterung ins Leben gerufen. Die postsowjetischen Konflikte blieben trotz zahlreicher multilateraler Vermittlungsbemühungen bestenfalls eingefroren. Auf die Gründung des NRR folgten heftige Meinungsverschiedenheiten über die ballistische Raketenabwehr und den Irak-Krieg. Die Vorschläge des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew zur Diskussion über eine neue euroatlantische Sicherheitsarchitektur verloren in der Georgienkrise von 2008 an Bedeutung. Nach dem Beginn der Ukrainekrise 2014 wurde der NRR erneut blockiert; das Potenzial der OSZE und der VN wurde nur teilweise genutzt. Insgesamt scheint der Multilateralismus in der Geschichte der Sicherheitsbeziehungen bislang eher die Funktion eines Airbags zu haben: Er kann Erschütterungen abmildern, ist aber weder eine Garantie gegen den Ausbruch von Krisen, noch ein wirksames Mittel zur Bewältigung bestehender Krisen. Wenn die Voraussetzung für Russlands engagierte Beteiligung an multilateralen Bemühungen die völlige Gleichberechtigung ist, dann ist die OSZE ein geeignetes Forum dafür, die Möglichkeiten und Grenzen aufzuzeigen, die eine multilaterale Institution mit sich bringt, wenn diese Voraussetzung erfüllt ist. Die besondere Rolle der OSZE in der Ukrainekrise, bei der keine andere Regionalorganisation als unparteiisch und für die Überwachung der Sicherheitslage geeignet angesehen werden konnte, ist ein gutes Beispiel für die Fähigkeit der Teilnehmerstaaten, zu einem Konsens zu gelangen und rasch zu handeln. Doch auch hier sind die Grenzen offensichtlich. Die schwerwiegendsten Einschränkungen sind auf die weiter oben bereits beschriebenen schwierigen Beziehungen zwischen Russland und dem Westen zurückzuführen. Die Tatsache, dass Beschlüsse in der OSZE im Konsens gefasst werden, trägt nicht zur Minderung der Spannungen bei. Als multilaterales Forum kann die OSZE gerade für einen rhetorischen Schlagabtausch genutzt werden (und wird es in der Tat auch), der vorhandene Meinungsverschiedenheiten offenlegt. Selbst wenn irgendwann alle Teilnehmerstaaten beschließen würden, kooperativ zu handeln, würden ihre Differenzen über frühere Konflikte nicht einfach verschwinden. Die Praxis ist stets eine Mischung aus mehr und weniger kooperativem Verhalten, das davon abhängt, welches Verständnis die Regierungen von ihren nationalen Interessen haben. Darüber hinaus muss die OSZE im Kontext gesehen werden. Die Organisation beruht auf politischen Verpflichtungen und agiert neben wesentlich stabileren, reicheren und weniger inklusiven Institutionen, wie z.B. der EU und der

NATO. Die Teilnehmerstaaten kennen diesen Kontext und tragen ihm zwangsläufig Rechnung. Sie würden sich wahrscheinlich anders verhalten, wenn sie die OSZE als Dreh- und Angelpunkt der Entscheidungsfindung über Fragen der Sicherheit in der Region betrachten würden. Vor ihrer erst kürzlich erfolgten und nur begrenzten Wiederbelebung war die Organisation in vielen Politikbereichen sowohl westlich als auch östlich von Wien marginalisiert. Den Bekanntheitsgrad der OSZE zu erhöhen ist keine leichte Aufgabe, wenn einige der wichtigsten Teilnehmerstaaten bei den dringendsten Fragen entweder zu Alleingängen neigen oder sich an weniger inklusive Strukturen halten, die ihren Interessen eher entgegenkommen. Irgendwann wurden die Klagen Russlands über die vermeintliche Ineffizienz der OSZE so laut, dass führende russische OSZE-Experten das Gefühl hatten, etwas unternehmen zu müssen, um die Politiker von den Vorzügen der Organisation zu überzeugen.⁵

Die institutionellen Defizite der OSZE sind zwar offensichtlich, dennoch stellt sich die Frage, ob die fehlende Rechtspersönlichkeit der Organisation, ihr bescheidener Haushalt und ihre verschiedenen operativen Einschränkungen tatsächlich allein eine überzeugendere Leistung verhindern, die die OSZE zu einem echten Hüter des Friedens und der Stabilität in der Region machen würde. Die Antwort geben die Grundlagen der VN: Die Vereinten Nationen haben eine ordentliche Charta als Rechtsgrundlage für ihre Existenz, ein Mandat zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie die dafür notwendigen administrativen und finanziellen Ressourcen. Der VN-Sicherheitsrat ist ein fest etabliertes Organ, zu dessen ständigen Mitgliedern die führenden Sicherheitsakteure in der euroatlantischen Gemeinschaft sowie Russland und China gehören. Die Bedeutung der Grundpfeiler der VN im Allgemeinen und des VN-Sicherheitsrates im Besonderen wird in allen wichtigen russischen Dokumenten zur Außenpolitik hervorgehoben. Wie bei anderen Großmächten auch bedeutet Russlands offen bekundete Respektierung der Vereinten Nationen nicht, dass es niemals das Zustandekommen eines Konsenses verhindern würde. Schließlich wurde das Vetorecht der ständigen Mitglieder gerade deshalb eingeführt, damit sie auf ihre Bedenken aufmerksam machen können, auch wenn diese nicht von anderen geteilt werden. Die Zahl der Fälle, in denen ein ständiges Mitglied sein Vetorecht wahrgenommen hat, ist seit dem Ende des Kalten Krieges drastisch gesunken.⁶ Das Spektrum der stark polarisierenden Themen ist begrenzt, wobei der israelisch-palästinensische Konflikt nach wie vor der bedeutendste ist.⁷ Die meisten Meinungsverschiedenheiten werden vielleicht niemals zur Abstimmung kommen; letztendlich wird jedoch eine Vielzahl von Resolutionen verabschiedet (61 im Jahr

5 Vgl. Andrey Zagorsky/Mark Entin, Should Russia leave the OSCE, in: *Russia in Global Affairs* 3/2008, S. 19-31.

6 Vgl. Research Report: The Veto, in: Security Council Report 3/2015, unter: <http://www.securitycouncilreport.org/research-reports/the-veto.php>.

7 Vgl. Emma McClean, Hard Evidence: Who uses veto in the UN Security Council most often and for what?, in: *The Conversation*, 31. Juli 2014, unter: <https://theconversation.com/hard-evidence-who-uses-veto-in-the-un-security-council-most-often-and-for-what-29907>.

2017),⁸ was natürlich die Mitwirkung Russlands als ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrats voraussetzt.

Bekanntermaßen ist die Aufmerksamkeitsspanne der Medien begrenzt. Die meisten in multilateralen Institutionen diskutierten Themen finden daher nie oder nur selten Eingang in die öffentliche Debatte oder das öffentliche Bewusstsein. Die Krisen, die Schlagzeilen machen, sind die akutesten und diejenigen, die am schwersten zu lösend sind. Russlands konstruktive Mitarbeit an der Lösung verschiedener Probleme auf der ganzen Welt wird von vielen nicht zur Kenntnis genommen werden, solange die anhaltenden Konflikte, an denen Russland beteiligt ist, ungelöst bleiben.

Gute Nachbarschaft

Das unmittelbare internationale Umfeld Russlands wurde vom Zusammenbruch der UdSSR geprägt, der für viele, auch für die Führer der neuen unabhängigen Staaten, überraschend kam. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) wurde den Sowjetbürgern als eine flexiblere Alternative zur Sowjetunion angepriesen, die jedoch sämtliche wichtigen Vorzüge der Union beibehalten würde.⁹ Die Gründungsdokumente der GUS stellten gleichzeitig klar, dass jeder Staat die Souveränität und territoriale Integrität der anderen Staaten respektieren würde. Die Verwaltungsgrenzen innerhalb der UdSSR wurden zu international anerkannten Staatsgrenzen. Die GUS erwies sich dennoch eher als ein Scheidungsakt als eine „UdSSR 2.0“. Die ehemaligen Sowjetrepubliken gingen in ihrer innenpolitischen Entwicklung unterschiedliche Wege und setzten unterschiedliche außenpolitische Prioritäten. Mehr als ein Vierteljahrhundert später ist die Frage der Anerkennung der Souveränität der postsowjetischen Staaten durch Russland noch immer Gegenstand lebhafter Diskussionen unter den Experten.¹⁰ In offiziellen russischen Erklärungen wurde stets bekräftigt, dass Moskaus Achtung der Souveränität seiner Nachbarn außer Frage steht. Dem würden Georgien, die Ukraine und Moldau allerdings widersprechen und auf die Rolle verweisen, die Russland in den postsowjetischen Konfliktgebieten spielt. Auch wenn es nur drei von vielen ehemaligen Sowjetrepubliken sind, schlagen ihre Vorwürfe international Wellen und sie finden aufgrund der Tragik der Konflikte und der Wichtigkeit der dabei auf dem Spiel stehenden zentralen Prinzipien des Völkerrechts, wie z.B. territoriale Integrität und das Selbstbestimmungsrecht, viele Unterstützer.

8 Vgl. United Nations Security Council, Resolutions adopted by Security Council in 2017, unter: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-adopted-security-council-2017>.

9 So der Geist der Erklärung von Alma-Ata vom 21. Dezember 1991, mit der die GUS gegründet wurde.

10 Vgl. z.B. James Nixey/Richard Sakwa, The Russia Question: Sovereignty and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia, 8. Dezember 2016, unter: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/russia-question-sovereignty-and-legitimacy-post-soviet-eurasia>.

Auch wenn die Prinzipien des Völkerrechts weltweit anerkannt sind, ist ihre Interpretation jedoch nach wie vor schwierig und wird politisiert. Einige wenige – darunter auch mächtige – Staaten teilen die von der Ukraine, Georgien und Moldau gegenüber Russland vorgebrachten ernsthaften Bedenken voll und ganz. Andere beschränken sich auf moderate Äußerungen oder vermeiden es, strittige Themen zu berühren. Fast alle Länder, die große Bedenken hinsichtlich des Verhaltens Russlands gegenüber seinen Nachbarn haben, befinden sich in Europa oder Nordamerika. Ihnen dient das Thema als eine Art Lackmestest: Ausgehend von Russlands Rolle bei der Lösung der postsowjetischen Konflikte ziehen Teile des Westens Schlussfolgerungen hinsichtlich Russlands Fähigkeit, eine konstruktive Rolle in der Weltpolitik zu spielen. Russlands mangelnde Bereitschaft, eine verstärkte internationale Präsenz in diesen Konfliktgebieten zu unterstützen, wird als Ablehnung des Multilateralismus aufgefasst.

Dennoch hat Russland Versuche unternommen bzw. unterstützt, multilaterale Instrumente in gegenwärtigen oder potenziellen Konfliktgebieten einzusetzen, auch wenn Moskau selten so weit ging zu glauben, dass die Präsenz internationaler Organisationen der Schlüssel zur Konfliktlösung sei. Die OSZE unterhält Feldoperationen in Moldau und in der Ukraine und war vor der Krise von 2008 neben der dortigen Mission der Vereinten Nationen auch in Georgien aktiv. Bis 1999 befand sich eine weitere OSZE-Mission auf der Krim.¹¹ Die Möglichkeit einer Friedensmission der VN im Donbas wird seit 2014 unter Experten und seit Wladimir Putins diesbezüglichem Vorschlag vom September 2017 auch auf offizieller Ebene diskutiert.¹² Die für Russland wichtigsten Lehren hinsichtlich der Rolle multilateraler Institutionen bei der Lösung von Konflikten kamen aus dem Balkan. Sie werden oft aus einem bestimmten Blickwinkel interpretiert: In Moskau ist man davon überzeugt, dass der Westen die internationale Präsenz in Konfliktgebieten zum Nachteil russischer Interessen genutzt hat und dass Russland nicht noch einmal in diese Falle tappen darf. Russland hat jedoch auch andere Nachbarn, mit denen die Beziehungen längst nicht so problematisch sind. Die multilateralen Übereinkommen der EAWU und der OVKS vereinen einen beachtlichen Teil der GUS-Mitglieder, die ihre Bereitschaft bekundet haben, sich an einer engeren wirtschaftlichen und militärischen Zusammenarbeit zu beteiligen. Die Beschlüsse dieser Organisationen werden wesentlich von dem Erfordernis beeinflusst, einen Konsens unter den Mitgliedern zu erzielen. Es wurden große Anstrengungen unternommen, einer breiteren Öffentlichkeit zu vermitteln, wie wichtig eine eurasische Integration

11 Vgl. OSCE, The Secretariat, Conflict Prevention Centre, Survey of OSCE Field Operations, Wien, Oktober 2017, S. 46-47.

12 Vgl. Steven Pifer, Test Putin's proposal for UN peacekeepers, Brookings Institution, 13. September 2017, unter: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/09/13/test-putins-proposal-for-u-n-peacekeepers>; Alexey Arbatov, A UN peacekeeping operation is the only way forward in Ukraine, Carnegie Moscow Center, 28. September 2017, unter: <http://carnegie.ru/commentary/73251>.

sei.¹³ Auch wenn Russland verglichen mit seinen kleineren Verbündeten in wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht ein Schwergewicht ist, erfordern die Beschlussfassungsverfahren in den eurasischen Organisationen ein kooperatives Verhalten.

Die Skepsis einiger westlicher Länder gegenüber der EAWU und der OVKS beruht in erster Linie auf einer Bewertung der innenpolitischen Entwicklung ihrer Mitglieder als auf der Art und Weise ihrer multilateralen Interaktion. Aus dieser Perspektive stellen sie Zusammenschlüsse temporärer Autokratien dar, die irgendwann offeneren und demokratischeren Regierungssystemen werden weichen müssen. Die Vorstellung einer relativ schnellen und unkomplizierten Transformation nach westlichem Vorbild wird jedoch in vielen Teilen der Welt in Frage gestellt. Es ist durchaus möglich, dass die EAWU-/OVKS-Staaten noch viele Jahrzehnte lang an der schrittweisen Fortentwicklung dieser multilateralen Strukturen weiterarbeiten werden, ohne dass sich ihre nationalen politischen Systeme oder die Art ihrer Interaktion grundlegend ändern. Irgendwann könnte diese allmähliche Konsolidierung es externen Partnern unmöglich machen, diese Organisationen zu ignorieren.

Rechtliche Grundlagen

Nach der OSZE ist der Europarat, dem Russland im Februar 1996 beigetreten ist,¹⁴ die zweitwichtigste regionale Institution, in der Russland Vollmitglied ist und an deren Stärkung Russland ein Interesse haben könnte. Auch wenn die jüngsten politischen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Ukraine Krise Russlands Mitwirkung im Europarat verkompliziert haben, ist die Mitgliedschaft für Russland wichtig und insgesamt positiv.

Die Mitgliedschaft im Europarat hat von Russland eine Reihe von rechtlichen Anpassungen erfordert, darunter das Verbot der Todesstrafe, das von konservativen Stimmen im Land noch immer heftig kritisiert wird. Außerdem können russische Bürger nun auch beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Beschwerde gegen Urteile russischer Gerichte einlegen. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) hat russischen Parlamentsabgeordneten eine wichtige neue Möglichkeit eröffnet, an den internationalen Debatten teilzunehmen.

Der Europarat beruht auf der Idee, dass seine Mitglieder gemeinsame Werte teilen und dass diese ihnen dabei helfen, ähnliche Mechanismen zum Schutz der Rechte ihrer Bürger und ähnliche Regeln für politische Prozesse auf nationaler Ebene einzuführen. In der Praxis haben sich Russland und der Westen in dieser Hinsicht eher voneinander entfernt. Das zeigt sich an der beachtlichen

13 Siehe die Berichte des Centre for Integration Studies der Eurasian Development Bank, unter: <https://eabr.org/en/analytics/integration-research/cii-reports/>.

14 Vgl. Council of Europe and the Russian Federation, Council of Europe, Council of Europe Programme Office in Moscow, unter: <https://www.coe.int/en/web/moscow/field-office>.

Zahl von Urteilen des EGMR, die in den letzten Jahren gegen die Russische Föderation ergingen, die nur von Italien und der Türkei übertroffen wird.¹⁵ Dieser Rekord bei den EGMR-Urteilen hat den russischen Staat offensichtlich verärgert, was zu der Entscheidung des russischen Verfassungsgerichts führte, dass Russland EGMR-Urteile nicht in jedem Fall befolgen muss.¹⁶ Russlands offizielle Haltung ist jedoch nach wie vor, dass es an der Mitwirkung interessiert ist, wenngleich es der Ansicht ist, dass einige Regelungen des EGMR reformiert werden müssen, wenn sie ordnungsgemäß funktionieren sollen.¹⁷ Das Stimmrecht der russischen Delegation in der PACE wurde aufgrund der Rolle des russischen Parlaments in der Krimkrise 2014 ausgesetzt.¹⁸ Aus Protest gegen diesen Beschluss, der nach wie vor in Kraft ist, hat Russland seine jährlichen Zahlungen an den Europarat 2017 eingestellt.¹⁹ Prominente russische Stimmen haben Russlands Mitgliedschaft im Europarat regelmäßig als unnötige Belastung kritisiert.²⁰ Der Europarat unterscheidet sich von den meisten anderen multilateralen Strukturen dadurch, dass er die politischen Prozesse in Russland in Frage stellen und der EGMR gegen Entscheidungen über Rechtsfälle Einspruch erheben kann, darunter auch Fälle von großem öffentlichem Interesse. Für russische Beobachter, die nur beiläufig an internationalen Organisationen interessiert sind, ist der Europarat meistens ein Ärgernis. Für diejenigen hingegen, die die Aufhebung von Urteilen russischer Gerichte wünschen, ist der Europarat eine wichtige Institution, auch wenn sie zuvor kaum Interesse an internationalen Angelegenheiten hatten.

Wirtschaftliche Gründe

Die russische Wirtschaft macht weniger als zwei Prozent des weltweiten BIP aus, während der Anteil der Vereinigten Staaten 24 Prozent und derjenige Chinas rund 15 Prozent beträgt.²¹ Anders als im Bereich der Sicherheit oder bei

15 Vgl. European Court of Human Rights, Violation by Article and by States (1959-2016), unter: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2016_ENG.pdf.

16 Vgl. Vladimir Putin signs law allowing Russia to ignore international human rights rulings, in: The Independent, 15. Dezember 2015.

17 Vgl. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Comment by the Information and Press Department on Foreign Minister Sergey Lavrov's participation in the 127th Session of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 17. Mai 2017, unter: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2759379.

18 Vgl. Russian delegation suspended from the Council of Europe over Crimea, in: The Guardian, 14. April 2014.

19 Vgl. Russia cancels payment to Council of Europe after claiming its delegates are being persecuted over Crimea, in: The Independent, 30. Juni 2017.

20 Vgl. z.B. Dolžna li Rossija vyjti iz sostava Soveta Evropy? [Sollte Russland aus dem Europarat austreten?], Zvezda, 28. April 2016, unter: <https://tvzvezda.ru/schedule/programs/content/201509181148-ykon.htm/201604281306-7al6.htm>.

21 Vgl. Alex Gray, The world's 10 biggest economies in 2017, World Economic Forum, 9. März 2017, unter: <https://www.weforum.org/agenda/2017/03/worlds-biggest-economies-in-2017>.

der Zusammenarbeit mit seinen kleineren Nachbarn verfügt Russland über keinerlei Einfluss, der es ihm ermöglichen würde, ohne die Zusammenarbeit mit anderen nennenswerte Ergebnisse in der Weltwirtschaft zu erzielen. Die EAWU mag dabei helfen, benachbarte Länder zusammenzubringen, sie führt jedoch nicht zu einer wesentlichen Veränderung der Rolle Russlands in den globalen Wirtschaftsbeziehungen. Die führenden wirtschaftlichen Schwergewichte der Welt verfügen über wesentlich mehr Instrumente, erkennen aber oftmals auch den Wert des Multilateralismus, wenn es darum geht, den Weg dafür zu ebenern, Regeln zu klären und Handels- und Investitionsbarrieren abzubauen.

Russland trat 2012 nach 20-jährigen Verhandlungen und einem langen Annäherungsprozess der Welthandelsorganisation (WTO) bei.²² Der Beitritt war längst überfällig, da sich die WTO rasant in Richtung einer echten globalen Organisation entwickelte, deren Mitgliederzahl mit derjenigen der Vereinten Nationen annähernd vergleichbar ist. Bis 2017 waren acht Beschwerden gegen Russland eingereicht worden, die ein WTO-Streitschlichtungsverfahren erforderlich machten.²³ Damit befindet sich Russland, was die Anzahl der Beschwerden angeht, in der relativ großen Ländergruppe, die in der Mitte zwischen der Gruppe der führenden globalen Wirtschaftsmächte, gegen die die meisten Beschwerden erhoben wurden, und den wirtschaftlich unbedeutendsten Länder, gegen die keine Beschwerden eingereicht wurden, liegt. Russland ist dabei zu lernen, wie es die WTO-Mechanismen zu seinem Vorteil nutzen kann, und hat vier WTO-Beschwerden gegen die EU und zwei gegen die Ukraine eingeleitet. Im Oktober 2014 gründete das russische Ministerium für Wirtschaftsentwicklung gemeinsam mit der in Moskau ansässigen *Higher School of Economics* und der Sberbank ein Kompetenzzentrum für WTO-Fragen.²⁴

Russland trat der WTO zu einem Zeitpunkt bei, als weitere Fortschritte beim Abbau von Handelshemmnissen durch das Scheitern der Verhandlungen der Doha-Runde fraglich wurden. Für ein Neumitglied kann dies sogar ein Vorteil sein, da es ihm Zeit gibt, die vorhandenen Mechanismen und Verfahren zu verstehen und zu beherrschen. Ein Großteil der WTO-Verhandlungen führt z.B. dazu, dass die Länder Koalitionen bilden. Die Vertreter Russlands werden unter anderem versuchen die Fähigkeit zu erwerben, sich an Koalitionen zu beteiligen und neue Koalitionen vorzuschlagen.

Obwohl fast ausnahmslos alle Länder der Welt der WTO beigetreten sind oder sich im Beitrittsprozess befinden, hält die interne Diskussion über die WTO-Mitgliedschaft in Russland an. Lobbyisten bestimmter Industriezweige und populistische Politiker stellen die Organisation als eine globalistische Verschwörung dar, die versucht, der russischen Wirtschaft zu schaden, die sich

22 Vgl. World Trade Organization, Accessions, Russian Federation, unter: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_russie_e.htm.

23 Vgl. World Trade Organization, Map of disputes against WTO members, unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm.

24 Zu weiteren Informationen über das Zentrum siehe Centr ekspertizy VTO [Kompetenzzentrum für WTO-Fragen], unter: <http://www.wto.ru/2014/10/15/o-цетре>.

nicht mit Hilfe protektionistischer Barrieren zur Wehr setzen könne und auf die Beschwerden der EU und anderer Handelspartner reagieren müsse. Das ist nur ein Beispiel von vielen dafür, wie der Multilateralismus in der öffentlichen Debatte verzerrt werden kann.

Russland ist aktives Mitglied der Gruppe der 20 führenden Wirtschaftsmächte (G20) seit ihrer Gründung als zentrales Forum für die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit im Jahr 1999 (Gipfeltreffen finden seit 2008 statt) und hatte 2013 erfolgreich die Präsidentschaft inne. Die G20 befasst sich in erster Linie mit der globalen makroökonomischen Stabilität und ist der wichtigste Mechanismus, den Russland dazu nutzen kann, sich in Fragen, in denen es selber nur wenig Einfluss hat, Gehör zu verschaffen. Die G20 hat den Vorteil, dass sie in der Öffentlichkeit als ein Club der Staats- und Regierungschefs und nicht wie ein gesichtsloses bürokratisches Monster auftritt, als das die WTO erscheinen mag. Mit dem Ausschluss Russlands aus der Gruppe der Acht (G8) im Zuge der Ukraine Krise wird die Funktion der G20 als „Club“ sogar noch wichtiger: Abgesehen von den Auftritten der Staats- und Regierungschefs auf den Gipfeltreffen, die in erster Linie von ihrer Körpersprache geprägt sind, findet die Arbeit in der G20 in der russischen Öffentlichkeit weder Beachtung noch Interesse.

Seit 1996 strebt Russland danach, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beizutreten.²⁵ Die Verhandlungen wurden 2014 infolge der Ukraine Krise auf Eis gelegt.²⁶ Der russischen Regierung ist jedoch bewusst, wie wichtig die OECD-Standards für Investoren sind, und verweist nachdrücklich auf das beiderseitige Interesse an einer möglichen Wiederbelebung des Beitrittsprozesses.²⁷ Ein Zentrum für OECD-Kompetenz in der Russischen Akademie für Volkswirtschaft und Öffentlichen Dienst beim Präsidenten der Russischen Föderation unterstützt den Prozess.²⁸

Auch wenn die Idee eines Schwenks in Richtung Asien unter Experten nach wie vor umstritten ist,²⁹ ist Russland fest entschlossen, auf dem Kontinent politisch und wirtschaftlich stärker in Erscheinung zu treten. Im Vergleich mit den dynamischen Volkswirtschaften in Asien hat Russland wenig zu bieten. In diesem am dichtesten besiedelten Teil der Welt kann Russland seine Partner mit seiner demografischen Entwicklung, seinem Arbeitsmarkt, seinen Wachstumsraten, der Modernität seiner Städte, seiner technologischen Entwicklung

25 Vgl. OECD, The Russian Federation and the OECD, unter: <http://www.oecd.org/russia/therussianfederationandtheoecd.htm>.

26 Vgl. DW, OECD suspends Russia accession talks while Moscow vows „symmetrical“ sanctions, 13. März 2014, unter: <http://www.dw.com/en/oecd-suspends-russia-accession-talks-while-moscow-vows-symmetrical-sanctions/a-17494773>.

27 Vgl. Sputnik international, OECD Wants Russia to Enter Despite Some States' Objections – Russian Minister, 29. August 2017, unter: <https://sputniknews.com/world/201708291056897566-russia-oecd-cooperation-membership>.

28 Die Russische Akademie für Volkswirtschaft und Öffentlichen Dienst beim Präsidenten der Russischen Föderation betreibt eine englischsprachige Website unter: <https://www.ranepa.ru/eng>.

29 Vgl. z.B. Alexander Gabuev, A Pivot to Nowhere: The Realities of Russia's Asia Policy, Carnegie Moscow Center, 22. April 2016, unter: <http://carnegie.ru/commentary/63408>.

oder der hohen Qualität seiner Handelslogistik nicht beeindrucken. Derartige Einschränkungen drängen die russische Regierung in Richtung multilateraler Strukturen, selbst wenn diese nur sehr lose und eher symbolischer Natur sind. Am Vorabend des Gipfeltreffens der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) in Vietnam schilderte Präsident Putin in einem von ihm verfassten Zeitungsartikel Russlands ausdrückliche Bereitschaft, das wirtschaftliche Potenzial Asiens zu nutzen.³⁰ Russlands Mitarbeit in der APEC wird auch von einer Expertengruppe an einem unabhängigen Zentrum innerhalb der Akademie des Präsidenten unterstützt.³¹ Die vom Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) entwickelten Foren – der Ostasiengipfel (EAS) und das ASEAN-Regionalforum (ARF) – haben ebenfalls in Russland wachsendes Interesse geweckt.³²

Mit der Nutzung multilateraler Wirtschaftsorganisationen und -foren stellt Russland seine Fähigkeit unter Beweis, Regeln und Verfahren gebührend zu beachten, wenn diese für die Vertretung seiner Interessen tatsächlich hilfreich sind und wenn Russland dadurch Rechte besitzt oder erlangen kann, die es zu einem gleichberechtigten Teilnehmer machen. Wichtig ist auch, dass diese Organisationen und Foren selbst dann, wenn die Zusammenarbeit mit ihnen erhebliche Änderungen der russischen Gesetzgebung und der Geschäftspraktiken erfordert, nicht so weit gehen, das politische System Russlands in seinem Kern zu kritisieren – etwas, das bereits wiederholt zu Problemen in Russlands Beziehung zur EU geführt hat.

Polyzentrische Eliten

Seit vielen Jahren beharrt Russland sowohl in der offiziellen Politik als auch auf Expertenebene darauf, dass die heutige und die zukünftige Welt als multipolar bzw. polyzentrisch betrachtet werden müsse.³³ Das Gegenargument unterstellt, dass eine multipolare Welt chaotisch und von Rivalität beherrscht würde.³⁴ Was auch immer die Absichten der Staatsoberhäupter der Welt sein mögen, die Zahl der Akteure mit globaler Bedeutung nimmt in der Tat zu.

30 Vgl. Wladimir Putin, Russia's APEC goals: Shared prosperity and harmonious development, in: The Globe and Mail, 8. November 2017, unter: <https://www.theglobeandmail.com/opinion/vladimir-putin-russias-apec-goals-shared-prosperity-and-harmonious-development/article36875042>.

31 Das russische APEC-Studienzentrum betreibt eine englischsprachige Website unter: <http://apec-center.ru/en>.

32 Vgl. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Foreign Minister Sergey Lavrov's opening remarks and answers to media questions at a news conference following a number of bilateral meetings and multilateral events on the sidelines of ASEAN, EAS and ARF, Vientiane, July 26, 2016, 26. Juli 2016, unter: http://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/2370655.

33 Vgl. Alexander Dynkin/Natalia Ivanova (Hrsg.), Russia in a Polycentric World, Moskau 2012.

34 Vgl. Condoleezza Rice attacks multi-polarity as „necessary evil“, EurActiv, 1. Juli 2003, unter: <https://www.euractiv.com/section/security/news/condoleezza-rice-attacks-multi-polarity-as-necessary-evil>.

Multilaterale Zusammenarbeit scheint die naheliegende Lösung für eine Welt zu sein, in der eine erhebliche Anzahl von Staaten und nichtstaatlichen Einheiten eine wichtige Rolle bei der globalen Politikgestaltung spielt.

An Erklärungen des russischen Außenministeriums zu Fragen multilateraler Zusammenarbeit mangelt es nicht, wobei der Hinweis auf Russlands konstruktive Haltung in der Regel mit dem Ausdruck der Sorge darüber verbunden ist, dass Russlands Sonderinteressen nicht immer respektiert werden. Wenn die Tätigkeit multilateraler Institutionen so interpretiert wird, dass sie von anderen Großmächten gesteuert wird, die entschlossen sind, Russlands Einfluss zu verringern, ruft dies Besorgnis und Misstrauen hervor.

Es ist unwahrscheinlich, dass die meisten der bestehenden multilateralen Mechanismen in absehbarer Zeit große öffentliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen werden. Wie das Gegenbeispiel der WTO belegt, kann dies angesichts der Komplexität der von Diplomaten und Experten diskutierten Themen von Vorteil sein. Der Umfang des russischen Engagements in der multilateralen Zusammenarbeit bestimmen die russischen Eliten. Der Konsens, dass diese Welt polyzentrisch ist, sagt uns nur wenig darüber, wie sie in den Augen der Menschen sein sollte, ebenso wenig wie über die Absichten, die wichtige Akteure in ihr an den Tag legen werden. Russland wird diese wichtigen Aspekte der Welt und ihres zukünftigen Charakters jedenfalls mitgestalten.

Unter den russischen Eliten unterscheidet man zumeist Liberale, die eher geneigt sind, international anerkannte Normen, Regeln und Handlungsrahmen als politische Leitlinien zu nutzen, und Konservative, die versuchen, externe Einschränkungen der Souveränität des Landes auf ein Minimum zu reduzieren. Keine dieser beiden Gruppen wird verschwinden, und beide werden zur Formulierung russischer Politik beitragen. Im Moment scheinen die liberalen Stimmen in wirtschaftlichen Fragen größeres Gewicht zu haben, während die Konservativen die Oberhand beim Thema Sicherheit haben. Auch wenn dies sichtbare Auswirkungen auf Russlands Rolle in multilateralen Institutionen hat, haben die letztlich getroffenen politischen Entscheidungen oft nichts mit dem Radikalismus zu tun, der in beiden Gruppen zu finden ist. Der radikale Teil der liberalen Elite würde es wahrscheinlich vorziehen, die enge Zusammenarbeit Russlands mit wichtigen westlichen Institutionen zur Priorität zu machen, was jedoch eindeutig nicht zu den Präferenzen der Regierung gehört. Der radikale Teil der Konservativen würden sich lieber aus den meisten multilateralen Institutionen zurückziehen, insbesondere aus jenen, die Russland dazu zwingen, auf Beschwerden anderer einzugehen, wie etwa dem Europarat oder der WTO. Diese Option wird von der Regierung ebenfalls nicht in Erwägung gezogen.

Obwohl sich die Eliten an der Debatte über Russlands gegenwärtige und zukünftige Mitwirkung an der multilateralen Zusammenarbeit beteiligen, ist diese Debatte oftmals von schierer Unkenntnis geprägt. Von einigen positiven Ausnahmen abgesehen ist die für die Analyse multilateraler Institutionen vor-

handene Sachkenntnis unzureichend. Die Regierung ist sich der Notwendigkeit bewusst, dass das Know-how zumindest in einigen Bereichen verbessert werden muss, doch werden die Ergebnisse erst auf längere Sicht abschätzbar sein.

Schlussfolgerungen

Russland schreckt vor Multilateralismus nicht zurück. Die zwischen Russland und dem Westen derzeit anhaltenden erbitterten Meinungsverschiedenheiten spiegeln nicht das ganze Spektrum der Politik wider, die durch die Existenz multilateraler Institutionen geprägt ist. In vieler Hinsicht trifft Russland hinsichtlich der Nutzung multilateraler Mechanismen sehr rationale Entscheidungen. Wenn die russische Regierung sieht, dass diese Mechanismen ihren Interessen nicht dienlich sind oder ihnen sogar zuwiderlaufen und dass sich daran so bald auch nichts ändern wird, hat sie wenig Interesse daran, zu ihrer Effizienz beizutragen. Wenn multilaterale Strukturen hingegen zur Wahrung russischer Interessen beitragen können, sei es durch allgemein anerkannte gemeinsame Regeln oder Dialogforen, dann ist Russlands Interesse geweckt und es ist bereit, in den Institutionen mitzuarbeiten.

In einer Reihe von Fällen, vor allem in jenen, in denen sich Russland und der Westen besonders unversöhnlich gegenüberstehen, werden Fortschritte, die durch multilaterale Zusammenarbeit erzielt werden könnten, von miteinander unvereinbaren nationalen Interessen blockiert. Dies sollte nicht als das komplette Versagen internationaler Organisationen interpretiert werden. Sowohl nationale Sonderinteressen als auch die Fähigkeit, zu einem multilateralen Konsens zu gelangen, werden Teil der internationalen Politik bleiben. Russland wird beide Instrumente nutzen – je nachdem, was seinen Interessen am besten dient.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten:
innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Ein starker Mann am Bosphorus? Die Türkei nach Erdogans Referendum

2017 war kein gutes Jahr für die europäisch-türkischen Beziehungen, und es war auch kein gutes Jahr für die Türkei. Die Fronten zwischen der Türkei auf der einen und den europäischen Staaten und internationalen Organisationen auf der anderen Seite haben sich verhärtet. Die Rhetorik auf beiden Seiten hat sich verschärft und es wurden mehr Differenzen als Gemeinsamkeiten sichtbar. Tiefpunkte waren das Referendum über die Verfassungsänderung, offensichtlich willkürliche Verhaftungen von Personen, die auch die Staatsbürgerschaft eines europäischen Landes besaßen, und die persönlichen Eingriffe des türkischen Staatspräsidenten Recep Tayyip Erdoğan in den deutschen Wahlkampf. Wer vermutet hatte, dass die Gezi-Park-Proteste Anzeichen für Risse im Machtgefüge seien und Erdoğan den Zenit seiner Macht bereits überschritten habe, sah sich getäuscht. Seither hat Erdoğan die Tonlage gegenüber dem Westen noch einmal deutlich verschärft und nach dem Putschversuch Mitte 2016 auch innenpolitisch die Zügel noch einmal spürbar angezogen.

Die Wahl Erdogans zum türkischen Staatspräsidenten im Jahr 2014 und das Referendum von 2017 zur Verfassungsänderung und Umwandlung des politischen Systems in der Türkei in ein präsidentielles System waren tiefe politische Einschnitte. Beide Abstimmungen wurden von der OSZE beobachtet und kritisch kommentiert. Der folgende Beitrag geht zunächst auf die Kritik der OSZE an den Abstimmungen ein. Danach wird untersucht, mit welchen Repressions- und Legitimationsstrategien Erdoğan seine Macht festigt. Trotz der deutlich sichtbaren autoritären Züge wird abschließend argumentiert, dass es für den Westen dennoch Erfolg versprechender ist, sich nicht in die direkte Konfrontation mit Erdoğan zu begeben und die Türkei abzukoppeln, sondern die europäisch gesonnenen Teile der türkischen Zivilgesellschaft unbeirrt zu stärken und die politische Entwicklung weiterhin kritisch zu begleiten.

Demokratie auf Türkisch

Recep Tayyip Erdoğan, der von 2003 bis 2014 türkischer Ministerpräsident war, wurde im August 2014 mit 52,2 Prozent der abgegebenen Stimmen zum Staatsoberhaupt der Türkei gewählt. Zuvor bekleidete Abdullah Gül das Amt

* Der vorliegende Beitrag beruht in seinen Grundzügen auf Olaf Leißer/Ikknur Üreyen, Autoritäre Tendenzen in der AKP-Politik, in: Yunus Yoldaş/Burak Gümüş/Wolfgang Gieler (Hrsg.), Die Neue Türkei. Eine grundlegende Einführung in die Innen- und Außenpolitik unter Recep Tayyip Erdoğan, Frankfurt/Main 2015, S. 25-51, wurde jedoch neu gefasst und aktualisiert.

des Präsidenten der Türkei. Erdoğan wurde von knapp 69 Prozent der in Deutschland wählenden türkischen Bürger unterstützt, allerdings lag die Wahlbeteiligung in Deutschland lediglich bei 8,15 Prozent.¹ Da Erdoğan verhältnismäßig viele Stimmen in Deutschland auf sich vereinigen konnte, kann ein positiver Effekt seines Wahlkampfes in Deutschland angenommen werden. Allerdings hat Erdoğan mit der bemerkenswerten Ausnahme Großbritanniens generell in den westeuropäischen Ländern sehr viele Stimmen bekommen, die sogar über den Werten in der Türkei liegen.

Die Wahlen verliefen vergleichsweise fair und demokratische Standards wurden respektiert, wie auch internationale Beobachter konstatierten. So hielten die Beobachter der OSZE fest: „Der Wahlkampf war von einer generellen Achtung der Grundfreiheiten gekennzeichnet und die Kandidaten konnten ihren Wahlkampf im Allgemeinen ungehindert führen.“² Dennoch ergab sich ein gewisses Missverhältnis zwischen den Kandidaten daraus, dass Erdoğan als Ministerpräsident politisch wesentlich sichtbarer war als seine Mitbewerber. Dazu die OSZE-Beobachter: „Alle drei Kandidaten betrieben zwar einen aktiven Wahlkampf, jedoch war der Wahlkampf des Ministerpräsidenten der sichtbarste. Die missbräuchliche Verwendung von Verwaltungsressourcen und die fehlende klare Trennung zwischen wichtigen institutionellen Veranstaltungen und Wahlkampfaktivitäten verschafften ihm einen unangemessenen Vorteil.“³ Schon 2014 hatte Erdoğan seine Macht über die Medien des Landes dazu benutzt, sich in Szene zu setzen.

Die beiden Gegner Erdoğan's, Ekmeleddin İhsanoğlu, der gemeinsam von der kemalistischen Republikanischen Volkspartei (*Cumhuriyet Halk Partisi*, CHP) und der rechtsextremen Partei der Nationalistischen Bewegung (*Milliyetçi Hareket Partisi*, MHP) aufgestellt worden war, und Selahattin Demirtaş von der linksgerichteten Demokratischen Partei der Völker (*Halkların Demokratik Partisi*, HDP) kritisierten die unfairen Bedingungen des Wahlkampfes. Der öffentliche Sender TRT (*Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu*) räumte Erdoğan vergleichsweise sehr viel mehr Raum für wahlkampfbezogene Aussagen ein als seinen Opponenten. So konnte Erdoğan insgesamt rund 533 Minuten Sendezeit dazu nutzen, seine Wahlbotschaft zu verbreiten, während der Kandidat von CHP und MHP 23 Minuten Sendezeit erhielt und der Kandidat der HDP mit nur 45 Sekunden Sendezeit auskommen musste. Die OSZE schrieb dazu: „Die insgesamt unverhältnismäßige Fernsehberichterstattung, die wichtigste Quelle für politische Informationen, zugunsten des Ministerpräsidenten, einschließlich Live-Übertragungen seiner Veranstaltungen und Reden, gepaart

1 Vgl. Nermin Abadan-Unat/Volkan Çıdam/Dilek Çınar/Zeynep Kadirbeyoğlu/Selcan Kaynak/Bahar Özay/Sercan Taş, Voting Behaviour of Euro-Turks and Turkey's Presidential Elections of 2014, Dezember 2014, S. 18.

2 OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Turkey, Presidential Election, 10 August 2014, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 18. November 2014, S. 1, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/126851> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 Ebenda, S. 2.

mit der begrenzten politischen Werbung der beiden anderen Kandidaten, verschaffte dem Ministerpräsidenten einen klaren Vorteil und beschränkte die pluralistischen Informationen über politische Alternativen für die Wähler.⁴

Im Vergleich zu seinen Vorgängern nimmt Erdoğan als Staatspräsident eine aktivere Rolle bei der Gestaltung seiner Tätigkeitsfelder ein, wobei er gelegentlich auch seine Kompetenzbereiche überschreitet. Laut Verfassung ist die Türkei noch immer eine parlamentarische Demokratie, in der die Exekutive als primäre Instanz regiert und dem Präsidenten „lediglich“ symbolische Kompetenzen zufallen. Unter Erdoğan änderten sich die Machtverhältnisse jedoch fundamental. Er agiert in seiner jetzigen Position als Präsident mehr als Regierungschef und weniger als politisch neutrales Staatsoberhaupt.⁵ Dies wiederum ist nur möglich, weil die Ministerpräsidenten – bis Mai 2016 Ahmet Davutoğlu, danach Binali Yıldırım – bereit waren sich Erdoğan unterzuordnen, der informell ihre Kabinette gebildet und schließlich bestätigt hat. *De facto* handelt es sich bei dem Regierungssystem der Türkei seit der Wahl Erdogans bereits um ein Präsidialsystem. Da selbst Erdoğan nicht permanent gegen den Geist der Verfassung verstoßen kann, ist daher auch formal eine Änderung des politischen Systems geboten.

Die Idee, ein präsidentielles System in der Türkei einzuführen, kann strategisch als ein sehr berechnender Zug Erdogans gedeutet werden. Wenn ihm dies bis zu den nächsten Wahlen im Jahr 2019 gelingt, werden diejenigen Amtshandlungen, die er derzeit als Staatsoberhaupt in Überschreitung seiner Kompetenzen durchführt, nicht mehr länger verfassungswidrig sein. Darüber hinaus kann er dann politisch noch unabhängiger von anderen politischen Akteuren agieren.⁶

Das Referendum zur Änderung der türkischen Verfassung fand am 16. April 2017 statt. Die Wähler sollten darüber entscheiden, ob das 18 Punkte umfassende Gesetz Nr. 6771, mit dem insgesamt 72 Artikel der Verfassung geändert werden sollten, verabschiedet und mit der nächsten Wahl im November 2019 in Kraft treten soll. Das Ergebnis fiel mit 51 Prozent Ja-Stimmen gegen 49 Prozent Nein-Stimmen denkbar knapp aus. Für die Verfassungsänderung stimmten im Wesentlichen die inneranatolischen Provinzen, während die Küstenprovinzen, der europäische Teil der Türkei und die mehrheitlich kurdisch besiedelten Provinzen sich dagegen aussprachen. Das Ergebnis ist umso bemerkenswerter, als Erdoğan und seine Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, kurz: *AK Parti*, AKP)⁷ im Vorfeld sehr stark für eine Annahme geworben hatten und dabei auch nicht vor Drohungen und Einschüchterungen zurückschreckten. Der OSZE-Bericht über das Verfassungsreferendum stellte unmissverständlich fest, dass das Referendum „unter ungleichen

4 Ebenda, S. 2-3.

5 Vgl. Emre Erdoğan, *Erdoğan's Final Countdown to Absolute Power?* The German Marshall Fund of the United States, Analysis, 19. Februar 2015, unter: <http://www.gmfus.org/publications/Erdoğan's-final-countdown-absolute-power>.

6 Vgl. ebenda, S. 2.

7 Die Abkürzung „AK“ („ak“) bedeutet auf Türkisch auch „weiß“ oder „rein“.

Bedingungen stattfand und die beiden Seiten keine Chancengleichheit hatten. Die Wähler erhielten keine objektiven Informationen über zentrale Aspekte der Reform und zivilgesellschaftliche Organisationen konnten nicht teilnehmen. Mit dem nach dem gescheiterten Putschversuch vom Juli 2016 eingeführten Ausnahmezustand wurden für einen wirklich demokratischen Prozess wesentliche Grundfreiheiten eingeschränkt. Die Entlassung oder Inhaftierung von Tausenden von Bürgern hat das politische Umfeld nachteilig beeinflusst. Die Dominanz einer Seite in der Berichterstattung sowie Einschränkungen der Medienfreiheit reduzierten den Zugang der Wähler zu einer Vielzahl von Meinungen.“⁸

Die Tatsache, dass die „Ja“-Kampagne Zugriff auf staatliche Ressourcen hatte und das Wohlwollen staatlicher Institutionen, vor allem der Sicherheitskräfte, genoss, während die „Nein“-Kampagne mit unfairen, teilweise gewalttätigen Mitteln, bekämpft wurde, wirft ein bedenkliches Licht auf die politische Situation im Lande. Auch die OSZE „beobachtete, dass die Bemühungen mehrerer Parteien und zivilgesellschaftlicher Organisationen, die ‚Nein‘-Kampagne zu unterstützen, behindert wurden. Die Rhetorik der Kampagne wurde von einer Reihe hochrangiger Beamter, die die ‚Nein‘-Anhänger mit terroristischen Sympathisanten gleichsetzten, in den Schmutz gezogen. In zahlreichen Fällen waren die Unterstützer der ‚Nein‘-Kampagne mit einem Verbot ihrer Wahlkampfaktivitäten, Eingriffen der Polizei und Tötlichkeiten bei ihren Veranstaltungen konfrontiert.“⁹

Angesichts der deutlichen Intervention staatlicher Institutionen erscheint es fast wie ein Wunder, dass das Ergebnis zugunsten Erdoğan's so knapp ausgefallen ist. 2017 ist die Einflussnahme Erdoğan's noch wesentlich massiver als drei Jahre zuvor. Immer deutlicher tritt der autokratische Charakter seiner Amtsführung zu Tage.

Erdoğan's Radikalisierung

Der Aufstieg der AKP ist mit einer Serie von Reformen verbunden, die es in diesem Ausmaß in der Türkei noch nie zuvor gegeben hatte. Unter der erstmals 2002 ins Amt gewählten AKP-Regierung rückte die Türkei Schritt für Schritt näher an die Europäische Union (EU) heran.¹⁰ Zu den wichtigsten Errungen-

8 OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Turkey, Constitutional Referendum, 16 April 2017, OSCE/ODIHR Limited Referendum Observation Mission, Final Report, Warschau, 22. Juni 2017, S. 1, unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/324816>; dieselbe Aussage findet sich bereits in: OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights/Parliamentary Assembly of the Council of Europe, International Referendum Observation Mission, Republic of Turkey – Constitutional Referendum, 16 April 2017, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, S. 1, unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/311721>.

9 OSCE/ODIHR Limited Referendum Observation Mission, Final Report, a.a.O. (Anm. 8), S. 2.

10 Vgl. Olaf Leiß (Hrsg.), Die Türkei im Wandel. Innen- und außenpolitische Dynamiken, Baden-Baden 2013.

schaften der AKP zählen die Abschaffung der Todesstrafe, die Einführung des Folterverbots und die Ausweitung der Meinungsfreiheit sowie der Rechte von Minderheiten, Frauen und Kindern.¹¹ Angesichts dieser Veränderungen zeigte sich die Europäische Kommission gewillt, die Aufnahme der Verhandlungen über die Vollmitgliedschaft der Türkei in der EU am 3. Oktober 2005 offiziell in die Wege zu leiten.¹² Der Reformprozess, den die AKP einleitete, ist dadurch gekennzeichnet, dass auch islamisch-konservative und kurdische Kreise in den neuen moderateren und europafreundlichen Kurs mit einbezogen wurden. Trotz der Öffnung gegenüber „europäischen Werten“ war das Vorhaben der AKP geprägt von dem Wunsch nach einer neuen moralischen Ordnung der Gesellschaft, die im Kern auf osmanische Strukturen zurückzuführen ist. Um diese Erneuerung durchzusetzen, mussten jedoch jene kemalistischen Kräfte, die die Renaissance des politischen Islams seit Gründung der Türkei stets verhindert hatten, gebrochen werden. Die AKP setzte sich dabei das Ziel, eines der Grundprinzipien des Kemalismus, nämlich die Laizismusrichtlinien, zu reformieren.

Dieses Vorhaben wurde damit begründet, dass die Regierung eine pluralistischere Auslegung der Politik befürworte. Mit der Reformierung des Kemalismus werde jedoch keine direkte Abschaffung laizistischer Prinzipien angestrebt, sondern lediglich deren Auflockerung mit dem Ziel, das politische System der Türkei demokratischer zu gestalten. Sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in der Gesellschaft wurde die Strategie der AKP als fortschrittlich und modern wahrgenommen. Die Modernisierung wurde für die türkische Gesellschaft vor allem im wirtschaftlichen Sektor spürbar. Zudem verstand es die AKP, sich von früheren islamischen Bewegungen abzugrenzen und aus deren Scheitern zu lernen.¹³ Um in der Türkei politische Erfolge erzielen zu können, musste die AKP eine moderatere Haltung einnehmen und anders als ihre Vorgänger, wie z.B. die verbotene Wohlfahrtspartei (*Refah Partisi*, RP) Necmettin Erbakans in den 1990er Jahren, eher die Funktion einer Partei der politischen Mitte übernehmen.

Nach europäischem Verständnis ist die AKP allerdings spätestens mit Erdoğan's Amtsantritt als Staatspräsident im Jahr 2014 nicht mehr als moderat oder als Partei der Mitte einzustufen. Erdoğan und die AKP verfolgen zunehmend eine Politik, die aus einem Mix aus neo-osmanischer Nostalgie, islamisch-konservativer Moral und Nationalismus besteht. Auffällig ist dabei die Zuspitzung der Politik auf Erdoğan. Wie keiner seiner Amtsvorgänger versteht es Erdoğan, sich als Garant für die Stabilität von „Volk und Vaterland“ zu stilisieren. Erdoğan verkörpert in seiner Person die Verschmelzung von Staat und

11 Vgl. Asiye Öztürk, Der innenpolitische Kontext des außenpolitischen Wandels der Türkei, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 5/2009, S. 12.

12 Vgl. Olaf Leïße, The Permanent Candidate: Turkey's Europeanization under the AKP Government, in: Annette Freyberg-Inan/Mehmet Bardakci/Olaf Leïße (Hrsg.), Growing Together, Growing Apart: Turkey and the European Union Today, Baden-Baden 2016, S. 35-53.

13 Vgl. E. Fuat Keyman/Sebnem Gumuscu, Democracy, Identity and Foreign Policy in Turkey. Hegemony Through Transformation, Basingstoke 2014, S. 41.

Nation zu einer Einheit, in deren Zentrum er selbst als oberster Repräsentant des Staates steht. Um seine eigene Macht zu erhalten und auszubauen, stellt Erdoğan mit der für 2019 geplanten Umwandlung des politischen Systems in ein Präsidialsystem den bisherigen Staatsaufbau komplett in Frage. Die Politik Erdoğan's und der AKP weist dabei zunehmend autoritäre Züge auf. Der selbstherrlichen Ausübung von Herrschaft ist dabei durchaus an einer entsprechenden öffentlichen Anerkennung und Wahrnehmung gelegen. Innenpolitisch wird ein rigider Kurs zur Erreichung der eigenen Ziele gefahren, der mit Überwachung, Repression und auch Gewalt durchgesetzt wird. Vier Machtmittel sollen nachfolgend exemplarisch dargestellt werden.

Einschränkung der Medien- und Pressefreiheit

Die Medienlandschaft in der Türkei ist primär von unternehmerischen Interessen geprägt; damit spielen wirtschaftliche Verflechtungen bei der Berichterstattung eine enorm wichtige Rolle.¹⁴ Als die AKP bei den Wahlen von 2002 an die Macht kam, wurde sie zunächst von einem Großteil der Medien unterstützt. Dies änderte sich jedoch nach den Wahlen von 2004, in deren Folge einige Medienunternehmer und Politiker den Versuch unternahmen, die Regierung in ein schlechtes Licht zu rücken. Die AKP wurde wegen ihres Reformpakets insbesondere von der *Doğan Media Group*, dem größten Medienunternehmen der Türkei, kritisiert. Die Kritik der *Doğan Media Group* erreichte vor allem durch die Revidierung des Kopftuchverbots in öffentlichen Einrichtungen durch die Regierung im Jahre 2008 ihren Höhepunkt.¹⁵ Ein Jahr später wurde der *Doğan Media Group* eine extrem hohe Geldstrafe auferlegt, um die regierungskritische Arbeit des Unternehmens weitgehend einzuschränken.¹⁶ Diese und weitere repressive Maßnahmen schränkten die Freiheit der journalistischen Arbeit ein und hatten eine zunehmende Selbstzensur zur Folge.¹⁷ Die Selbstzensur kann sowohl auf den Staat als auch auf unternehmerische Interessen zurückgeführt werden. Die Medienunternehmen sind bestrebt, gute Beziehungen zum Staat aufrechtzuerhalten, wodurch die Berichterstattung zugunsten der Regierung ausfällt.¹⁸ Die Selbstzensur ist zudem damit zu erklären, dass Journalisten Angst davor haben, ihren Arbeitsplatz zu

14 Vgl. Dilek Kurban/Ceren Sözeri, Caught in the Wheels of Power: The Political, Legal and Economic Constraints on Independent Media and Freedom of the Press in Turkey, TESEV Democratization Program, Media Studies Series 3, Istanbul 2012, S. 49.

15 Vgl. ebenda, S. 50.

16 Vgl. Sebnem Arsu/Sabina Tavernise, Turkish Media Group Is Fined \$2.5 Billion, in: The New York Times, 9 September 2009, unter: http://www.nytimes.com/2009/09/10/world/europe/10istanbul.html?_r=0.

17 Vgl. Kurban/Sözeri, a.a.Ö. (Anm. 14), S. 51.

18 Vgl. ebenda, S. 51-52.

verlieren oder öffentlich diskreditiert zu werden und Schwierigkeiten im sozialen Umfeld zu bekommen.¹⁹

Die Diskussion über die Pressefreiheit in der Türkei erreichte sowohl im nationalen als auch im internationalen Raum ihren Höhepunkt während der Gezi-Park-Proteste. Zu Beginn der Unruhen schenken die türkischen Medien den Protesten kaum Beachtung. Als die ersten Demonstrationen auf dem zentralen Taksim-Platz in Istanbul begannen, berichtete der zur *Doğan Media Group* gehörende Sender CNN Türk nicht über die Ereignisse auf dem Taksim-Platz, sondern sendete stattdessen eine Dokumentation über Pinguine.²⁰ Diese fehlgeleitete Medienberichterstattung führte dazu, dass der Pinguin zu einer Symbolfigur innerhalb der Protestbewegung wurde.²¹

Journalisten und andere Personen des öffentlichen Lebens, die an den Gezi-Park-Protesten teilnahmen, wurden öffentlich diskreditiert.²² Nach den Protesten verloren 384 Journalisten ihren Job.²³ Can Dündar, einer der bekanntesten türkischen Journalisten, sagte nach seiner Entlassung: „Jeder kennt den Grund; ich bin nicht der Erste und ich werde auch nicht der Letzte sein.“²⁴ Ende 2014 wurden Razzien in der Türkei durchgeführt, bei denen 24 Personen festgenommen wurden, unter ihnen drei Journalisten. Verhaftet wurden insbesondere Personen, die Fethulla Gülen und seiner Bewegung nahestanden – genau ein Jahr, nachdem die Korruptionsskandale, die das Ansehen der türkischen Regierung diskreditiert hatten, aufgedeckt worden waren, wofür Gülen verantwortlich gemacht wurde. Nach dem Putschversuch im Juli 2016 verschärfte sich die Gangart der Sicherheitskräfte noch einmal. Mehr als 100 Journalisten wurden verhaftet und 150 Medien geschlossen. Viele Journalisten mussten das Land verlassen, darunter Can Dündar, der nach Deutschland ausreiste. Zum Zeitpunkt der Niederschrift des vorliegenden Beitrags befinden sich noch immer 43 Journalisten in Haft, darunter Deniz Yücel und die Übersetzerin Meşale Tolu; die Zahl inhaftierter Journalisten ist damit die höchste weltweit. Im internationalen Vergleich befindet sich die Türkei auf der Rangliste der Presse-

19 Vgl. Friedrich Ebert Stiftung, Media Barometer, Turkey 2014, A home grown analysis of the media landscape in Turkey, Istanbul 2014, S. 17, unter: http://www.fes-tuerkei.org/media/Media_Barometer_eng_web.pdf.

20 Vgl. Kerem Öktem, Why Turkey's mainstream media chose to show penguins rather than protests, in: The Guardian, 9. Juni 2013, unter: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/jun/09/turkey-mainstream-media-penguins-protests>.

21 Vgl. Pelin Turgut, As Turkey's Protests Continue, Attention Falls on Failures of Turkish Media, in: Time, 6. Juni 2013, unter: <http://world.time.com/2013/06/06/as-turkeys-protests-continue-attention-falls-on-failures-of-turkish-media/>.

22 Vgl. Turkish actor threatened over his Gezi Park support, Hürriyet Daily News, unter: <http://www.hurriyetsdailynews.com/turkish-actor-threatened-over-his-gezi-park-support.aspx?pageID=238&nID=48568&NewsCatID=341>.

23 Vgl. Friedrich Ebert Stiftung, Media Barometer, a.a.O. (Anm. 19), S.16.

24 Zitiert nach: Serkan Ocak, Ve Can Dündar da gitti [Und auch Can Dündar ist gegangen], Radikal, 2. August 2013, unter: http://www.radikal.com.tr/turkiye/ve_can_dundar_da_gitti-1144521.

freiheit 2017 von Reporter ohne Grenzen mittlerweile auf Platz 155 von 180 – Tendenz fallend.²⁵

Dieses Vorgehen deutet darauf hin, dass das politische Geschehen in der Türkei demokratischen Werten zuwiderläuft. Öffentliche Medien sind in Demokratien, in denen die Macht vom Volke ausgeht, für die eigenständige Meinungsbildung der Bürger unverzichtbar. Durch die Einschränkung der Medienberichterstattung wird dem türkischen Volk genau dieses Recht auf unabhängige Meinungsbildung genommen.

Eingeschränktes Demonstrationsrecht und Sicherheitspolitik

Ebenso wie die Pressefreiheit wird in der Türkei auch das Demonstrationsrecht stark eingeschränkt und kontrolliert. Nach den Gezi-Park-Protesten wurde im Februar 2015 ein umfassendes Sicherheitspaket verabschiedet, das der Polizei mehr Befugnisse einräumt. Die Polizei kann nunmehr nach eigenem Ermessen auf bewaffnete Demonstranten schießen, wobei schon Steine als Waffen aufgefasst werden können. Dies gefährdet auch friedliche Demonstranten, die versehentlich in die Schusslinie der Polizei geraten könnten.²⁶ Das Sicherheitspaket ist vor allem gegen Demonstranten gerichtet; es erweitert die Befugnisse der Polizei erheblich und erlaubt u.a. auch umstrittene Ermittlungsmethoden. So darf die Polizei beispielsweise Demonstranten nun bis zu 48 Stunden festhalten. Zudem soll ein Vermummungsverbot bei Demonstrationen durchgesetzt werden; Demonstranten, die sich nicht an dieses Verbot halten, können mit bis zu fünf Jahren Haft bestraft werden.

Nach dem Putschversuch im Jahr 2016 wurden grundlegende Rechte außer Kraft gesetzt. Über 150.000 Staatsangestellte verloren ihren Arbeitsplatz, 15 Universitäten wurden unmittelbar nach dem Putschversuch geschlossen. Noch immer befinden sich rund 55.000 Menschen in Untersuchungshaft, deren zulässige Dauer der Staat auf bis zu sieben Jahre ausdehnen will. Demonstrationen gegen diesen harten Kurs treffen auf geballte Polizeiwillkür. Trotz der repressiven Maßnahmen ist allerdings zu beobachten, dass sich Demonstranten durch diese Regelungen nicht gänzlich abschrecken lassen. Am 8. März 2017 demonstrierten in Istanbul über 10.000 Frauen anlässlich des Weltfrauentages. Bei der von einer feministischen Gruppe organisierten Demonstration machten sich Frauen mit ihren an Erdoğan gerichteten Slogans gegen die vorherrschenden patriarchalen Strukturen stark.

25 Vgl. Reporter ohne Grenzen, Rangliste der Pressefreiheit 2017, unter: https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Presse/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2017/Rangliste_der_Pressefreiheit_2017_-_Reporter_ohne_Grenzen.pdf.

26 Vgl. Mustafa Akyol, The No-More-Mr-Nice-Guy law, in: Hürriyet Daily News, 25. Februar 2015, unter: <http://www.hurriyetaidailynews.com/the-no-more-mr-nice-guy-law.aspx? page ID=449&nID=78807&NewsCatID=411>.

Recep Tayyip Erdoğan sagte im November 2014 im Rahmen eines Treffens, bei dem es um „Frauen und Gerechtigkeit“ ging: „Man kann Frauen und Männer nicht gleichstellen. Es läuft der Natur zuwider.“²⁷ Aus diesem Zitat wird bereits deutlich, dass Erdoğan keinesfalls eine Gleichstellungspolitik befürwortet. Außerdem gab er zu verstehen, dass der Anlass der Veranstaltung ihn nicht davon abhalten werde, sein konservatives Frauenbild öffentlich kundzutun. Ihm liegt viel mehr daran, spezifische Frauen- und Männerrollen hervorzuheben. Bereits zum Weltfrauentag 2008 forderte er die türkischen Frauen dazu auf, mindestens drei Kinder zu bekommen, um die Nation zu unterstützen. Im Juli 2014 zog Bülent Arınç, der wie Erdoğan zu den Gründern der AKP zählt, die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich, als er den Frauen das Lachen in der Öffentlichkeit verbieten wollte, das er als Beispiel für den Sittenverfall in der Türkei beklagte.²⁸

Darüber hinaus hatte sich die AKP im Jahr 2012 die Verschärfung des Abtreibungsgesetzes zum Ziel gesetzt. Diese Idee wurde aufgrund heftiger Kritik jedoch schnell wieder verworfen. Im Zuge der öffentlichen Diskussion zu diesem Thema setzte Erdoğan Schwangerschaftsabbrüche mit Mord gleich und sein ohnehin schon fragwürdiges Vorhaben, Abtreibungen vollständig zu verbieten, wurde mit seiner Begründung, Abtreibung sei Landesverrat, immer unverständlicher. Mit „Landesverrat“ meinte Erdoğan, dass Abtreibungen das Bevölkerungswachstum beeinträchtigen und damit der Türkei im Ganzen schaden würden. Unterstützt wurde Erdoğan's Position u.a. vom damaligen Gesundheitsminister Recep Akdağ, der der Meinung war, dass Abtreibungen nur dann durchgeführt werden dürften, wenn die Gesundheit der Mutter durch die Schwangerschaft gefährdet sei. Daher sollte selbst eine Schwangerschaft infolge einer Vergewaltigung nicht beendet werden dürfen. Wenn die Mutter das Kind nicht wolle, könne der Staat letztlich die Erziehungspflicht übernehmen. Auffällig ist, dass diese Debatte hauptsächlich von Männern geführt wurde und dabei wiederum führende Politiker der AKP eine Verschärfung des Abtreibungsgesetzes befürworteten. Auch hält Erdoğan nur wenig von Verhütungsmitteln, denn diese seien, so Erdoğan, Erzeugnisse ausländischer Feinde, die dazu dienen, die Türkei zu schwächen.²⁹

Nach solchen Äußerungen ist es nicht verwunderlich, dass sich die Türkei im *Global Gender Gap Report* von 2016 von insgesamt 144 Ländern auf dem 130. Rang befindet.³⁰ In allen Lebensbereichen soll eine islamisch-konservative Geschlechtertrennung erfolgen. Studentenwohnheime werden nun streng nach

27 Zitiert nach Çigdem Akyol, Der bekümmerte Bruder, in: taz, 25. November 2014, unter: <http://www.taz.de/15027795/>.

28 Vgl. Türkei: Erdogan-Vize will Frauen das Lachen verbieten, Spiegel Online, 29. Juli 2014, unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/tuerkei-erdogans-stellvertreter-will-frauen-das-lachen-verbieten-a-983400.html>.

29 Vgl. Akyol, a.a.O. (Anm. 27).

30 Vgl. World Economic Forum, The Global Gender Gap Report 2016, Genf 2016, unter: http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf.

Geschlechtern getrennt und Erdoğan hat angekündigt, er werde gegen unehe-lich zusammenlebende Studenten vorgehen. Tattoos, Piercings und gefärbte Haare sind im Klassenzimmer verboten, stattdessen dürfen nun schon Mäd-chen ab der fünften Klasse im Unterricht das islamische Kopftuch tragen. Kon-servative Kreise fordern zudem immer drängender die Abschaffung des ge-mischtgeschlechtlichen Unterrichts.

Die skizzierten Beispiele, die den Stellenwert der Frau in der AKP-Politik ver-deutlichen sollen, zeigen, dass Frauen als alles andere als gleichberechtigt wahrgenommen werden. Hinter diesem Frauenbild steckt kein modernes west-liches, sondern vielmehr ein traditionell-muslimisches Konzept, das mit Hilfe der AKP-Politik das gesellschaftliche Leben der Türkei tiefgreifend prägt. Die Freiheiten der Frauen werden eingeschränkt, die Mutterrolle wird als fort-schrittliches Element zum Nutzen der Nation betrachtet. Zugleich werden Maßnahmen ergriffen um die Zahl der erwerbstätigen Frauen zu verringern, obwohl die Türkei in den vergangenen Jahren einen ungeahnten wirtschaftli-chen Aufschwung genommen hat, der eigentlich dazu führen müsste, dass auch vermehrt Frauen in das Wirtschaftsleben integriert werden. Dass solche Vor-stellungen nicht nur in der Ideologie Erdoğan's und der Programmatik der AKP eine Rolle spielen, sondern durch konkrete Politik in die Lebenswirklichkeit der türkischen Bevölkerung überführt werden, weist wiederum auf den repres-siven Charakter des Regierungshandelns hin. Bürgerliche Rechte und politi-sche Freiheiten eines Großteils der Bevölkerung werden im Namen islamisch-konservativer Normen und Werte der politischen Elite eingeschränkt, deren Durchsetzung staatlich kontrolliert wird.³¹ Das Frauenbild der AKP ist stark von moralisierenden Elementen geprägt, die von einem modernen Verständnis von Gleichberechtigung weit entfernt sind.

Großprojekte der AKP und deren Wirkung auf die Wähler

Bauliche Großprojekte sind ein Lieblingsthema für Autokraten, denn in ihnen drückt sich politische Macht aus und verewigt sich die Herrschaft. Auch Erdoğan hat in der Vergangenheit verschiedene Großprojekte unterstützt, die den wirtschaftlichen Aufschwung in der Türkei für jeden sichtbar machen. Bei der Eröffnung eines im Rahmen des Marmaray-Verkehrsprojekts für den Per-sonentransport unter dem Bosphorus gebauten Eisenbahntunnels fuhr Erdoğan persönlich einen Zug durch den Tunnel und erhielt dabei breite mediale Auf-merksamkeit. Seinen eigenen Amtssitz in Ankara, den Präsidentschaftspalast, auch Weißer Palast (*Ak Saray*) genannt, ließ Erdoğan trotz mehrerer Gerichts-urteile, die den Bau untersagt haben, in einem Naturschutzgebiet errichten. Der Palast ist um ein Vielfaches größer als der Buckingham-Palast in London oder

31 Vgl. Leah Gilbert/Payam Mohseni, Beyond Authoritarianism: The Conceptualization of Hybrid Regimes, in: Studies in Comparative International Development, September 2011, S. 270-297.

der Élysée-Palast in Paris; vor allem aber ist er größer als das Parlamentsgebäude in Ankara und verkörpert Erdoğan's Herrschaft. Mit der Tatsache, dass er sich über die Gerichtsurteile hinweg gesetzt hat, macht Erdoğan zudem deutlich, dass er die wahre Macht im Land hat. Außerdem bricht Erdoğan mit der Tradition, dass die Präsidenten seit Atatürk in Çankaya residierten. Kritiker sehen darin einen weiteren Versuch Erdoğan's, sich von Atatürk zu distanzieren und eine „neue Türkei“ zu begründen.

Weitere Großprojekte sind u.a. der Bau einer dritten Brücke über den Bosphorus, eine riesige Moschee in Istanbul und ein gigantischer Flughafen, der als „größter Flughafen der Welt“ beworben und sicher einmal Erdoğan's Namen tragen wird. Die Bauprojekte Erdoğan's unterstreichen die vermeintlich wirtschaftlich fortschrittlichen Elemente der AKP-Politik. Mit diesen Projekten signalisiert die Regierungspartei, dass sie weiterhin für den Fortschritt plant und die Türkei im internationalen Vergleich weit vorn stehen werde. Mit derartigen Prestigeprojekten gelingt es der Partei, die breite Unterstützung der Wähler zu mobilisieren und so an Legitimität zu gewinnen. Erdoğan und die AKP versuchen die Bedürfnisse derjenigen Wähler zu befriedigen, die am ökonomischen Fortschritt der Türkei interessiert sind. Sie schaffen Arbeitsplätze, tragen vermeintlich zur Lösung der Verkehrsprobleme der aus allen Nähten platzenden Metropole Istanbul bei und demonstrieren einen sichtbaren politischen Output. Zusätzliche Legitimität wird durch die Verknüpfung solcher Projekte mit den charismatischen Charakterzügen Erdoğan's erzeugt, der die Großprojekte zur Chefsache gemacht hat und damit in der Öffentlichkeit wirbt. Die Großprojekte sind aber nicht nur Symbole der Prosperität und des Wohlstands, sondern demonstrieren auch die Überlegenheit der islamisch-konservativen Ideologie. Eine gigantische Moschee, die von allen Stadtteilen Istanbul aus gesehen werden kann, macht auch äußerlich sichtbar, dass der Religion eine große Rolle in der türkischen Gesellschaft eingeräumt wird.

Die Beziehungen der Türkei zu Europa

Die innenpolitische Entwicklung ist seit dem Amtsantritt Erdoğan's ungewisser denn je. Auf der einen Seite pluralisiert sich das gesellschaftliche Leben zusehends. Das Militär und Islamisten, Konservative und Modernisten, Kemalisten und Liberale, Aleviten und Sunniten, Kurden und Armenier, Frauenrechtlerinnen und Imame, Justiz und Bürokratie kämpfen um politischen Einfluss und Teilhabe. Auf der anderen Seite dominiert die AKP – und mit ihr Recep Tayyip Erdoğan – die politische Szene. Der lange Jahre mal offen, mal verdeckt geführte Kampf der AKP mit dem Militär ist inzwischen weitgehend beendet. Insbesondere nach dem gescheiterten Putschversuch wurden das Militär und damit die Ideologie des Kemalismus endgültig marginalisiert. Mit der Festigung seiner Macht und vor allem seit seinem Amtsantritt als Präsident veränderte sich Erdoğan's Regierungsstil und nahm einen zunehmend autoritären

Charakter an.³² Seine bevorzugten Methoden sind dabei, wie dargestellt, die Kontrolle der Medien, die Einschränkung von Menschenrechten, die Verbreitung islamischer und ultrakonservativer Werte beispielsweise in der Frauenfrage sowie die Steigerung von Legitimität durch Großprojekte, die sein Prestige fördern und den Fortschritt des Landes mit seiner Person verbinden.

Im Moment ist die Türkei von den Werten der Europäischen Union weiter entfernt denn je. Damit ist die Annäherung an Europa noch ungewisser geworden.³³ Doch wohin wird die Reise einer zunehmend selbstbewussten und auf ihre Souveränität pochenden Türkei gehen? Bereits in seiner politischen Frühphase hielt Erdoğan eine Rede, die ihm 1998 eine zehnmonatige Haftstrafe wegen „religiöser Hetze“ einbrachte. Erdoğan hatte aus einem Gedicht zitiert, das vermutlich aus der Feder eines Verfechters des türkischen Nationalismus, Ziya Gökalp, aus dem Jahr 1912 stammt: „Die Demokratie ist nur der Zug, auf den wir aufsteigen, bis wir am Ziel sind.“³⁴ Bereits 1994 sagte er der Zeitung *Milliyet*: „Gott sei Dank sind wir Anhänger der Scharia.“³⁵

Wie sollte Europa auf die Verwandlung der Türkei in einen autoritären Staat durch Erdoğan reagieren? Einen Königsweg gibt es sicher nicht, dafür aber viele Holzwege. Doch sollte nicht vergessen werden, dass trotz aller repressiven Maßnahmen und einer Zuckerbrot-und-Peitsche-Politik und trotz der bald 15-jährigen Herrschaft Erdoğan Teile der türkischen Zivilgesellschaft noch immer auf Europa ausgerichtet sind. Islamische Werte mögen sich rasch verbreiten, doch der säkulare Einfluss Europas ist nach wie vor existent. Ein Abbruch der Beziehungen zur Türkei würde die Hardliner in der Türkei stärken, diejenigen, die eher auf konservative Werte und islamischen Rigorismus setzen. Daran kann den europäischen Staaten nicht gelegen sein. Ein Abdriften der Türkei Richtung Naher Osten müssen die Europäer unbedingt verhindern. Andererseits ist Erdoğan nicht so machohaft und unverwundbar, wie er sich derzeit darstellt. Außenpolitisch läuft es nicht so gut für die Türkei. Die „Null-Probleme“-Politik mit den Nachbarn, 2009 eingeführt vom damaligen Außenminister Ahmet Davutoğlu, ist krachend gescheitert. Die Aussöhnung mit Armenien ist ins Stocken geraten, Syrien versinkt im Bürgerkrieg, der Irak zerbricht, die Turkstaaten sind weiterhin distanziert und auch die europäischen Nachbarn bleiben verhalten. Die Unterstützung der Muslimbrüder in den arabischen Staaten verschreckt die dortigen Machthaber. Erdoğan suggeriert

32 Vgl. Johannes Gerschewski, The three pillars of stability: legitimation, repression and co-optation in autocratic regimes, in: *Democratization* 1/2013, S. 28.

33 Vgl. Nathalie Tocci, Europeanization in Turkey: Trigger or Anchor for Reform?, in: *South European Society and Politics* 1/2005, S. 71-81; Heinz Kramer, Ist der türkische Beitrittsprozess am Ende?, in: Olaf Leiß (Hrsg.), *Die Türkei im Wandel. Innen- und außenpolitische Dynamiken*, Baden-Baden 2013, S. 75-100.

34 Zitiert nach: Faruk Sen, Recep Tayyip Erdoğan: Der Islamist als Modernisierer, in: *Welt*, 5. Mai 2007, unter: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article6068757/Recep-Tayyip-Erdogan-Der-Islamist-als-Modernisierer.html>.

35 Vgl. Boris Kalnoky, Das System von Recep Tayyip [sic!] Erdoğan, in: *Welt*, 20. Juli 2007, unter: <http://www.welt.de/politik/article1042341/Das-System-von-Recep-Tayyip-Erdogan.html>.

Großmachtpolitik, wenn er sich neuerdings am russischen Präsidenten Wladimir Putin orientiert und Katar unterstützt, aber damit hat sich die Großmacht-politik auch schon weitgehend erschöpft. Echte politische, soziale und wirt-schaftliche Reformen kommen nur aus dem Westen, nicht aus dem Osten. Erdoğan bleibt daher auf die Verbindungen mit dem Westen angewiesen. Kleine Nadelstiche wie die Aussetzung öffentlicher Bürgschaften, die Verrin-gerung von Krediten der staatlichen Förderbanken und offizielle Reisewarnun-gen für Urlauber und Geschäftsleute können und sollen Erdoğan deutlich ma-chen, dass der Westen die Entwicklung in der Türkei durchaus mit Besorgnis sieht. Die Hoffnung auf einen Wandel nach Erdoğan sollte jedenfalls nicht dazu führen, jetzt alle Verbindungen zu kappen. Einen Ausweg aus der komplizierten Beziehung zwischen Europa und der Türkei hat der für die Wirt-schaft zuständige stellvertretende Ministerpräsident Mehmet Şimşek in Bezug auf den Beitritt seines Landes zur Europäischen Union formuliert: „Wenn die Türkei alles Nötige tut, um Mitglied zu werden, ist es letztlich nicht entschei-dend, wirklich beizutreten. Wir können ja auch wie Norwegen oder die Schweiz sein.“³⁶ Dies muss das Ziel europäischer Politik sein – die offenen, prosperierenden, pluralen, debattenfreudigen, innen- und außenpolitisch be-weglichen Elemente der Türkei zu fördern. Dann kann das Land vielleicht tat-sächlich einmal zur Schweiz des Orients werden.

36 Zitiert in: Christian Geinitz, Sanktionsdrohungen lassen die Türkei kalt, in: Frankfurter All-gemeine Zeitung, 8. September 2017, unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/tuerkei-von-sanktionsdrohungen-unbeeindruckt-15188200.html>.

Kein Pariastaat mehr: die internationale Akteursqualität von Belarus vor dem Hintergrund des Ukraine Konflikts

Der Ukraine Konflikt hat in den Ländern der gesamten Region Ängste und Sorgen hervorgerufen, sowohl vor einer möglichen Ausweitung der Instabilität als auch aufgrund der neuen revisionistischen Haltung Russlands, die für das Überleben und die Souveränität der Staaten in der Region eine existenzielle Bedrohung sein könnte. In Belarus gingen diese Sorgen mit einer bislang beispiellosen Verbesserung der internationalen und diplomatischen Akteursqualität des Landes einher, die auf dessen Bemühungen seit 2014, diplomatische Verhandlungen über die Ukraine zu fördern und im eigenen Land auszurichten, zurückzuführen ist.

Bis Mitte 2017 hatten über 60 Treffen in verschiedenen Formaten stattgefunden, darunter regelmäßige Treffen der Trilateralen Kontaktgruppe, die sich aus hochrangigen Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE zusammensetzt und ins Leben gerufen worden war, um eine diplomatische Lösung der Ukraine Krise zu ermöglichen, sowie gelegentliche bilaterale Gespräche, wie etwa im August 2017 zwischen dem US-Sonderbeauftragten für die Ukraine Kurt Volker und dem Berater des russischen Präsidenten, Wladislaw Surkow. Zwei Treffen waren dabei besonders wichtig. Das erste – bekannt als „Minsk I“ – fand im September 2014 statt und brachte die Ukraine, Russland und die Führer der selbsternannten Donezker und Lugansker Volksrepubliken (DVR bzw. LVR) mit der OSZE an einen Tisch, die durch Heidi Tagliavini vertreten wurde. Das zweite Treffen, „Minsk II“, fand im Februar 2015 im sogenannten Normandie-Format statt, das aus Vertretern Frankreichs, Deutschlands, Russlands und der Ukraine besteht. Die belarussische politische Führung bot auch an, die erforderliche Infrastruktur für zukünftige Gespräche zur Verfügung zu stellen. 2017 wurde Belarus' internationale Präsenz zusätzlich dadurch verstärkt, dass es erstmals die Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung (PV) der OSZE ausrichtete. Auf der Eröffnungssitzung stellte der belarussische Präsident Aljaksandr Lukaschenka die Idee einer globalen Sicherheitskonferenz vor: die Helsinki-2-Initiative.

* Der vorliegende Beitrag wurde z.T. vom Research Center in Political Science (CICP) (UID/CPO/00785/2013) und der Portuguese Foundation for Science and Technology sowie vom portugiesischen Ministerium für Bildung und Wissenschaft mit staatlichen Mitteln unterstützt. Die Autorin dankt der Redaktion des OSZE-Jahrbuchs für die Zusammenarbeit und die hilfreichen Kommentare zum vorliegenden Beitrag. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis September 2017.

Noch vor vier Jahren wäre jede einzelne dieser Initiativen höchst unwahrscheinlich gewesen, und es war nur schwer vorstellbar, dass westliche Akteure eines Tages die belarussische Regierung für ihr internationales Engagement loben würden. In der Zeit vor der Ukrainekrise waren Belarus' Beziehungen und seine politischen Kontakte mit dem Westen begrenzt, und die Politik westlicher Akteure beschränkte sich häufig auf Sanktionen. Die EU-Sanktionen zum Beispiel, die seit 2004 in Kraft sind, galten einmal als „eine der vollständigsten sich in Kraft befindlichen Sanktionsregime der GASP [Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU]“.¹ Die USA haben seit 2008 keinen Botschafter mehr in Minsk.²

Belarus' Haltung zum Ukrainekonflikt

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN) Ban Ki-moon hat die Haltung von Belarus zum Ukrainekonflikt als eine „kluge Politik“ bezeichnet.³ Belarus' eigene Interpretation seiner Herangehensweise wird an einer Metapher von Außenminister Uladzimir Makej deutlich: Wenn zwei Brüder streiten, muss der dritte sie versöhnen.⁴ Es war – wie weiter unten dargelegt wird – nicht leicht, diese Position beizubehalten, da sie ein Austarieren zwischen den belarussischen Bündnisverpflichtungen gegenüber Russland einerseits und Belarus' proukrainischer Haltung, die Minsk die Wertschätzung der Ukraine und des Westens eingebracht hat, andererseits erforderte.

Dass Belarus' Position von seinem engen Bündnis mit Russland geprägt ist, zeigte sich daran, dass Belarus gegen die Resolution 68/262 der VN-Generalversammlung stimmte, die die Annexion der Krim am 27. März 2014 verurteilte. Ebenso unterstützte die belarussische Führung mehrere zentrale Argumente in Moskaus offizieller Darstellung zur Ukraine, so z.B. die Behauptung, Russland habe angesichts der Bedrohungen, die sich aus der Aussicht auf einen NATO-Beitritt der Ukraine und aus den zunehmenden Restriktionen bei dem Gebrauch der russischen Sprache in der Ukraine für die russischsprachige Be-

1 Clara Portela, *The European Union and Belarus: Sanctions and Partnership?*, in: *Comparative European Politics* 4/2011, S. 486-505, hier: S. 487 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Die USA haben vor Kurzem die Zahl der Mitarbeiter ihrer Botschaft in Minsk, u.a. durch die Ernennung und Akkreditierung von Colonel Michael C. VanDeVelde als Verteidigungsattaché, erhöht.

3 UN Secretary General praises Belarus' role in handling Ukraine conflict, *BelTA*, 22. September 2014, unter: <http://eng.belta.by/politics/view/un-secretary-general-praises-belarus-role-in-handling-ukraine-conflict-6819-2014>.

4 Vgl. *Ministerstvo inostrannykh del Respubliki Belarus'* [Außenministerium der Republik Belarus], *Interv'ju Ministra inostrannykh del Belarusi V. Makeja ispanskomu izdaniju „El País“* (7. Juli 2017 g., g.Minsk) [Interview mit Außenminister U. Makej in der spanischen Zeitung „El País“ (7. Juli 2017, Minsk)], unter: <http://mfa.gov.by/press/smi/afe7d554109e0bfd.html>.

völkerung auf der Krim ergeben, keine andere Wahl gehabt, als deren Rechte zu unterstützen.⁵

Gleichzeitig unterscheidet sich der belarussische Ansatz jedoch in einigen Punkten von demjenigen Moskaus. Im Gegensatz zu russischen Diplomaten und Politikern, die die ukrainische Führung als „Junta“ und als Gruppe ultranationalistischer Radikaler brandmarken, die von den USA kontrolliert würden und keinerlei legitime und juristische Autorität besäßen, hat Belarus von Anfang an Offenheit gegenüber der ukrainischen Führung demonstriert. Der belarussische Präsident traf sich bereits im März 2014 mit dem ukrainischen Übergangspräsidenten Oleksandr Turtschynow und nahm im Juni 2014 an der Amtseinführung von Präsident Petro Poroschenko in Kiew teil. Während Moskau die Referenden in der Ostukraine als legitimen Ausdruck des Volkswillens ansah, der umfassende Verfassungsänderungen rechtfertigte, unterstrich die belarussische Führung außerdem die Wichtigkeit der territorialen Integrität, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine und betonte, dass die Option einer lediglich lockeren Föderation nicht nur auf die Ukraine, sondern auf die ganze Region destabilisierenden Einfluss haben könnte. Darüber hinaus verfolgte Belarus einen relativ vorsichtigen Kurs gegenüber den separatistischen Bewegungen in Donezk und Luhansk: Zwar wird der Radikalismus in der Ukraine konsequent verurteilt, die DVR und die LVR werden jedoch im offiziellen belarussischen Narrativ nicht erwähnt. Gleichzeitig hat Belarus sich dafür entschieden, die Wirtschaftsbeziehungen mit der Ukraine und die Zusammenarbeit im Bereich der Militärtechnologie fortzusetzen und zu vertiefen, einschließlich der Ausfuhr von Erdölprodukten in die Ukraine, die für die Aufrechterhaltung der ukrainischen militärischen Kapazitäten und eines stabilen Brennstoffmarktes von entscheidender Bedeutung sind.

Belarus' Annäherung an den Westen: kein Pariastaat mehr

Belarus' Bemühungen um eine Deeskalation des Ukraine Konflikts verändern das Image des Staates als internationaler Paria und „Europas letzte Diktatur“. Westliche Politiker wie der ehemalige US-Außenminister John Kerry würdigten „die Führungsrolle von Belarus bei der Unterstützung einer friedlichen Lösung der Krise in der Ukraine und sein Engagement für gute Beziehungen zu allen Ländern“.⁶ Der Europäische Rat bekräftigte ebenfalls, dass er „die konstruktive Rolle von Belarus in der Region“ schätze.⁷ Diese Anerkennung der

5 Vgl. Alena Vysotskaya Guedes Vieira, Ukraine's Crisis and Russia's Closest Allies: A Reinforced Intra-Alliance Security Dilemma at Work, in: *The International Spectator* 4/2014, S. 97-111.

6 U.S. Embassy in Belarus, Statement by Secretary Kerry on the Occasion of the National Day of the Republic of Belarus (July 3), unter: <https://by.usembassy.gov/statement-secretary-kerry-occasion-national-day-republic-belarus-july-3>.

7 European Council/Council of the European Union, Council Conclusions on Belarus. 15. Februar 2016, unter: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/15-fac-belarus-conclusions>.

belarussischen Bemühungen hat zu einer grundlegenden Veränderung der Beziehungen des Landes zum Westen beigetragen.

Nach fünf Jahren Sanktionen hob die EU im Februar 2016 die meisten ihrer restriktiven Maßnahmen gegen Belarus, die bereits im Oktober 2015 ausgesetzt worden waren, auf. Bestehen blieben jedoch das Waffenembargo und Sanktionen gegen vier Angehörige der Sicherheitsdienste, die im Verdacht standen, an dem politisch motivierten Verschwinden mehrerer Personen in den Jahren 1999 und 2000 beteiligt gewesen zu sein. Zu den aufgehobenen Maßnahmen gehörten Einreise- und Vermögenssperren gegen 170 Personen, einschließlich des belarussischen Präsidenten. Die Freilassung politischer Gefangener in Belarus im August 2015, darunter auch Mikalaj Statkewitsch, einer der Präsidentschaftskandidaten des Jahres 2010, hatte der EU diesen Beschluss erleichtert. Im Jahr 2016 erhöhte die EU ihre bilaterale Hilfe für Belarus, wobei etwa die Hälfte der Mittel für die Förderung der Entwicklung des Privatsektors vorgesehen war.⁸ 2015 setzte das US-Finanzministerium die Sanktionen gegen neun belarussische Unternehmen aus, darunter der staatliche Öl- und Chemiekonzern Belneftekhim, zu dem auch die größte belarussische Ölraffinerie gehört. Seitdem wurden die Sanktionserleichterungen alle sechs Monate verlängert. Die jüngste Bewilligung umfasst den Zeitraum von April bis Ende Oktober 2017. Restriktive Maßnahmen gegen Mitglieder der Politik- und Geheimdienstelite, einschließlich des belarussischen Präsidenten, sind jedoch weiterhin in Kraft.⁹

Als die Bereitschaftspolizei im März 2017 friedliche Proteste in Minsk mit brutaler Gewalt auflöste und eine große Zahl von Demonstranten verhaftete, brachten sowohl die USA als auch die EU ihre Besorgnis über die jüngsten Entwicklungen zum Ausdruck und verurteilten das harte Vorgehen. Das Europäische Parlament erinnerte in einer Entschließung vom 6. April 2017 daran, dass die EU „als Zeichen ihres guten Willens die meisten ihrer restriktiven Maßnahmen [...] aufgehoben hat, um Belarus dazu zu bewegen, die Lage der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in dem Land zu verbessern“, und wies darauf hin, dass die EU neue restriktive Maßnahmen in Erwägung ziehen würde, sollten die belarussischen Behörden es versäumen, „umgehend alle Vorwürfe bezüglich willkürlicher Verhaftungen und sonstiger Verletzungen der Rechte von Demonstranten im Zusammenhang mit den kürzlich erfolgten Demonstrationen gründlich und unparteiisch zu untersuchen“.¹⁰ Es wurden jedoch weder von den USA noch von der EU weitere Sanktionen gegen Belarus verhängt.

8 Vgl. Europäische Kommission, Neue EU-Unterstützung für die Entwicklung des Privatsektors und die Stärkung der Institutionen in Belarus, Brüssel, 19. September 2016, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3107_de.htm.

9 Vgl. The White House, Letter from the President – National Emergencies Act, 13. Juni 2017, unter: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/letter-president-national-emergencies-act>.

10 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. April 2017 zur Lage in Belarus, Straßburg, 6. April 2017, unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0126+0+DOC+XML+V0//DE>.

Innenpolitisch haben die Demonstrationen wieder einmal gezeigt, dass in Belarus innerer Widerstand – der dieses Mal durch die Einführung einer „Steuer für Sozialschmarotzer“ in Höhe von 230 Euro ausgelöst wurde, die von Bürgern zu entrichten ist, die weniger als 183 Tage im Jahr arbeiten bzw. in der übrigen Zeit arbeitslos sind – mobilisiert werden kann. Die Reaktion der Behörden war wenig überraschend; der Ukraine Konflikt hat daran erinnert, wie schnell die innere Destabilisierung ein politisches Regime beenden kann. Die belarussische Führung stand inzwischen einer neuen Realität gegenüber: Die Gefahr für das Regime ging nicht mehr ausschließlich von der vom Westen geförderten politischen Liberalisierung aus, sondern auch von der Möglichkeit, dass Moskau Unruhen rasch ausnutzen könnte. Dies erklärt zum Teil die relativ zurückhaltende Reaktion der belarussischen Behörden im März 2017, die im Gegensatz zum sonst üblichen Verhalten des Regimes lange Haftstrafen und ein noch härteres Vorgehen vermieden. Geldstrafen und kurze Gefängnisstrafen für die verhafteten Demonstranten reichten aus, um ein Signal zu senden, dass Russland keinen Grund für eine Einmischung hatte und dass die belarussischen Behörden die Lage unter Kontrolle hatten. Gleichzeitig wurde so eine mögliche Verschlechterung der Beziehungen zum Westen vermieden. Tatsächlich hat sich die Annäherung zwischen Belarus und dem Westen fortgesetzt. Allein im Juli 2017 empfing die belarussische Führung eine Delegation des US-Kongresses (unter der Leitung von Senator Roger Wicker) und vier weitere Delegationen: eine Delegation des britischen Parlaments, eine aus vier hochrangigen Vertretern des französischen und des deutschen Außenministeriums bestehende Delegation, eine Delegation, die den lettischen Außenminister Edgars Rinkēvičs begleitete, sowie eine Delegation des Europäischen Parlaments unter der Leitung von Bogdan Zdrojewski. Der Besuch der Delegation des Europäischen Parlaments war das Ergebnis von Verhandlungen über die Teilnahme von Mitgliedern des belarussischen Repräsentantenhauses an der Parlamentarischen Versammlung Euronest, dem interparlamentarischen Forum der Östlichen Partnerschaft der EU. Bislang wurden nur Mitglieder der belarussischen Opposition als legitime Repräsentanten des Landes angesehen.¹¹

Dies war zwar nicht das erste Mal, dass es zu einer Annäherung an den Westen und zur Aufhebung von Sanktionen kam. So hatten sich die Beziehungen zwischen Belarus und dem Westen beispielsweise im Jahr 2008 verbessert¹² – zumindest bis zu den Massenverhaftungen nach den Präsidentschaftswahlen vom

11 Vgl. Grigory Ioffe, Belarus Gains New Friends, While Lukashenka Retains His Popularity Region-Wide, in: Eurasia Daily Monitor 99/2016, 26. Juli 2017, unter: <https://jamestown.org/program/belarus-gains-new-friends-while-lukashenka-retains-his-popularity-region-wide>.

12 Vgl. Alena Vysotskaya Guedes Vieira, Opening the European Commission's Delegation in Minsk: Do EU-Belarus relations need a rethink? The Finnish Institute of International Affairs, Briefing Paper 18, 7. April 2008, unter: https://www.files.ethz.ch/isn/55765/20080407_Opening_the_European_Commission.pdf; Elena Kropatcheva, Präsidentschaftswahlen in

Dezember 2010, in deren Folge westliche Akteure wieder strengere Sanktionen verhängten, wie z.B. diejenigen der EU im Januar und im Juni 2011. Der entscheidende Unterschied zwischen früheren Phasen der Annäherung zwischen Belarus und dem Westen und der erneuten Annäherung im seit 2014 entstandenen Kontext liegt in der neuen Bedeutung, die Minsk dieser Annäherung zuschreibt, nämlich die Bestätigung der belarussischen Souveränität. Die Regierung in Minsk zeigt sich neuerdings davon überzeugt, dass Belarus' „Unabhängigkeit durch unserer Bemühungen, Handelsbeziehungen und humanitäre Beziehungen mit den europäischen und amerikanischen Partnern zu entwickeln, gestärkt wurde“.¹³ Diese Wahrnehmung wird von westlichen Akteuren geteilt: Die Sanktionserleichterungen seitens der USA sollen „die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Belarus [...] fördern, die politische Unabhängigkeit von Belarus stärken und seine Souveränität und territoriale Integrität unterstützen“.¹⁴ Das daraus resultierende Interaktionsmuster zwischen Belarus und dem Westen unterscheidet sich somit grundlegend von demjenigen, das früher vorherrschte, als Belarus die von der EU und den USA auferlegten Bedingungen dazu nutzte, sich Vorteile von Seiten Moskaus zu verschaffen.¹⁵ Belarus' Souveränität konnte nicht länger als selbstverständlich betrachtet werden: Die Ereignisse in der Ukraine – und insbesondere auf der Krim – hatte niemand vorhergesehen, und die Möglichkeit, dass sie sich in Belarus wiederholen könnten, konnte nicht ausgeschlossen werden. 2015 fand in Belarus eine Massenmobilisierung der Reservisten statt und die Gesetze „Über die Verteidigung“ und „Über das Kriegsrecht“ wurden geändert. Die neue, 2016 verabschiedete Militärdoktrin erwähnt auch „innere bewaffnete Konflikte“ und nimmt damit Bezug auf die Möglichkeit eines Szenarios ähnlich dem im Donbas.¹⁶ Die Regierung unterstützt nun eine Politik der nationalen Wiederbelebung. Die von einigen russischen Politikern vertretene Auffassung, dass Belarus Teil der „russischen Welt“ (oder gar Russlands selbst) sein sollte und ethnische Russen, die in Belarus leben, Schutz benötigten, wurde auf höchster politischer Ebene entschieden zurückgewiesen. Die Annäherung zwischen Belarus und dem Westen warf die Frage auf, ob westliche Akteure dem Thema demokratische Reformfortschritte, das bislang

Belarus im Jahr 2010: alles für den Sieger?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 99-120.

13 Ministerstvo inostrannykh del Respubliki Belarus', a.a.O. (Anm. 4).

14 US Embassy in Belarus, Deputy Assistant Secretary of State for Europe and Eurasia Bridget Brink Remarks to the Press, 19. Oktober 2016, unter: <https://by.usembassy.gov/deputy-assistant-secretary-state-europe-eurasia-bridget-brink-remarks-press-3>.

15 Vgl. Alena Vysotskaya Guedes Vieira, The Many Patterns of Europeanization: European Union Relations with Russia, Ukraine and Belarus, in: Teresa Cierco (Hrsg.), The European Union Neighbourhood: Challenges and Opportunities, Farnham 2013, S. 57-82.

16 Vgl. Arseni Sivitski, Belarus's New Military Doctrine: What's the Message?, BelarusDigest, 1. September 2016, unter: <https://belarusdigest.com/story/belarus-new-military-doctrine-whats-the-message>; Siarhei Bohdan, Is Lukashenka Preparing for a War?, BelarusDigest, 5. Februar 2017, unter: <https://belarusdigest.com/story/is-lukashenka-preparing-for-a-war>.

ein Eckpfeiler der Wiederaufnahme der Beziehungen der EU, der USA, der OSZE und des Europarats mit der belarussischen Führung gewesen war, möglicherweise weniger Gewicht geben würden. Unter den westlichen Akteuren nahm das Verständnis dafür zu, dass Belarus für seine Bemühungen, eine Eskalation des Ukraine Konflikts zu verhindern, belohnt werden müsse. Eine Verlagerung der Prioritäten konnte insofern festgestellt werden, als die Sanktionen aufgehoben wurden, obwohl nennenswerte Fortschritte bei den Reformbemühungen ausblieben.

Westliche Akteure, die sich für die Unterstützung demokratischer Reformen in Belarus einsetzten, standen letzten Endes vor einem neuen Dilemma. Um die Kohärenz ihres Handelns in den Beziehungen zu den belarussischen Behörden zu wahren, mussten sie weiterhin demokratische Reformen und die Verbesserung der Menschenrechtslage anmahnen. Dazu müssten sie, wann immer nötig, scharfe Sanktionen verhängen. Dies brächte jedoch die Gefahr mit sich, dass das dadurch zunehmend isolierte belarussische Regime noch stärker von Russland abhängig würde, wie es zuvor schon geschehen war. Die Möglichkeit eines wachsenden russischen Einflusses auf Belarus (oder gar der Absorption durch Moskau) wäre wohl kaum eine gute Nachricht für Belarus, die Region, oder den Westen.

Die Politik des russisch-belarussischen-Bündnisses

Die Bündnispolitik Russlands und seines Bündnispartners Belarus ist im Kontext des Ukraine Konflikts kontroverser geworden.¹⁷ Die Unterschiede in den Interessen der Bündnispartner sind deutlicher zutage getreten, und jede der beiden Seiten hegt seither Bedenken hinsichtlich der Verlässlichkeit der anderen. Die daraus resultierenden Spannungen – auch bekannt als das Sicherheitsdilemma innerhalb des Bündnisses – haben sowohl Russlands Angst vor dem Ausstieg des Partners aus dem Bündnis als auch Belarus' Angst vor der Verstrickung in einen Konflikt verstärkt. Ersteres bezieht sich auf die Angst, im Stich gelassen zu werden oder die Unterstützung zu verlieren und beruht auf der subjektiven Wahrnehmung der Wahrscheinlichkeit, dass der Partner sich absetzen könnte; diese Angst hängt auch mit den Kosten zusammen, die dem verlassenen Verbündeten dadurch entstünden. Die Angst vor der Verstrickung in einen Konflikt bezieht sich umgekehrt auf die Möglichkeit, durch die Bündnisverpflichtungen über die Interessen des Verbündeten selbst dann in einen

17 Das Bündnis zwischen Russland und Belarus beruht auf einem Vertrag über Freundschaft, gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit (1995) und einem Verteidigungspakt (1997). Praktisch besteht es aus einem Armeeverbund und einem gemeinsamen Luftabwehrsystem. Vgl. Alena Vieira, *The Politico-Military Alliance of Russia and Belarus: Re-Examining the Role of NATO and the EU in Light of the Intra-Alliance Security Dilemma*, in: *Europe-Asia Studies* 4/2014, S. 557-577.

Konflikt hineingezogen zu werden, wenn diese einen selber gar nicht betreffen.¹⁸

Eines der Themen, die die Komplexität der bilateralen Beziehungen veranschaulichen, sind Russlands Pläne zur Errichtung eines Luftwaffenstützpunkts auf belarussischem Territorium. Die Bedeutung, die Belarus traditionell für Russland als strategischer Puffer und als Raum zur Erweiterung seiner strategischen Tiefe hat, hat seit der Verlegung von Flugzeugen der NATO und der USA in die Region und mit deren Plänen, ihre militärische Präsenz im Ostseeraum und in Polen¹⁹ zu erhöhen, erheblich zugenommen. Russlands Angst vor dem Ausstieg des Bündnispartners, die durch Belarus' Annäherung an den Westen noch geschürt wurde, veranlasste die russische Führung ab 2013, die Idee des Luftwaffenstützpunkts voranzutreiben. Dazu diente auch die Veröffentlichung eines Vertragsentwurfs über den Bau des Stützpunkts auf der offiziellen Website der russischen Regierung am 8. September 2015.²⁰

Belarus' Widerstand gegen den Stützpunktplan wiederum beruht auf seiner Angst davor, in einen Konflikt zwischen Russland und dem Westen hineingezogen zu werden. Diese Angst wird durch die Sorge um die eigene Souveränität noch verstärkt. Der in Russland im September 2015 veröffentlichte Vertragsentwurf wurde von Belarus nie unterzeichnet, und der belarussische Präsident behauptet, nichts davon zu wissen.²¹ Belarus hat seitdem seine Vorbehalte dargelegt. Der belarussische Außenminister erklärte, der Luftstützpunkt ergebe keinen Sinn, da „moderne Waffen es Russland ermöglichen, ebenso schnell von seinem eigenen Territorium aus zu reagieren“. Er fügte hinzu, dass Belarus „es vermeiden möchte, in der Region zu Spannungen/Irritationen beizutragen“.²²

Ein weiteres Beispiel umstrittener Bündnispolitik ist die gemeinsame russisch-belarussische Militärübung „*Sapad 2017*“. Die für die Zeit vom 14. bis 20. September 2017 geplante Übung rief auf Seiten der NATO und der Ukraine die Sorge hervor, dass russische Truppen nach der Beendigung der Übung möglicherweise auf belarussischem Territorium verbleiben könnten. Belarus ist besonders darauf bedacht, die Sorgen seiner westlichen Nachbarn zu zerstreuen und zu versichern, dass die Übungen keinen Anlass zu Spannungen geben würden. Minsk hat Militärbeobachter aus NATO- und Nicht-NATO-

18 Vgl. Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca, NY, 1997.

19 Im Falle eines bewaffneten Konflikts mit der NATO ist das belarussische Hoheitsgebiet für Russland außerdem für die Herstellung einer Landverbindung zur russischen Enklave Kaliningrad von besonderer Bedeutung, die die sogenannte Suwalki-Lücke schließen würde. Dies ist geostrategisch entscheidend, da so die Möglichkeit bestünde, die baltischen Staaten von den übrigen NATO-Verbündeten zu isolieren.

20 In dem Entwurf wurden weder der genaue Standort des Stützpunktes noch die zu entsendenden militärischen Einheiten näher festgelegt. Vgl. Yury Tsarik, *A Containing Ally: Belarus' Regional Role in the Context of the New Containment*, KKI Studies, T-2016/7, Institute for Foreign Affairs and Trade, Budapest 2016, S. 12, unter: http://old.csfps.by/files/files/07_kki-studies_blr_tsarik_20160919.pdf.

21 Vgl. BBC, Belarus „does not need“ Russia air base – Lukashenko, 7. Oktober 2015, unter: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34463901>.

22 Vgl. Ministerstvo inostrannykh del Respubliki Belarus', a.a.O. (Anm. 4).

Ländern, der OSZE und des Roten Kreuzes eingeladen und damit begonnen, der NATO und westlichen Ländern Vorabinformationen über die Übung – parallel zur Bereitstellung ähnlicher Informationen durch Russland – zur Verfügung zu stellen.²³ Der belarussische Präsident hat Kiew persönlich versichert, dass Belarus nicht zu einer Plattform für Aggressionen gegen die Ukraine werden wird.²⁴ Die belarussischen Bemühungen schienen Früchte zu tragen: Am 19. Juli verkündete Lettlands Außenminister Rinkēvičs nach einem Treffen mit seinem belarussischen Amtskollegen, dass Riga keine Fragen mehr an Minsk bezüglich der anstehenden Militärübung habe.²⁵

Das Sicherheitsdilemma zwischen Russland und Belarus innerhalb des Bündnisses hat auch Auswirkungen auf die Innenpolitik und weist eine wirtschafts- und eine energiepolitische Dimension auf, da dies die schwierigsten Bereiche der Zusammenarbeit zwischen Belarus und Russland sind. Beispiele hierfür sind die 2013 von Russland gegen die Ukraine verhängten Sanktionen sowie Russlands Gegensanktionen wie das Importverbot für bestimmte Lebensmittel aus der EU und anderen westlichen Ländern im Jahr 2014 als Reaktion auf die von der EU im Zuge der Ukraine Krise gegen Russland verhängten Sanktionen.²⁶ Belarus hat sich keinem dieser beiden Sanktionsregime angeschlossen. Grund dafür war der Wunsch, eine Verschlechterung der politischen Beziehungen zur Ukraine und zum Westen zu vermeiden und neue Möglichkeiten für den Handel sowohl mit der Ukraine als auch mit Russland zu nutzen.

Der belarussischen Führung war jedoch auch daran gelegen, Russlands Angst vor dem Ausstieg des Bündnispartners zu mildern, indem sie ihr Bekenntnis zu dem Bündnis bekräftigte und erneut bestätigte, dass sie ihren Bündnisverpflichtungen auch dann nachkommen werde, wenn die militärische Lage eskalieren sollte.²⁷ Belarussische Diplomaten waren zudem darauf bedacht zu betonen, dass Minsks Haltung zur Ukraine nicht darauf abziele, Russlands Sicherheit zu untergraben, und dass Belarus nicht die Absicht habe, die Beziehungen zum Westen auf Kosten Russlands zu verbessern.²⁸ Diese Versicherungen konnten Russland jedoch nicht davon abhalten, Vergeltungsmaßnahmen zu ergreifen. Insbesondere die von Moskau seit 2015 verhängten Maßnahmen haben zu einem abrupten Rückgang des Ölexports nach Belarus, der

23 Vgl. Brian Whitmore, *The Morning Vertical*, RFL/RL, 17. August 2017, unter: <https://www.rferl.org/a/the-morning-vertical-august-17-2017/28681680.html>.

24 Vgl. Porošenko: Lukašenko zaveril, što iz Belorussii ne budet agressii [Poroschenko: Lukaschenko hat versichert, dass von belarussischem Territorium keine Aggression ausgehen wird], in: *Izvestija*, 21. Juli 2017, unter: <https://iz.ru/622403/2017-07-21/poroshenko-lukashenko-zaveril-cto-iz-belorussii-ne-budet-agressii>.

25 Vgl. CTV, *Latvia's Foreign Ministry: We have no questions to Belarus concerning Zapad-2017 military drills*, 19. Juli 2017, unter: <http://www.ctv.by/node/547225>.

26 Vgl. Alena Vysotskaya Guedes Vieira, *Eurasian integration: elite perspectives before and after the Ukraine crisis*, in: *Post-Soviet Affairs* 6/2016, S. 566-580.

27 Vgl. BelTA, *Belarus i Rossija adekvatno reagirujut na usilenie NATO u granic Sojuznogo gosudarstva – Lukašenko* [Belarus und Russland reagieren angemessen auf die Verstärkung der NATO an der Grenze, sagt Lukaschenko], 7. Juni 2016, unter: <http://www.belta.by/president/view/belarus-i-rossija-adekvatno-reagirujut-na-usilenie-nato-u-granits-sojuznogo-gosudarstva-lukashenko-196423-2016>.

28 Vgl. *Ministerstvo inostrannykh del Respubliki Belarus*, a.a.O. (Anm. 4).

für die Wirtschaft des Landes entscheidend ist, zu Handelsverboten und -restriktionen sowie zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen zwischen beiden Ländern geführt.²⁹ Russland zögerte nicht, diese Maßnahmen gegen seinen belarussischen Verbündeten zu ergreifen, auch wenn diese den einheitlichen Wirtschaftsraum der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU), eine der höchsten außenpolitischen Prioritäten Moskaus seit 2010, untergruben. Diese neue Situation ließ keinen Zweifel daran, dass es notwendig war, ein neues Konzept für das Bündnismanagement zu suchen, eine Lösung wurde jedoch bislang nicht gefunden. Das russisch-belarussische Bündnis hat sich in seinem Wesen verändert, was sich in der Neuorientierung der Rolle von Belarus als „einheitsger“³⁰ Verbündeter Russlands zeigt.

Auf dem Weg zu einem neuen Raum für die Zusammenarbeit zwischen Ost und West

Vom 5. bis 9. Juli 2017 richtete Belarus die Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung (PV) der OSZE aus, an der 700 Delegierte aus 57 Ländern teilnahmen.³¹ Es war das erste Mal, dass die PV in Belarus tagte. Präsident Lukaschenka gab zu, dass er sich „noch vor drei Jahren“³² kaum hätte vorstellen können, dass eine Tagung der PV der OSZE in Minsk stattfindet. In seiner Eröffnungsrede stellte der belarussische Präsident seine Idee eines neuen Helsinki-Prozesses, „Helsinki 2“, vor, eines umfassenden Dialogs zur Überwindung der bestehenden Differenzen in den Beziehungen zwischen den Ländern im euroatlantischen und eurasischen Raum.³³ Für den Fall, dass die Idee Un-

29 Vgl. Alena Vieira, A Tale of Two Unions: Russia-Belarus Integration Experience and its Lessons for the Eurasian Economic Union, in: Journal of Borderland Studies 1/2017, S. 41-53. Im Februar 2017 richtete Russland in den an Belarus grenzenden Regionen Smolensk, Pskow und Brjansk „Grenzkontrollzonen“ ein. Dieser Schritt erfolgte nach dem Beschluss von Belarus vom Januar 2017, kurzfristige Einreisevisa für Besucher aus rund 80 Ländern, darunter alle EU-Mitgliedstaaten, die USA und Japan, abzuschaffen.

30 Vgl. Tsarik, a.a.O. (Anm. 20).

31 Die belarussische Delegation (vier von sechs Mitgliedern) stimmte für die Erklärung von Minsk. Die Erklärung verurteilt die „hybride Aggression Russlands gegen die Ukraine im Donbas“ und fordert Russland mit Nachdruck auf, „die vorübergehende Besetzung der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol rückgängig zu machen“ und „die Förderung von Terrorakten in der Ukraine im Rahmen des Zustroms von Kämpfern, Geld und Waffen [...] einzustellen“. Entschließung über die Wiederherstellung der Souveränität und territorialen Integrität der Ukraine, in: OSCE PA, Erklärung von Minsk und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der sechszwanzigsten Jahrestagung, Minsk, 5. bis 9. Juli 2017, S. 33-37, hier: S. 35-36, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2017-minsk/declaration-25/3580-minsk-declaration-ger/file>.

32 Siarhei Bohdan, Belarus finally reaps tangible benefits from its neutrality policy, BelarusDigest, 25. Juli 2017, unter: <http://belarusdigest.com/story/belarus-finally-receives-some-results-in-its-neutrality-policies>.

33 Vgl. President of the Republic of Belarus, Address to OSCE PA plenary session in Minsk, 5. Juli 2017, unter: http://president.gov.by/en/news_en/view/address-to-osce-pa-plenary-session-in-minsk-16623.

terstützung fände, schlug Lukaschenka vor, dass die OSZE „bereits im nächsten Jahr [...] ein erweitertes OSZE-Treffen ankündigen [...] und mit den Vorbereitungen für den abschließenden Gipfel beginnen“ könnte.³⁴ Belarus stehe ebenfalls als Gastgeber für den geplanten umfassenden Dialog zur Verfügung. Die Überlegungen, die der Helsinki-2-Initiative zugrunde lagen, waren zuvor bereits auf den Konferenzen und Gipfeltreffen unter dem belarussischen Vorsitz der Zentraleuropäischen Initiative (ZEI), den Minsk ebenfalls erstmals im Januar 2017 übernommen hatte, vorgestellt worden. Die Konferenzen und Gipfeltreffen befassten sich mit der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen einzelnen Integrationsinitiativen und gingen mit einem Aufruf an die zwischen Europa und Asien gelegenen Länder einher, mehr Verantwortung für die Förderung regionaler Stabilität zu übernehmen.³⁵ Diese Vorschläge beruhten wiederum auf dem bereits 2011 von der belarussischen Führung tatkräftig unterstützten Konzept der „Integration der Integrationen“, das für Belarus eine besondere Rolle bei der gegenseitigen Annäherung der EAWU und der EU vorsah.

Das Engagement von Belarus in den internationalen Foren zeugt von seinem Bestreben, auf seinem gestiegenen diplomatischen Ansehen aufzubauen und das offizielle Narrativ, es sei eine Quelle der Stabilität und Sicherheit in Europa, in konkrete Politik umzusetzen. Dabei stellt sich jedoch die Frage, wie weit die belarussischen Behörden bereit sind darauf hinzuarbeiten, die Legitimität zu erlangen, die man von einem internationalen Normunternehmer erwartet. Früher diente Belarus' Engagement dem Westen gegenüber weitgehend dazu, Vorteile aus der Zusammenarbeit mit Russland zu ziehen. Für die belarussische Führung war es daher nicht nötig, sich um die Anerkennung des Westens zu bemühen. Für Belarus' internationale Ambitionen und sein diesbezügliches Engagement ist die westliche Anerkennung jedoch unerlässlich. Für die belarussischen Behörden könnte es sogar zwingend notwendig werden, ihre Haltung gegenüber Bürgern zu ändern, die ihre Individualrechte, Bürgerrechte und politischen Rechte ausüben, anstatt lediglich hin und wieder Gesetzesänderungen vorzunehmen oder darauf zu verzichten, die Opposition zu verfolgen. James Sherr hat das Paradoxon, das sich aus Belarus' internationalen Bestrebungen bei gleichzeitigem Ausbleiben nennenswerter Reformschritte ergibt, treffend zusammengefasst: „Belarus kann Brücken zum Westen bauen, aber unter seinem derzeitigen Regime kann es nicht dorthin gehen.“³⁶ Tatsächlich hat das harte Vorgehen gegen friedliche Demonstranten am 25. März 2017, dem Jahrestag der Ausrufung der kurzlebigen Belarussischen Volksrepublik von 1918, in Erinnerung gerufen, dass noch keine grundlegende politische Umwandlung des belarussischen Regimes in Sicht war.

34 Ebenda.

35 Vgl. President of the Republic of Belarus, Meeting with CEI ministers of foreign affairs, 22. Juni 2017, unter: http://president.gov.by/en/news_en/view/meeting-with-cei-ministers-of-foreign-affairs-16465.

36 James Sherr, The New East-West Discord. Russian Objectives, Western Interests, Clingendael Report, Dezember 2015.

Fazit

Belarus' Haltung zum Ukraine Konflikt zeigt, dass das Image des Landes im Westen als „Europas letzte Diktatur“ und „Pariastaat“ nicht mehr zutrifft. Zwischen Belarus und dem Westen hat seit der positiven Bewertung der belarussischen diplomatischen Bemühungen in der Ukraine Krise durch westliche Politiker und Diplomaten eine Annäherung stattgefunden. Die belarussische Führung hat ihrerseits begonnen, ihrer Zusammenarbeit mit dem Westen eine neue Bedeutung beizumessen – namentlich als Mittel zur Gewährleistung der Souveränität des Landes. Das für die westlichen Akteure in dieser Hinsicht entstandene Dilemma besteht in der Frage, wie sich ihre Zusammenarbeit mit einem Belarus, für das die Gewährleistung seiner eigenen Souveränität im Mittelpunkt steht, mit der Betonung von Menschenrechten und politischen Freiheiten, einem Eckpfeiler der früheren Beziehungen des Westens mit Belarus, vereinbaren lässt. Unterdessen steht die belarussische Führung vor neuen eigenen Dilemmata. Es ist für Belarus schwieriger, ein Gleichgewicht zwischen seinen Bündnisverpflichtungen gegenüber Russland und seiner proukrainischen Haltung zu finden, was sich an den Spannungen zwischen den beiden Verbündeten in einer Reihe von Fragen zeigt, darunter der von Russland geplante Luftwaffenstützpunkt in Belarus, die Übung „*Sapad 2017*“ und die zunehmenden Meinungsverschiedenheiten in Handels- und Energiefragen. Darüber hinaus warfen neue Vorschläge zur globalen Sicherheitskooperation, die von Belarus' internationalen Ambitionen zeugten, wie etwa die Helsinki-2-Initiative, schließlich die Frage auf, zu welchen Veränderungen die belarussische Führung bereit wäre, um als internationaler Normunternehmer agieren zu können. Ohne erhebliche Fortschritte bei den Reformen bleibt Belarus' diplomatischer Aktivismus der einzige von vielen notwendigen Schritten zu internationaler Legitimität und Akzeptanz.

Usbekistan nach dem Machtwechsel

Einführung

Erstmals seit der Erlangung der Unabhängigkeit im Jahr 1991 hat Usbekistan einen neuen Präsidenten. Der Führungswechsel fand statt, nachdem Präsident Islam Karimow im September 2016 an den Folgen eines Schlaganfalls verstorben war. In den vorgezogenen Präsidentschaftswahlen, die drei Monate später am 4. Dezember stattfanden, wurde der Premierminister und kommissarische Präsident Schawkat Mirsijojew zum Nachfolger Karimows und damit zum neuen Staatsoberhaupt gewählt. Die Prognosen vieler politischer Beobachter, denen zufolge ein Konsens innerhalb der usbekischen Elite einen reibungslosen Führungswechsel gewährleisten würde, erwiesen sich somit als richtig. Gleichzeitig scheint der Wechsel jedoch – entgegen den Prognosen – mehr als nur eine reine Formsache gewesen zu sein. Seit seiner Ernennung zum kommissarischen Präsidenten hat Mirsijojew manch ausgetretene Pfade usbekischer Politik verlassen. Die bisher unternommenen Schritte deuten klar auf die Absicht hin, eine Reihe etablierter Praktiken in den Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, in der Wirtschaft und in der Außenpolitik Usbekistans auf den Prüfstand zu stellen. Die Innovationen können als die Bereitschaft seitens des Staates zusammengefasst werden, sich sowohl gegenüber der usbekischen Gesellschaft als auch gegenüber der Außenwelt zunehmend zu öffnen. Was diese Innovationen sicherlich nicht leisten können, ist eine politische Transformation Usbekistans. Es ist unwahrscheinlich, dass sie das autoritäre Wesen der Macht in Frage stellen. Dennoch scheinen Mirsijojews Reformpläne mehr als nur Dekoration zu sein. Der vorliegende Beitrag soll einen Überblick über diese neuen Tendenzen in Usbekistans Innen- und Außenpolitik nach dem Machtwechsel geben.

Der Machtwechsel

Während der letzten Amtsjahre Präsident Karimows zogen politische Beobachter einige einflussreiche Personen als mögliche Nachfolger in Betracht. Die Spekulationen konzentrierten sich auf den Premierminister, Schawkat Mirsijojew, und auf den ersten stellvertretenden Premierminister und Finanzminister, Rustam Asimow. Nach Karimows Tod gab es ein indirektes und ein direktes Indiz dafür, wer sein Nachfolger werden würde. Beobachter machten darauf aufmerksam, dass es in der Sowjetunion als ungeschriebenes Gesetz

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2017.

galt, dass die Person, die mit der Organisation der Trauerfeierlichkeiten für das verstorbene Staatsoberhaupt beauftragt wurde, als dessen Nachfolger auserwählt worden sei. Diese Aufgabe wurde Mirsijojew übertragen. Das zweite – direkte – Indiz betraf die Frage, wer bis zu den neuen Präsidentschaftswahlen als kommissarischer Präsident fungieren würde. Gemäß der usbekischen Verfassung (Artikel 96) soll für den Fall, dass der amtierende Präsident seinen Pflichten nicht nachkommen kann, der Vorsitzende des Senats (Oberhaus) des *Oliy Majlis* (Parlament) als kommissarischer Präsident fungieren und innerhalb von drei Monaten vorgezogene Präsidentschaftswahlen organisieren. Im vorliegenden Fall lehnte Senatspräsident Nigmatulla Juldaschew unter Hinweis auf seine mangelnde Regierungserfahrung die Übernahme dieser Pflichten ab und bat das Parlament, Premierminister Mirsijojew zum kommissarischen Präsidenten zu ernennen.¹ Die Entscheidung, Mirsijojew zum kommissarischen Präsidenten zu ernennen, war der letzte und eindeutige Hinweis auf die Präsidentschaftsnachfolge. Bei den Präsidentschaftswahlen am 4. Dezember 2016 erhielt Mirsijojew 88,6 Prozent der Stimmen. Die anderen drei Kandidaten erhielten 2,4 bzw. 3,5 und 3,7 Prozent.²

Karimow und sein Erbe: Respekt, Kontinuität und Veränderung

Karimows Persönlichkeit bleibt der zentrale Ausgangspunkt für den offiziellen politischen Diskurs. Er gilt als die Verkörperung eines unabhängigen und stabilen Usbekistans und als jemand, dessen Arbeit fortgesetzt werden sollte. Mirsijojew hat einen Erlass unterzeichnet, der Karimow auf vielfache Weise verewigt.³ Nach ihm wurden zahlreiche Gebäude und Einrichtungen benannt oder ihm zu Ehren umbenannt, darunter die Technische Universität in Taschkent, eine Automobilfabrik in Asaka und der internationale Flughafen von Taschkent, sowie wichtige Straßen in ganz Usbekistan. An Karimows Grab in Samarkand, das bereits zu einer Pilgerstätte geworden ist, soll eine Gedenkstätte erbaut werden. Der Erlass sieht auch den Bau von Karimow-Denkmalern in Taschkent, Samarkand und Karschi vor sowie die Gründung eines Karimow-Museums, die Einrichtung eines Islam-Karimow-Wohltätigkeitsfonds

-
- 1 Zur Diskussion der rechtlichen Aspekte dieses Machtwechsels siehe: Fergana.news, *Kak pravil'no izbrat' prezidenta Uzbekistana, ili Budet li dovolen „duch Jurtbaši“* [Wie man den Präsidenten Usbekistans richtig auswählt, oder: Wird der „Geist von Jurtbaschi“ glücklich sein?], 26. September 2016, unter: <http://www.fergananews.com/articles/9106>.
 - 2 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Uzbekistan, *Early Presidential Election, 4 December 2016*, OSCE/ODIHR Observer Mission, Final Report, Warschau, 21. März 2017, S. 26, unter: <http://www.osce.org/office-for-democratic-institutions-and-human-rights/elections/uzbekistan/306451>.
 - 3 Vgl. Offizielle Website des Präsidenten von Usbekistan, *Ob uvekovečenii pamjati Pervogo Prezidenta Respubliki Uzbekistan Islama Abduganievicha Karimova* [Über die Fortdauer der Erinnerung an den Ersten Präsidenten der Republik Usbekistan Islam Abduganiewitsch Karimow], 25. Januar 2017, unter: <http://president.uz/ru/lists/view/200>.

sowie die Vergabe von Stipendien für Hochschulstudierende in seinem Namen. Mit demselben Erlass wurden Karimows Geburtstag zu einem jährlichen Feiertag und sein Todestag zum Gedenktag an den Ersten Präsidenten erklärt.⁴ Der offizielle staatliche Diskurs beruht im Wesentlichen auf den Anschauungen Karimows und unterstützt die Fortsetzung seiner Politik.⁵ Gleichzeitig hat Mirsijojew jedoch zu einem Bruch mit den alten Praktiken aufgerufen und fordert von den Behörden, alte Arbeitsgewohnheiten aufzugeben und damit zu beginnen, für die Menschen zu arbeiten.⁶ Er plädierte insbesondere dafür, die Abfassung übertrieben positiver Berichte, in denen die Regierung gepriesen wird, zu beenden, und kommentierte dies mit dem Satz: „Diese Zeiten sind vorbei.“ Ebenso forderte er die Medien und vor allem das Fernsehen dazu auf, die „hurratriotische“ Berichterstattung durch kritische und analytische Inhalte zu ersetzen.⁷ Seine regelmäßigen Treffen mit Regierungsmitgliedern wurden oft als öffentliche Abkündigungen inszeniert, die über die Medien und soziale Netzwerke einem breiten Publikum zugänglich gemacht wurden.⁸ Mirsijojew hat fast jeden Bereich des Staates und jeden Wirtschaftszweig scharf kritisiert, etablierte Praktiken revidiert und Reformen in die Wege geleitet.

Reformen

Seit seiner Ernennung zum kommissarischen Präsidenten hat Mirsijojew zahlreiche Dekrete und Anordnungen zur Reform verschiedener Bereiche des usbekischen Staates erlassen. Im Februar 2017 fasste er die wichtigsten Reform-

4 Ein Denkmal für Karimow wurde auch in der turkmenischen Stadt Türkmenabat errichtet. In Moskau wurde ein Platz nach ihm benannt und dort soll ebenfalls ein Denkmal errichtet werden.

5 Vgl. Mirsijojews Rede nach seiner Ernennung zum kommissarischen Präsidenten, *Tekst: Vystuplenie prem'er-ministra na zasedanii palat parlamenta* [Text: Rede des Premierministers auf der Sitzung der Parlamentskammern], *Gazeta.uz*, 9. September 2016, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2016/09/09/speech>; vgl. ebenso Mirsijojews Antrittsrede als neu gewählter Präsident Usbekistans, *Offizielle Website des Präsidenten von Usbekistan, Svobodnoe, demokratičeskoe i procvetajuščee gosudarstvo Uzbekistan my postroim vmeste s našim mužestvennym i blagorodnym narodom* [Gemeinsam mit unserem mutigen und edlen Volk werden wir einen freien, demokratischen und blühenden Staat Usbekistan aufbauen], 14. Dezember 2016, unter: <http://president.uz/ru/lists/view/111>.

6 Vgl. *Offizielle Website des Präsidenten von Usbekistan, Kritičeski analiz, žestkaja disciplina i personal'naja otvetstvennost' dolžny stat' povsednevnoj normoj v dejatel'nosti každygo rukovoditelja* [Kritische Analyse, strikte Disziplin und persönliche Verantwortung müssen zur alltäglichen Norm in den Handlungen jedes Führers werden], 15. Januar 2017, unter: <http://president.uz/ru/lists/view/187>.

7 Vgl. „Ura-uracilik zamoni ũtdi“. Prezident televidenie ĥaķida [„Diese Zeiten sind vorbei“. Der Präsident über das Fernsehen], *Kun.uz*, 31. März 2017, unter: <http://kun.uz/news/2017/03/31/ura-uracilik-zamoni-utdi-prezident-televidenie-akida>.

8 Vgl. Šavkat Mirzиеev – podčinēnym: „Tragedija moja v tom, čto ja vsē o vas znaju!“ [Schawkat Mirsijojew zu seinen Untergebenen: „Meine Tragödie ist, dass ich alles über euch weiß!“], *Fergana.news*, 8. Februar 2017, unter: <http://www.fergananews.com/articles/9267>.

ziele in einem umfassenden Richtlinienokument mit dem Titel „Handlungsstrategie“⁹ zusammen. Der Fünfjahresplan besteht aus fünf Abschnitten: 1. Verbesserung der staatlichen Verwaltung, Stärkung der Rolle des Parlaments und Weiterentwicklung der Zivilgesellschaft, 2. Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit und Reform des Justiz- und Rechtswesens, 3. Liberalisierung der Wirtschaft, 4. Entwicklung des sozialen Bereichs, 5. Gewährleistung von Sicherheit, religiöser Toleranz und interethnischer Verständigung sowie eine konstruktive Außenpolitik. Im Folgenden werde ich nicht ausführlich auf jeden einzelnen Punkt eingehen, sondern mich auf einige Aspekte konzentrieren, die besonders relevant oder ambitioniert erscheinen.

Eine der ersten Neuerungen betrifft die Verbesserung der Kommunikationskanäle zwischen Staat und Gesellschaft. Mirsijojew erklärte 2017 zum „Jahr des Dialogs mit dem Volk und der Interessen der Menschen“. Die jährliche Verkündung solcher Slogans ist in Usbekistan nichts Neues. Sie wird seit Mitte der 1990er Jahre praktiziert. Neu ist jedoch, dass die Umsetzung des aktuellen Slogans tatsächlich neue Strukturen in den Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft hervorbringt. Ende September 2016 richtete Mirsijojew – noch als kommissarischer Präsident – auf seiner offiziellen Website ein „virtuelles Empfangszimmer“ ein und gab den Menschen damit die Möglichkeit, ihn direkt mit ihren Fragen und Problemen anzusprechen. Später wurden für fast alle Ministerien, Behörden und Verwaltungen des Landes ähnliche *Online*-Kontaktstellen geschaffen. Laut den Statistiken auf der Website des Präsidenten hatte das *Online*-Portal bis Ende Juni 2017 rund 920.000 Anfragen erhalten, von denen ca. 863.000 (93 Prozent) beantwortet wurden.¹⁰ Zusätzlich zu den virtuellen Empfangszimmern ordnete Mirsijojew in Städten und Bezirken die Einrichtung von „Empfangszimmern für das Volk“ an, in denen die Beamten angewiesen sind, direkt mit den Menschen zu sprechen und systematisch auf ihre Probleme einzugehen.¹¹ Generell gibt es einen Trend zur Digitalisierung staatlicher Dienstleistungen und zu größerer Sichtbarkeit der und einem besseren Zugang zu den Behörden. Neben den (virtuellen und realen) „Empfangszimmern“ wurde mit der Gründung des „Internationalen Presseclubs“ (IPC), einer nichtstaatlichen Organisation, im April 2017¹² eine Plattform für regelmäßige Treffen zwischen Regierungsvertretern, einschließlich der Minister,

9 Projekt ukaza Prezidenta Respubliki Uzbekistan „O Strategii Dejstvij po Dalnejšemu razvitiju Respubliki Uzbekistan“ [Entwurf eines Erlasses des Präsidenten der Republik Usbekistan „Über die Handlungsstrategie für die weitere Entwicklung der Republik Usbekistan“], unter: <http://strategy.regulation.gov.uz/ru/document/2>.

10 Vgl. Virtualnaja priemnaja Prezidenta Respubliki Uzbekistan Šavkata Miromonoviča Mirzieeva [Virtuelles Empfangszimmer des Präsidenten der Republik Usbekistan Schawkat Miromonowitsch Mirsijojew], unter: <https://pm.gov.uz/ru>.

11 Vgl. Narodnye priemnye Prezidenta otkrojut v každom gorode i rajone [Empfangszimmer des Präsidenten für das Volk werden in jeder Stadt und in jedem Bezirk eröffnet], *Gazeta.uz*, 28. Dezember 2016, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2016/12/28/decree/>.

12 Vgl. Dilšod Karimov, Otkrylsja Meždunarodnyj press-klub [Der Internationale Presseclub wurde eröffnet], *UzA.uz*, 7. April 2017, unter: <http://uza.uz/ru/society/otkrylsya-mezhdunarodnyj-press-klub-07-04-2017>.

den Medien und der Öffentlichkeit, geschaffen.¹³ Der IPC wird auch für Pressekongressen während der Besuche ausländischer Delegationen¹⁴ sowie für öffentliche Diskussionen über die jüngsten Ereignisse und Reformen hinsichtlich Usbekistans Innen- und Außenpolitik genutzt.¹⁵ Anfang Juli nutzte Außenminister Abdulasis Kamilow die Plattform, um in einer Live-Telefonkonferenz Fragen usbekischer Bürger zu beantworten, die sowohl in Usbekistan als auch außerhalb des Landes leben.¹⁶ Eine derart hohe Sichtbarkeit usbekischer Regierungsbeamter und eine solche enge Interaktion mit den Medien und der Öffentlichkeit sind in der Geschichte der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in Usbekistan beispiellos.

Geplant ist auch die Liberalisierung des Währungsmarktes. Dies ist wahrscheinlich eine der dringlichsten Reformen in Usbekistan. Das Fehlen eines freien Währungsmarktes ist ein chronisches Problem. Die offiziellen Wechselkurse werden wöchentlich von der Zentralbank festgelegt, jedoch unterliegt die Währungsumrechnung starken Restriktionen, so dass fast jeder Geldumtausch auf dem Schwarzmarkt stattfindet.¹⁷ Die Wechselkurse auf dem Schwarzmarkt sind doppelt so hoch wie der offizielle Kurs, was nicht nur bedeutet, dass die offiziellen Wirtschaftskennzahlen nicht die Wirklichkeit widerspiegeln, sondern auch – so ein einheimischer Wirtschaftswissenschaftler –, dass die wirtschaftliche Realität verzerrt ist. Dies wiederum fördert die Schattenwirtschaft

-
- 13 Darunter Presseclub-Diskussionen über außenpolitische Themen mit dem Außenminister, vgl. Uzbekistan Today, International Press Club: open dialogue, frank answers to sharp questions, 14. April 2017, unter: http://ut.uz/en/other/theme_year/international-press-club-open-dialogue-frank-answers-to-sharp-questions/; es fanden auch Diskussionen mit dem Innenminister zu Fragen der Polizeiarbeit statt, vgl. „A žizn-to nalaživaetsja!“ [„Und das Leben wird besser!“], Nasimov.pro, 3. Mai 2017, unter: <http://nasimov.pro/2017/05/a-zhizn-to-nalazhivaetsya>. Bei anderen Treffen kamen Regierungsvertreter zu Themen wie Hochschulbildung, Energiewirtschaft, Sport, Medien und Telekommunikation zusammen.
- 14 So sprachen z.B. der Präsident der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) Suma Chakrabarti und der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte Seid bin Ra'ad Seid Al-Hussein bei ihrem Besuch in Usbekistan vor dem IPC; vgl. Novaja programma EBRR budet sootvetstvovat' Strategii dejstvi [Das neue EBWE-Programm wird der Handlungsstrategie entsprechen], Uzbekistan Today, 17. März 2017, unter: http://www.ut.uz/ru/eshyo/theme_year/novaya-programma-ebrr-budet-sootvetstvovat-strategii-deystviy-/; vgl. ebenso Anvar Samadov/Otabek Mirsagatov, Verkhovnyj komissar OON po pravam čeloveka otvetil na voprosy žurnalistov [Der Hohe Kommissar der VN für Menschenrechte beantwortet Fragen von Journalisten], Uza.uz, 11. Mai 2017, unter: <http://uza.uz/ru/politics/verkhovnyj-komissar-oon-po-pravam-cheloveka-otvetil-na-vopro-11-05-2017>.
- 15 Vgl. Meždunarodnyj press-klub. „Mnogostoronnee sotrudničestvo: kollektivnyj otvet na vyzovy sovremennosti“ [Internationaler Presseclub. „Multilaterale Kooperation: eine gemeinsame Antwort auf die Herausforderungen unserer Zeit“, Nasimov.pro, 23. Juni 2017, unter: <http://nasimov.pro/2017/06/mezhdunarodnyj-press-klub-mnogostoronnee-sotrudnichestvo-kollektivnyj-otvet-na-vyzovy-sovremennosti>.
- 16 Vgl. Abdulaziz Kamilov otvetil na voprosy graždan [Abdulasis Kamilow beantwortet Fragen der Bürger], anons.uz, 6. Juli 2017, unter: <http://www.anons.uz/article/politics/19669/>.
- 17 Vgl. Juli Jusupov, Čego nam ždat' ot liberalizacii valjutnogo rynka? [Was können wir von der Liberalisierung des Devisenmarktes erwarten?], Kommersant.uz, 17. Januar 2017, unter: <http://kommersant.uz/kejs/chego-nam-zdat>.

und schadet dem Investitionsklima im Land empfindlich.¹⁸ Darüber hinaus stehen ausländische Investoren aufgrund der drastischen Beschränkungen für die Währungsumrechnung bei der Rückführung ihrer Gewinne vor systematischen Schwierigkeiten. Die offiziellen Pläne¹⁹ zur Liberalisierung des Währungsmarktes sind daher zu einem der meistdiskutierten Themen in Usbekistan geworden. Erwähnenswert ist, dass die Regierung die Liberalisierung im Laufe eines Jahres sukzessive vollzogen hat. Seit September 2016 hat die Zentralbank den Wechselkurs schneller als üblich angehoben. Experten haben zu Bedenken gegeben, dass der offizielle Kurs mindestens auf dasselbe Niveau angehoben werden müsse, das auf dem Schwarzmarkt herrscht, da dieses *de facto* den tatsächlichen Kurs des Sum bestimmt.²⁰ Darüber hinaus hat die Zentralbank Ende Juni den Refinanzierungssatz von neun auf 14 Prozent angehoben und verkündet, eines der damit verbundenen Ziele bestehe darin, „die notwendigen Bedingungen für den Übergang zu einem auf marktwirtschaftlichen Kriterien beruhenden Währungssystem zu schaffen“.²¹ Anfang September 2017 unterzeichnete Mirsijojew schließlich einen Erlass,²² der u.a. vorsah, dass der Wechselkurs „ausschließlich“ im Einklang mit „Marktmechanismen“ festge-

-
- 18 Vgl. Navruz Melibaev, *Vozmožnaja ekonomičeskaja liberalizacija v Uzbekistane i real'noe oslablenie suma: kuda vedut mečty?* [Mögliche Wirtschaftsliberalisierung in Usbekistan und eine reale Schwächung des Sum: Wohin führen die Träume?], Central Asian Analytical Network, 2. Juli 2017, unter: <http://caa-network.org/archives/9569>.
- 19 Vgl. O dopolnitel'nykh merach po obespečeniju uskorenno go razvitija predprinimatel'skoj dejatel'nosti, vsemernoj zaščite častnoj sobstvennosti i kačestvennomu ulučeniju delovogo klimata, Ukaz Prezidenta Respubliki Uzbekistan [Über zusätzliche Maßnahmen zur Gewährleistung einer beschleunigten Entwicklung der unternehmerischen Tätigkeit, zum umfassenden Schutz des Privateigentums und zu einer qualitativen Verbesserung des Geschäftsklimas, Erlass des Präsidenten der Republik Usbekistan], UzA.uz, 5. Oktober 2016, unter: <http://uza.uz/ru/documents/o-dopolnitelnykh-merakh-po-obespečeniju-uskorenno go-razviti-05-10-2016>; Postanovlenie Prezidenta Respubliki Uzbekistan, O prioritetnykh napravlenijach valjutnoj politiki [Beschluss des Präsidenten der Republik Usbekistan, Über die Prioritäten in der Währungspolitik], 28. November 2016, unter: <http://old.regulation.gov.uz/ru/documents/1086>.
- 20 Vgl. Juli Jusupov: *Liberalizacija valjutnogo rynka, esli ee provodit' gramotno, ne dolžna okazat'sja šokom dlja naselenija* [Juli Jusupow: Die Liberalisierung des Währungsmarktes sollte kein Schock für die Bevölkerung sein, wenn sie korrekt durchgeführt wird], Ozodlik, 1. Mai 2017, unter: <https://rus.ozodlik.org/a/28461538.html>.
- 21 Central'nyj Bank Respubliki Uzbekistan [Zentralbank der Republik Usbekistan], Pravlenie Centralnogo banka prinjalo rešenje o povyšenii stavki refinansirovanija do 14% godovykh [Der Vorstand der Zentralbank hat entschieden, den Zinssatz auf 14% pro Jahr zu erhöhen], 24. Juni 2017, unter: <http://cbu.uz/ru/press-tsentr/press-relizy/2017/06/88241> (eigene Übersetzung).
- 22 Vgl. Oficial'nyj Veb-Sajt Prezidenta Respubliki Uzbekistan [Offizielle Website des Präsidenten Usbekistans], O pervoočerednykh merach po liberalizacii valjutnoj politiki, Ukaz Prezidenta Respubliki Uzbekistan ot 2 sentjabrja 2017 goda No. UP-5177 [Über vorrangige Maßnahmen für die Liberalisierung der Währungspolitik. Erlass des Präsidenten der Republik Usbekistan vom 2. September 2017, Nr. UP-5177], 3. September 2017, unter: <http://prezident.uz/ru/lists/view?id=991>. Der Erlass sah außerdem vor, Maßnahmen zur Verhinderung eines möglichen erheblichen Preisanstiegs auf dem inländischen Verbrauchermarkt sowie für lebensnotwendige Produkte und Dienstleistungen zu ergreifen.

legt wird und der freie Währungsumtausch für juristische und natürliche Personen gewährleistet sein muss.²³ Nach Herausgabe des Erlasses legte die Zentralbank die Wechselkurse nach marktwirtschaftlichen Kriterien fest, was dazu führte, dass sich der Wert des Sum gegenüber ausländischen Währungen fast verdoppelte.²⁴ In der Tat entsprachen die offiziellen Kurse, wie frühere Tendenzen bereits angedeutet hatten, den Schwarzmarktkursen (mit einem nur geringen Unterschied). Auch wenn diese Maßnahme den Geldumtausch auf dem Schwarzmarkt noch nicht vollständig beseitigt hat, hat sich dessen Bedeutung seitdem stark verringert, da die Menschen nun legale Möglichkeiten haben, ihre ausländischen Währungen (in offiziellen Wechselstuben) zu Marktpreisen umzutauschen.

Parallel zur Reform des Währungsmarktes versucht die Regierung außerdem, den Außenhandel zu liberalisieren, um den nationalen Export anzukurbeln. Die „Ablieferungspflicht“, die einheimische Privatunternehmen dazu zwingt, Einnahmen in Fremdwährungen an die Zentralbank zu verkaufen, wurde stufenweise aufgehoben. Der ablieferungspflichtige Anteil wurde im Februar 2017 zunächst von 50 auf 25 Prozent reduziert²⁵ und Ende Juli komplett abgeschafft.²⁶ Durch einen weiteren Erlass des Präsidenten wurde zudem das Staatsmonopol für den Export von Obst und Gemüse aufgehoben.²⁷ Dieser Schritt ermöglicht es einheimischen Privatunternehmen Exportgeschäfte direkt zu tätigen.²⁸

23 Für den Umtausch des Sum in eine Fremdwährung durch natürliche Personen behielt der Erlass die vorherige Regelung bei, d.h. Einzelpersonen können z.B. Dollar nur bargeldlos über ein Bankkonto kaufen. Nach offiziellen Angaben handelt es sich dabei um eine vorübergehende Maßnahme; der Staat arbeite daran, auch Einzelpersonen zu erlauben ausländische Währungen mit Bargeld zu kaufen.

24 So wurde z.B. am 5. September der neue offizielle Wechselkurs zwischen dem US-Dollar und dem usbekischen Sum so festgelegt, dass 1 US-Dollar (USD) 8.100 usbekischen Sum (UZS) entsprach. Zuvor betrug der offizielle Kurs 1:4.210. Vgl. CB ustanovil kurs dollara na urovne 8100 sumov [Zentralbank legt den Wechselkurs des Dollars auf 8100 Sum fest], *Gazeta.uz*, 4. September 2017, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/09/04/cbu>.

25 Vgl. Norma objazatelnoj prodazi valjutnoj vyručki eksporterov snižena s 50 % do 25 % [Der Anteil der Einnahmen in Fremdwährungen, die Exporteure zwingend verkaufen müssen, wird von 50% auf 25% gesenkt], *Kommersant.uz*, 3. Februar 2017, unter: <http://kommersant.uz/news/norma-prodazhisnizhena>.

26 Vgl. Oficial'nyj Veb-Sajt Prezidenta Respubliki Uzbekistan [Offizielle Website des Präsidenten von Usbekistan], Postanovlenie Prezidenta Respubliki Uzbekistan No. PP-3157 ot 28 ijulja 2017 goda o dopolnitelnyh merach po stimulirovaniju otečestvennyh predpriyatijskij eksporterov [Beschluss des Präsidenten der Republik Usbekistan Nr. PP-3157 vom 28. Juli 2017 über zusätzliche Maßnahmen zur Förderung inländischer Exportunternehmen], 28. Juli 2017, unter: <http://prezident.uz/ru/lists/view?id=833>. Der bereits erwähnte Erlass zur Liberalisierung des Devisenmarktes sah auch die Aufhebung der „Ablieferungspflicht“ für Exporteure „unabhängig von ihrer Eigentumsform“ fest; vgl. O pervoočerednyh merach po liberalizacii valjutnoj politiki, a.a.O. (Anm. 22).

27 Infolge der russischen Embargos für Lebensmittelimporte aus der EU und anderen westlichen Ländern (als Gegensanktionen im Rahmen der Ukraine Krise) sowie aus der Türkei (als Reaktion auf den Abschuss eines russischen Kampfflugzeugs) hat Usbekistan seine Lebensmittelexporte nach Russland deutlich steigern können.

28 Vgl. „Uzagroeksport“ lišen monopolii na eksport plodovoščnoj produkcii [„UzAgroExport“ wurde das Monopol für den Export von Obst und Gemüse entzogen], *Gazeta.uz*, 22. Juni 2017, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/06/22/export>.

Das Problem der Korruption stellt eine weitere Priorität im Reformprogramm des neuen Präsidenten dar. Anfang Oktober 2016 veranlasste Mirsijojew die Ausarbeitung eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption, das Anfang Januar 2017 vom Parlament verabschiedet wurde.²⁹ Kurze Zeit später, im Februar 2017, stellte der Präsident ein staatliches Antikorruptionsprogramm für 2017-2018 vor und rief eine Antikorruptionskommission ins Leben.³⁰ Wie bereits erwähnt, wird bei Mirsijojews regelmäßigen Treffen mit Regierungsbeamten oftmals heftige Kritik an den Behörden (darunter das Gesundheits-,³¹ Bank-³² und Gerichtswesen³³ sowie das Büro des Staatsanwalts³⁴) wegen Amtsmissbrauchs und Korruption geübt. Dieses Vorgehen stößt in der breiteren Gesellschaft zwar auf große Resonanz, jedoch wurde dasselbe Ministerkabinett, das nun ständig kritisiert wird, in den letzten 13 Jahren von Mirsijojew selbst geleitet. Außerdem haben viele der in der Kritik stehenden Beamten dennoch ihren Posten behalten oder sie wurden ihres Amtes enthoben, blieben aber Teil der Regierung. Die bislang vielleicht prominenteste Ausnahme hiervon ist der langjährige Finanzminister Rustam Asimow, der der Elite angehört und einer der informellen Kandidaten für die Nachfolge Karimows war. Mirsijojew kritisierte Asimow öffentlich für den schlechten Zustand des Finanzsystems und entfernte ihn allmählich vom Zentrum der Macht. Er wurde seiner Ämter als Finanzminister und stellvertretender Premierminister enthoben und zum Chef von „Usbekinvest“, der nationalen Export-Import-Versicherungsgesellschaft, ernannt.³⁵ Gleichzeitig rehabilitierte Mirsijojew mehrere Beamte, die während der Karimow-Ära entlassen worden waren. Erwähnenswert ist hier vor allem der frühere stellvertretende Premierminister und Minister für Telekommunikation, Abdulla Aripow, der nach einem internationalen Korruptionsskandal entlassen worden war.³⁶ Er wurde zunächst als stellvertretender

29 Vgl. Prezident podpisal zakon o borbe s korrupciej [Der Präsident unterzeichnet Gesetz zur Bekämpfung der Korruption], *Podrobno.uz*, 4. Januar 2017, unter: <http://podrobno.uz/cat/politic/prezident-podpisal-zakon-o-borbe-s-korrupciej/>.

30 Vgl. Prinjata Gosprogramma po protivodejstviju korrupcii [Staatliches Programm zur Bekämpfung der Korruption verabschiedet], *Gazeta.uz*, 6. Februar 2017, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/02/06/corruption>.

31 Vgl. Prezident: Nado zakančivat' s otkrytym vzjatočničestvom v roddomach [Der Präsident: Die offene Bestechung in Geburtskliniken muss beendet werden], *UzNews*, 8. Februar 2017, unter: <http://uznews.uz/article/3760>.

32 Vgl. Mirziyayev nazval bankirov i finansistov „bezdel'nikami i vzjatočnikami“ (audio) [Mirsijojew nennt Banker und Kapitalgeber „Faulenzer und Schmiergeldempfänger“ (Audio), *Ozodlik*, 31. Mai 2017, unter: <https://rus.ozodlik.org/a/28520198.html>.

33 Vgl. Mirziyev rasskazal o korrupcii i nespravedlivosti v sudebnoj sisteme Uzbekistana [Mirsijojew spricht über Korruption und Ungerechtigkeit im Justizsystem Usbekistans], *Podrobno.uz*, 13. Juni 2017, unter: <http://podrobno.uz/cat/politic/mirziyev-rasskazal-o-korrupcii-i-nespravedlivosti-v-sudebnoj-sisteme-uzbekistana/>.

34 Vgl. Šavkat Mirziyayev nazval prokurorov „samymi bol'simi vorami“ (video) [Schawkat Mirsijojew nennt Staatsanwälte „die größten Diebe“ (Video)], *Ozodlik*, 4. August 2017, unter: <https://rus.ozodlik.org/a/28658153.html>.

35 Vgl. Rustam Azimov pokinul post vice-prem'era [Rustam Azimov verlässt den Posten des Vizepremiers], *Gazeta.uz*, 6. Juni 2017, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/06/06/rustam-azimov>.

36 Der Korruptionsskandal, der im September 2012 ausbrach, hing mit Enthüllungen zusammen, dass das schwedische Mobilfunkunternehmen „Teliasonera“ angeblich informelle

Premierminister wiedereingesetzt und nach Mirsijojews Wahlerfolg zum Premierminister ernannt.³⁷

Der Vorschlag mit den möglicherweise größten Aussichten, Usbekistans internationales Image zu verbessern, war der Plan zur Reform des Tourismussektors. Anfang Dezember 2016 unterzeichnete Mirsijojew einen Erlass, der u.a. darauf abzielte, die touristische Infrastruktur auszubauen, steuerliche Anreize für in diesem Bereich tätige private Unternehmen zu schaffen und die Einreiseformalitäten auf Flughäfen für Touristen aus dem Ausland (durch die Einrichtung „grüner Zonen“) zu vereinfachen.³⁸ Der wichtigste Teil dieses Erlasses war die Aufhebung der Visumpflicht für Touristen (für 30 Tage) aus 27 Ländern (hauptsächlich westliche und europäische Länder, darunter Australien, Kanada und die USA sowie Japan, Südkorea, Singapur u.a.) ab dem 1. April 2017. Die erhoffte rasche Öffnung Usbekistans trat jedoch nicht ein. Anfang Januar 2017 unterzeichnete Mirsijojew einen weiteren Erlass, mit dem die Umsetzung dieser Maßnahme auf Anfang 2021 verschoben wurde.³⁹ Dies wurde offiziell damit begründet, dass mehrere Regierungsstellen, darunter das Staatliche Komitee für Tourismusentwicklung, das Außenministerium, das Innenministerium sowie der Staatliche Zollausschuss, auf das Fehlen notwendiger technischer Infrastruktur und entsprechender Sicherheitsbestimmungen hingewiesen hatten.

Außenpolitik

„Kontinuität und Wandel“ – der Grundsatz, der Usbekistans Innenpolitik in der Zeit nach Karimow bestimmt hat, gilt auch für die Außenpolitik. Während der offizielle Diskurs bekräftigt, dass Usbekistan den von Karimow festgelegten außenpolitischen Prinzipien treu bleibt,⁴⁰ unterscheidet sich Mirsijojews

Zahlungen an eine *Offshore*-Gesellschaft geleistet habe, die eng mit Gulnara Karimowa, der älteren Tochter von Islam Karimow, verbunden war, um Zugang zum usbekischen Markt zu erlangen.

- 37 Vgl. Abdulla Aripov vozglavil pravitel'stvo Uzbekistana [Abdulla Aripow wird usbekischer Regierungschef], *Gazeta.uz*, 14. Dezember 2016, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2016/12/14/pm>.
- 38 Vgl. O merach po obespečeniju uskorenogo razvitija turistskoj otrasli Respubliki Uzbekistan. Ukaz Prezidenta Respubliki Uzbekistan [Über Maßnahmen zur Gewährleistung der beschleunigten Entwicklung der Tourismusindustrie der Republik Usbekistan. Erlass des Präsidenten der Republik Usbekistan], *UzA.uz*, 6. Dezember 2016, unter: <http://uza.uz/ru/documents/o-merakh-po-obespecheniyu-uskorenogo-razvitiya-turistskoy-o-06-12-2016>.
- 39 Vgl. Uzbekistan otložil otmenu viz dlja turistov iz 27 stran do 2021 goda [Usbekistan verschiebt die Abschaffung von Visa für Touristen aus 27 Ländern auf 2021], *Ria Novosti*, 9. Januar 2017, unter: <https://ria.ru/world/20170109/1485275577.html>.
- 40 Vgl. Mirsijojews Rede nach seiner Ernennung zum kommissarischen Präsidenten, *Text: Vystuplenie prem'er-ministra na zasedanii palat parlamenta, a.a.O. (Anm. 5); Außenministerium der Republik Usbekistan, Vystuplenie Ministra inostrannykh del Respubliki Uzbekistan A. Ch. Kamilova na obščich debatach 71-j sessii General'noj Assamblei OON, [Rede von A. Ch. Kamilov, Außenminister der Republik Usbekistan, bei der Generaldebatte der 71. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen], 24. September 2016, unter: <https://mfa.uz/ru/about/speech/2016/09/8514/>.*

außenpolitische Praxis jedoch deutlich von der seines Vorgängers. Insgesamt scheint sich Usbekistan allmählich von seiner traditionell eigenständigen und zurückhaltenden Außenpolitik hin zu einer proaktiveren Außenpolitik zu bewegen, die verstärkt auf wirtschaftliche Ziele, wie z.B. die Stimulierung des Außenhandels und die Einwerbung von Investitionen, ausgerichtet ist. Die oben erörterten Versuche, die Binnenwirtschaft zu liberalisieren, hängen eng mit dieser aktiveren Außenpolitik zusammen. Gleichzeitig wurden jedoch auch einige außenpolitische Entscheidungen getroffen und Signale ausgesendet, die der traditionellen außenpolitischen Orientierung Usbekistans zuwiderlaufen. Wenden wir uns zunächst der regionalen Ebene zu.

In der Art und Weise, wie Usbekistan mit seinen problematischsten Nachbarn in der Region – Kirgisistan und Tadschikistan – interagiert, sind deutliche Veränderungen zu erkennen. Die wichtigsten Problembereiche zwischen Usbekistan und diesen Ländern sind Grenzsicherheit und Wasserenergie. Usbekistan führt seit Ende der 1990er Jahre gegenüber beiden Ländern strenge Grenzkontrollen durch. Es hat eine Visumpflicht für die Einreise aus Tadschikistan eingeführt und einige Gebietsstreifen entlang der Grenze zu Tadschikistan sogar vermint.⁴¹ Über viele Jahre hinweg kam es an den Grenzen zwischen den drei Ländern regelmäßig zu Zwischenfällen, bei denen es Tote und Verletzte sowohl unter Zivilisten als auch unter Grenzschützern gab. Der jüngste schwerwiegende Zwischenfall ereignete sich Ende August 2016, als Usbekistan ein Dutzend Polizeibeamte zu einem umstrittenen Berg an der Grenze zwischen Usbekistan und Kirgisistan entsandte und mehrere kirgisische Staatsangehörige verhaftet wurden.⁴²

Was das Thema Wasserenergie anbelangt, hat Usbekistan kirgisische und tadschikische Projekte zum Bau großer Wasserkraftwerken an grenzüberschreitenden Flüssen konsequent abgelehnt. Auf jeden Schritt zur Realisierung dieser Projekte folgte postwendend ein offizieller Protest aus Taschkent. Darüber hinaus wurde Usbekistan auch vorgeworfen, auf beide Länder, insbesondere jedoch auf Tadschikistan, Druck auszuüben, indem es Transport- und Energieblockaden verhängte. Für Usbekistan stellten große Wasserkraftwerke stets eine beinahe existenzielle Bedrohung dar. 2012 hatte Karimow sogar davor gewarnt, dass eine Zuspitzung der Wassersituation in der Region letztlich zu einem Krieg führen könnte.⁴³ Der letzte offizielle Protest Usbekistans erfolgte

41 Dies geschah nach dem Eindringen bewaffneter Kämpfer von tadschikischem Territorium aus nach Kirgisistan und Usbekistan.

42 Vgl. Usbekistan ob'javil, što ubral so spornoj gory Ungar-Too sotrudnikov milicii [Usbekistan gibt den Abzug der Polizisten vom umstrittenen Berg Ungar-Too bekannt], *Nastoljašee Vremja*, 19. September 2016, unter: <https://www.currenttime.tv/a/27999636.html>.

43 Vgl. Prezident Uzbekistana rezko vysokazalsja protiv stroitel'stva Kambaratinskij i Rogunskoj GES [Der Präsident von Usbekistan sprach sich entschieden gegen den Bau der Wasserkraftwerke Kambarata und Rogun aus], *Fergana.news*, 7. September 2012, unter: <http://www.fergananews.com/news.php?id=19412>.

im Juli 2016, als Mirsijojew, seinerzeit Premierminister, den zwischen Tadschikistan und dem italienischen Unternehmen Salini Impregilo unterzeichneten Vertrag über den Bau des Wasserkraftwerks Rogun kritisierte.⁴⁴

Seit Karimows Tod scheint Usbekistans Haltung gegenüber diesen Streitpunkten jedoch plötzlich wesentlich weniger konfrontativ und sogar kooperativ geworden zu sein.

Als Tadschikistans Präsident Emomali Rachmon Ende Oktober 2016 offiziell den Startschuss zum Bau des Wasserkraftwerks Rogun gab, reagierte Usbekistan überraschend mit Schweigen. Im Juli 2017 erklärte Außenminister Kamilow in einem Kommentar zu diesem ungewöhnlichen Schweigen, dass die Haltung Usbekistans trotz des Ausbleibens einer Reaktion unverändert sei. Er fügte hinzu, dass Usbekistan nicht gegen den Bau des Wasserkraftwerks Rogun an sich sei; es wolle vielmehr, dass seine Interessen bei dem Projekt berücksichtigt werden.⁴⁵ Diese Aussage scheint jedoch im Widerspruch zu in der Vergangenheit geäußerten Ansichten zu stehen, die eher auf Usbekistans kategorische Ablehnung des Baus des Wasserkraftwerks Rogun hindeuteten. Bereits 2014 hatte der damalige stellvertretende Premierminister Usbekistans Rustam Asimow wörtlich gesagt, dass „Usbekistan dieses Projekt niemals und, unter keinen Umständen unterstützen wird“.⁴⁶ Einige Beobachter vermuten, dass Usbekistan nun vielleicht die Möglichkeit in Betracht ziehe, sich als interessierte Partei an den Wasserkraftwerksprojekten in Tadschikistan und Kirgisistan zu beteiligen, obwohl es derartige Vorschläge in der Vergangenheit stets abgelehnt hatte. Während seines Staatsbesuchs in Kirgisistan Anfang September 2017 bestätigte Mirsijojew diese Option und erklärte, dass Usbekistan den Bau des Kambarata-Staudamms finanziell unterstützen werde.⁴⁷ Usbekistans regionales Engagement hat es außerdem ermöglicht, die Verhandlungen über die Wiederherstellung des Vereinigten Zentralasiatischen Energiesystems erneut aufzunehmen. Usbekistan hat bereits eine vorläufige Übereinkunft mit Turkmenistan über den Transport von Strom aus Turkmenistan nach Kasachstan und Kirgisistan über das usbekische Stromnetz getroffen. Verhandlungen mit Tadschikistan hierzu laufen bereits.⁴⁸

44 Vgl. Außenministerium der Republik Usbekistan, Press-reliz MID Respubliki Uzbekistan [Presseerklärung des Außenministeriums der Republik Usbekistan], 19. Juli 2016, unter: <http://mfa.uz/ru/press/statements/2016/07/7920/>.

45 Vgl. Abdulaziz Kamilov: Taškent ne vozrazaet protiv vozvedenija Rogunskoj GES [Abdulaziz Kamilow: Taschkent hat keine Einwände gegen den Bau des Wasserkraftwerks Rogun], Radio Ozodi, 5. Juli 2017, unter: <https://rus.ozodi.org/a/28597700.html>.

46 Azimov: „Uzbekistan nikogda i ni pri kakich obstojatel’stvach ne predostavit podderzku etomu proektu.“ [Asimow: „Usbekistan wird dieses Projekt niemals und unter keinen Umständen unterstützen“], Radio Ozodi, 4. August 2014, unter: <https://rus.ozodi.org/a/25479929.html> (eigene Übersetzung).

47 Vgl. Kyrgyzstan i Uzbekistan dogovorilis po granice i rešili vmeste stroit’ Kambaratinskiju GES [Kirgisistan und Usbekistan haben sich über die Grenze geeinigt und beschlossen, das Wasserkraftwerk Kambarata gemeinsam zu bauen], Fergana.news, 5. September 2017, unter: <http://www.fergananews.com/news/26833>.

48 Das Vereinigte Zentralasiatische Energiesystem umfasste 83 Kraftwerke in Turkmenistan, Usbekistan, Südkasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan. Das System wurde Anfang der 1990er Jahre in Betrieb genommen, um den Strom unter den Mitgliedstaaten entsprechend

Seit Oktober 2016 führt Usbekistan auch regelmäßige Gespräche mit Kirgisistan⁴⁹ und Tadschikistan⁵⁰ über die umstrittenen Abschnitte der jeweils gemeinsamen Grenzen. Im Oktober 2016 unternahm kirgisische und usbekische Delegationen, die sich aus Vertretern benachbarter Regionen auf beiden Seiten der Grenze zusammensetzten,⁵¹ gegenseitige Besuche in Andischan⁵² bzw. Osch⁵³. Im September und Oktober 2017 statteten die Staatsschefs Bischkek bzw. Taschkent gegenseitige Staatsbesuche ab, bei denen beide Seiten eine Reihe von Vereinbarungen trafen, unter anderem auch solche über die gemeinsamen Grenzen. In Bischkek unterzeichneten Mirsijojew und Almasbek Atambajew ein Abkommen „Über die Staatsgrenzen“⁵⁴, demzufolge Streitigkeiten über mehr als 85 Prozent der gemeinsamen Grenzen beigelegt wurden. Einen Monat später wurde bei Atambajews Staatsbesuch in Taschkent eine weitere Übereinkunft erzielt. Die beiden Parteien unterzeichneten ein Abkommen über die gemeinsame Nutzung des Orto-Tokoi-Stausees. Über die Besitzrechte an diesem Wasserreservoir hatten Usbekistan und Kirgisistan stets gestritten, was zu regelmäßigen Zwischenfällen zwischen Polizeikräften beider Staaten geführt hatte. Das Reservoir befindet sich auf kirgisischem Hoheitsgebiet. Es war jedoch zu Sowjetzeiten von Usbekistan gebaut worden und wurde seitdem fast ausschließlich von Usbekistan für Bewässerungszwecke genutzt. Gemäß dem neuen Abkommen wird Kirgisistan die Oberhoheit über den Stausee haben und

dem saisonalen Bedarf der Staaten optimal zu verteilen. Infolge späterer Meinungsverschiedenheiten verließen Turkmenistan und Usbekistan das System jedoch 2003 bzw. 2009. Aufgrund seiner geographischen Lage war Usbekistan für dieses System von zentraler Bedeutung. Nach Usbekistans Ausscheiden aus dem System war das Netzwerk praktisch nicht mehr funktionsfähig. Vgl. Aleksandr Šustov, Stanet li Uzbekistan energochabom Srednej Azii? [Wird Usbekistan der Energieknotenpunkt Zentralasiens werden?], *Eurasia.ekspert*, 7. Juni 2017, unter: <http://eurasia.expert/stanet-li-uzbekistan-energokhabom-sredney-azii/>.

- 49 Vgl. Kyrghyzstan i Uzbekistan vozobnovili peregovory po granice [Kirgisistan und Usbekistan haben Grenzverhandlungen wiederaufgenommen], *Radio Azattyk*, 18. Oktober 2016, unter: <https://rus.azattyk.org/a/28060358.html>.
- 50 Vgl. Tadžikistan i Uzbekistan vozobnovili obsuždenie voprosa o delimitacii i demarkacii obščej granicy [Tadschikistan und Usbekistan haben die Gespräche über die Festlegung und Demarkation ihrer gemeinsamen Grenze wiederaufgenommen], *Fergana.news*, 21. November 2016, unter: <http://www.fergananews.com/news/25629>.
- 51 Batken, Dschalalabad und Osch in Kirgisistan sowie Andischan, Namangan und Fergana in Usbekistan.
- 52 Vgl. Aleksandra Titova, Vstreča v Andižane: Kak Kyrghyzstan i Uzbekistan pytajutsja podružitsja [Treffen in Andischan: Wie Kirgisistan und Usbekistan versuchen, Freunde zu werden], *kloop*, 4. Oktober 2016, unter: <https://kloop.kg/blog/2016/10/04/vstrecha-v-andizhane-kak-kyrgyzstan-i-uzbekistan-pytayutsya-podružitsya>.
- 53 Vgl. V Kyrghyzstane uzbekskoj delegacii ustroili pyšnyj priem [In Kirgisistan wurde der usbekischen Delegation ein großartiger Empfang bereitet], *Fergana.news*, 27. Oktober 2016, unter: <http://www.fergananews.com/news/25533>.
- 54 Vgl. Kyrghyzstan i Uzbekistan dogovorilis po granice i rešili vmeste stroit' Kambaratinskuju GES, a.a.O. (Anm. 47).

seine Sicherheit gewährleisten, während Usbekistan für seine Funktionsfähigkeit verantwortlich sein wird.⁵⁵ Im Anschluss an die Staatsbesuche vereinfachte Usbekistan die Einreise für kirgisische Staatsbürger,⁵⁶ die Usbekistan besuchen, indem es die obligatorische Vorlage eines Einladungsschreibens abgeschafft und die Grenzkontrollstellen rund um die Uhr besetzt hat.⁵⁷ Die anhaltenden bilateralen Gespräche mit Tadschikistan haben zu einigen „historischen“ Ergebnissen geführt, wenn auch die Visumpflicht entgegen der mehrfachen Ankündigung ihrer bevorstehenden Abschaffung weiterhin in Kraft ist. Anfang April 2017 wurde der regelmäßige Flugverkehr zwischen Taschkent und Duschanbe nach 25-jähriger Unterbrechung wieder aufgenommen.⁵⁸ Im selben Monat war Duschanbe erstmals in der Geschichte der bis ins Jahr 1991 zurückreichenden bilateralen Beziehungen zwischen den beiden Ländern Gastgeber einer Ausstellung usbekischer Industrieprodukte⁵⁹ und eines gemeinsamen tadschikisch-usbekischen Wirtschaftsforums.⁶⁰ Weitere „historische“ Ereignisse waren die „Usbekischen Kulturtage“ in Duschanbe⁶¹ und die Ausstrahlung einer Dokumentation über die lange Freundschaft zwischen dem usbekischen und dem tadschikischen Volk im usbekischen Fernsehen.⁶² Das ist insofern bemerkenswert, als die Beziehungen zwischen den beiden Staaten in den letzten 20 Jahren alles andere als freundschaftlich waren. Die kulturelle Annäherung stellt somit eine jähe ideologische Wende in der Haltung Usbekistans gegenüber Tadschikistan dar. Mitte Oktober fanden die gleichen Veranstaltungen in Usbekistan statt: Taschkent war Gastgeber einer

-
- 55 Vgl. Orto-Tokojskoe vodochranilišče v KR perejdet v kyrgyzsko-uzbekskoe pol'zovanie [Das Orto-Tokoi-Wasserreservoir in Kirgisistan wird zukünftig von Kirgisistan und Usbekistan gemeinsam genutzt], Ozodlik, 13. Dezember 2017, unter: <https://rus.ozodlik.org/a/28913511.html>.
- 56 Usbekistan hatte 2010 nach dem Staatsstreich in Kirgisistan Beschränkungen für den Grenzübergang eingeführt.
- 57 Vgl. Aleksandra Titova, Otkrytie KPP „Dostuk“: Kyrgyzstan i Uzbekistan oslabili kontrol' na granice [Eröffnung des Checkpoints „Dostuk“: Kirgisistan und Usbekistan lockern die Grenzkontrollen], kloop, 6. September 2017, unter: <https://kloop.kg/blog/2017/09/06/otkrytie-kpp-dostuk-kyrgyzstan-i-uzbekistan-oslabili-kontrol-na-granitse/>.
- 58 Vgl. Sostojalsja pervyj aviarejs iz Taškenta v Dušanbe [Erster Flug von Taschkent nach Duschanbe hat stattgefunden], Gazeta.uz, 11. April 2017, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/04/11/dushanbe>.
- 59 Vgl. V Dušanbe otkryvaetsja vystavka-jarmarka promyšlennyh tovarov Uzbekistana [Ausstellung für Industriewaren aus Usbekistan in Duschanbe eröffnet], Avesta.tj, 17. April 2017, unter: <http://avesta.tj/2017/04/17/v-dushanbe-otkryvaetsya-vystavka-yarmarka-promyshlennyh-tovarov-uzbekistana>.
- 60 Vgl. V Dušanbe v pervye prošel biznes-forum predstavitelej delovych krugov Uzbekistana i Tadžikistana [Erstes Wirtschaftsforum usbekischer und tadschikischer Wirtschaftsvertreter fand in Duschanbe statt], Fergana.news, 19. April 2016, unter: <http://www.fergananews.com/news/26295>.
- 61 Vgl. V Tadžikistane startovali Dni kultury Uzbekistana [Usbekische Kulturtage in Tadschikistan eröffnet], Radio Ozodi, 10. Mai 2017, unter: <https://rus.ozodi.org/a/28477706.html>.
- 62 Vgl. V Taškente vospeli „ispytannuju vremenem“ družbu s Tadžikistanom [In Taschkent wird die „bewährte“ Freundschaft mit Tadschikistan besungen], Radio Ozodi, 9. Juli 2017, unter: <https://rus.ozodi.org/a/28604073.html>.

Ausstellung tadschikischer Produkte, eines bilateralen Wirtschaftsforums sowie der „Tadschikischen Kulturtage“.⁶³

Usbekistans neues regionales Engagement betrifft auch zwei weitere Nachbarn: Kasachstan und Turkmenistan. Die Beziehungen zu diesen Ländern haben sich zwar nicht wesentlich verändert, da beide traditionell zu Usbekistans engeren Partnern in der Region gehören, wurden aber zumindest vertieft. So besuchte Mirsijojew beispielsweise zwischen März und Mai 2017 zweimal sowohl Turkmenistan als auch Kasachstan (jeweils ein offizieller Besuch und ein Arbeitsbesuch). Sie waren auch die ersten Länder, in die Mirsijojew als usbekischer Präsident reiste. Ob Zufall oder nicht, die Reihenfolge der Besuche – zuerst Turkmenistan, dann Kasachstan – entsprach der Reihenfolge in Mirsijojews Rede im Parlament im September 2016, in der er „Turkmenistan, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan“ als Usbekistans „engste Nachbarn“ nannte. Die Besuche in Turkmenistan⁶⁴ und Kasachstan⁶⁵ hatten zwei Gemeinsamkeiten: In beiden Fällen wurden strategische Partnerschaftsabkommen unterzeichnet (im Falle Kasachstans zur Vertiefung der bestehenden Partnerschaft) und neue grenzüberschreitende Verkehrswege eröffnet. Bei Mirsijojews Besuch in Turkmenistan eröffneten die beiden Präsidenten offiziell eine neue Eisenbahnstrecke und eine Straße, die die beiden Grenzstädte Farab in Usbekistan und Türkmenabat in Turkmenistan miteinander verbinden. Es sei allerdings angemerkt, dass beide Strecken bereits seit mehreren Jahren im Rahmen eines 2011 vereinbarten grenzüberschreitenden Eisenbahnprojekts zur Errichtung eines Transportkorridors zwischen Usbekistan und Oman im Bau waren. Das Treffen in Kasachstan wurde von der Eröffnung einer neuen Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen Almaty und Taschkent begleitet.⁶⁶ Mitte Juli wurde darüber hinaus nach zehnjähriger Unterbrechung ein Abschnitt der Schnellstraße M-39 wiedereröffnet, der durch kasachisches Terri-

63 Vgl. Foto, video: Vystavka produkcii Tadžikistana v Taškente [Foto, Video: Ausstellung tadschikischer Produkte in Taschkent], *Gazeta.uz*, 11. Oktober 2017, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/10/11/exhibition>; Dni tadžikskoj kultury uzbekskie zriteli prinjali s vostorgom [Tadschikische Kulturtage von den usbekischen Zuschauern begeistert aufgenommen], *Avesta.tj*, 14. Oktober 2017, unter: <http://avesta.tj/2017/10/14/dni-tadžikskoj-kultury-uzbekskie-zriteli-prinyali-s-vostorgom>.

64 Vgl. Oficial'nyj Veb-Sajt Prezidenta Respubliki Uzbekistan [Offizielle Website des Präsidenten Usbekistans], *Uzbekistan – Turkmenistan: dobrososedskie i bratskie otnošenija ukrepļajutsja* [Usbekistan – Turkmenistan: gutnachbarschaftliche und brüderliche Beziehungen gestärkt], 7. März 2017, unter: <http://president.uz/ru/lists/view/301>.

65 Vgl. Oficial'nyj Veb-Sajt Prezidenta Respubliki Uzbekistan [Offizielle Website des Präsidenten Usbekistans], *Uzbekistan – Kazachstan: novyj etap sotrudničestva, osnovannogo na istoričeskoj družbe i strategičeskom partnerstve* [Usbekistan – Kasachstan: eine neue Etappe der Zusammenarbeit auf der Grundlage historischer Freundschaft und strategischer Partnerschaft], 23. März 2017, unter: <http://president.uz/ru/lists/view/345>.

66 Vgl. Zapuščen novyj skorostnoj poezd soobščeniem Almaty – Tashkent [Neuer Hochgeschwindigkeitszug zwischen Almaty und Taschkent in Betrieb genommen], *Tengri News*, 22. März 2017, unter: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/zapuschen-novyy-skorostnoy-poezd-soobscheniem-almaty-314609.

torium verläuft und dadurch die Entfernung zwischen zwei usbekischen Regionen verringert.⁶⁷ Eine Reihe weiterer Vereinbarungen in unterschiedlichen Bereichen wurde während des Staatsbesuchs von Präsident Nursultan Nasarbajew in Usbekistan Mitte September 2017 getroffen.⁶⁸

Der Überblick über Usbekistans Beziehungen zu den anderen Ländern der Region lässt mehrere Hauptorientierungen erkennen. Erstens demonstriert Usbekistan seine Bereitschaft, bestehende Probleme in den bilateralen Beziehungen wie z.B. die Festlegung gemeinsamer Grenzen oder die Wasserenergiefrage zu diskutieren und zu lösen. Zweitens drängt Usbekistan auf eine stärkere Vernetzung in den Bereichen Verkehr und Wirtschaft in der Region durch die Förderung des Handels⁶⁹ und grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Um den Dialog über gemeinsame regionale Fragen aufrechtzuerhalten, wirbt Usbekistan außerdem für die Idee, regelmäßige Treffen der Staatsoberhäupter der zentralasiatischen Staaten abzuhalten.⁷⁰

Auch die Beziehungen Usbekistans zu Akteuren außerhalb Zentralasiens weisen einige neue Merkmale auf. Nach Kasachstan besuchte Mirsijojew offiziell Russland und China – traditionell die wichtigsten Partner Usbekistans außerhalb der Region. Bei diesen Besuchen wurden mit russischen und chinesischen Unternehmen Verträge über Handels- und Investitionsvorhaben im Umfang von 16 Milliarden⁷¹ bzw. zehn Milliarden⁷² US-Dollar abgeschlossen. Da Russland und China Usbekistans größte Handelspartner sind, sind solche Verträge nichts Ungewöhnliches. Dennoch sind auch hier neue Tendenzen zu beobachten, vor allem in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Russland. Ei-

67 Vgl. Učastok avtodorogi M-39 čerez Kazachstan otkryt [Durch Kasachstan verlaufender Abschnitt der Fernverkehrsstraße M-39 wiedereröffnet], *Gazeta.uz*, 11. Juli 2017, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/07/11/m39>.

68 Vgl. Uzbekistan i Kazachstan podpisali rjad dokumentov [Usbekistan und Kasachstan haben eine Reihe von Dokumenten unterzeichnet], *Gazeta.uz*, 16. September 2017, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/09/16/talks>.

69 In der ersten Hälfte des Jahres 2017 stieg Usbekistans Außenhandelsumsatz mit den zentralasiatischen Ländern Berichten zufolge um 13 Prozent. So nahm vor allem der Außenhandelsumsatz mit Kirgisistan um 69 Prozent zu, derjenige mit Tadschikistan um 22 Prozent und derjenige mit Kasachstan um elf Prozent zu. Vgl. *Centralnaja Asija – glavnyj prioritet vnešnej politiki Uzbekistana* [Zentralasien – wichtigste Priorität in Usbekistans Außenpolitik], *Jahon*, 11. August 2017, unter: <http://www.jahonnews.uz/ru/aktualno/124/37640/>.

70 Vgl. Oficial'nyj Veb-Sajt Prezidenta Respubliki Uzbekistan [Offizielle Website des Präsidenten der Republik Usbekistan], *Vystuplenie Prezidenta Respubliki Uzbekistan Šavkata Mirzieeva na međunarodnoj konferencii „Zentral'naja Azija: odno prošloe i obščee buduščee, sotrudničestvo radi ustojčivogo razvitija i vzaimnogo protsvetanija“ v Samarkande* [Rede des Präsidenten der Republik Usbekistan Schavkat Mirsijojew auf der internationalen Konferenz „Central Asia: one past and a common future, cooperation for sustainable development and mutual prosperity“ in Samarkand], 10. November 2017, unter: <http://www.prezident.uz/ru/lists/view/1227>.

71 Vgl. Rossija i Uzbekistan podpisali 55 soglašenij na \$16 mlrd [Russland und Usbekistan unterzeichnen 55 Abkommen über 16 Milliarden Dollar], *TVC.ru*, 5. April 2017, unter: <http://www.tvc.ru/news/show/id/113467>.

72 Vgl. Uzbekistan i Kitaj podpisali rjad dokumentov [Usbekistan und China unterzeichnen mehrere Dokumente], *Gazeta.uz*, 13. Mai 2017, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/05/13/china-docs>.

nige Beobachter weisen darauf hin, dass ein großer Teil der in Russland unterzeichneten Verträge Unternehmen betrifft, die sich im Besitz russischer Oligarchen usbekischer Herkunft befinden. So wurden insbesondere Verträge über Ölimporte und den Aufbau einer neuen Bergbauindustrie mit Unternehmen abgeschlossen, die Alischer Usmanow bzw. Iskander Machmudow gehören. Einige Beobachter behaupten, dass Mirsijojew im Gegensatz zu Karimow, der die Zusammenarbeit mit usbekischen Oligarchen nicht befürwortete, diese dazu ermutigen will, in Usbekistan zu investieren; die Einwerbung ausländischer Investitionen gehört zu Mirsijojews vordringlichen Interessen.⁷³ Eine andere neue Tendenz betrifft Usbekistans Haltung gegenüber usbekischen Arbeitsmigranten, für die Russland nach wie vor die Nummer eins unter den Zielländern ist. Im offiziellen usbekischen Diskurs haben Arbeitsmigranten ein eher negatives Image und ihre Probleme werden zumeist ignoriert. 2013 bezeichnete Karimow sie als Faulenzer, die die usbekische Nation in Verruf bringen. Unter Mirsijojew scheinen die usbekischen Behörden ihre Einstellung jedoch geändert zu haben: Anstatt ihn zu verurteilen und zu ignorieren, haben sie nun damit begonnen, den Migrationsprozess zu erleichtern. So haben die usbekische und die russische Regierung insbesondere Abkommen über eine Zusammenarbeit bei der Arbeitsmigration unterzeichnet, die die gemeinsame Organisation von Rekrutierungsverfahren und die Eröffnung hierfür zuständiger Agenturen sowohl in Russland als auch in Usbekistan vorsehen.⁷⁴ Die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen mit Russland hat zu Diskussionen darüber geführt, ob Usbekistan letztendlich der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) beitreten wird. Zumindest unter den gegebenen Umständen scheint dies jedoch eher unwahrscheinlich. Einige Beobachter behaupten, die EAWU sei bei Mirsijojews Besuch in Moskau nie erwähnt worden, was vermuten lässt, dass Usbekistan seine traditionelle Präferenz für Bilateralismus oder bestenfalls für das Format der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) beibehält.⁷⁵ Auch Usbekistans Prinzip der Nichtmitgliedschaft in Militärblöcken scheint unverändert: Auf einer Pressekonferenz in Taschkent schloss Außenminister Kamilov die Möglichkeit einer Rückkehr in die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) aus, wobei er sich explizit auf dieses

73 Vgl. *Uzbekskie milliardery v Rossii hotjat vložit kapital v ekonomiku svoej maloj rodiny* [Usbekische Milliardäre in Russland wollen in die Wirtschaft ihres kleinen Heimatlandes investieren], 6. April 2017, Ozodlik, unter: <https://rus.ozodlik.org/a/28413517.html>; *Oligarch začastil na istoričeskiju rodinu* [Oligarch besucht sein altes Heimatland immer häufiger], UzMetronom.com, 3. Oktober 2016, unter: http://www.uzmetronom.com/2016/10/03/oligarkh_zachastil_na_istoričeskiju_rodinu.html.

74 Vgl. *Mirzjeev utverdil soglašenje o sotrudničestve s Rossiej po migracii* [Mirsijojew billigt Kooperationsabkommen mit Russland über Migration], RIA Novosti, 20. Juni 2017, unter: <https://ria.ru/world/20170620/1496888794.html>.

75 Vgl. *Uzbekistan ne spešit v Evraziskij sojuz* [Usbekistan hat es nicht eilig, der Eurasischen Union beizutreten], Gazeta.ru, 5. April 2017, unter: <https://www.gazeta.ru/business/2017/04/05/10612535.shtml>.

außenpolitische Prinzip berief.⁷⁶ Anfang Oktober 2017 führten Usbekistan und Russland allerdings gemeinsame Militärübungen in Usbekistan durch – das hatte es seit 2005 nicht mehr gegeben.⁷⁷ Auch wenn dies Usbekistans Position gegenüber Militärblocken nicht widerspricht, ist es dennoch eine bemerkenswerte Veränderung in der Politik Usbekistans gegenüber Russland.

Eine weitere bemerkenswerte Entwicklung in der usbekischen Außenpolitik sind die verbesserten Beziehungen zur Türkei. Nach dem zunächst vielversprechenden Beginn der Zusammenarbeit Anfang der 1990er Jahre verschlechterten sich die bilateralen Beziehungen seit Ende der 1990er zunehmend. Taschkent reagierte seinerzeit mit der deutlichen Reduzierung der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zur Türkei darauf, dass Ankara einigen Führern der usbekischen politischen Opposition, u.a. Muchammad Salich, Zuflucht gewährt hatte und angeblich in Usbekistan im Untergrund lebende Islamisten unterstützte.⁷⁸ Seit dem Ende der Ära Karimow haben die beiden Länder ihre Beziehungen jedoch zunehmend verbessert. Usbekistan hat die Visaregelungen für die Einreise türkischer Bürger nach Usbekistan gelockert und sich mit der Türkei auf die Eröffnung einer neuen Flugverbindung zwischen Samarkand und Istanbul geeinigt. Mirsijojews zweitägiger Staatsbesuch in der Türkei im Oktober 2017 führte zur Unterzeichnung mehrerer Handels- und Investitionsabkommen.⁷⁹

Auch in der Zusammenarbeit mit Afghanistan ist Usbekistan aktiver geworden. Im Mai 2017 wurde mit dem Sonderbeauftragten des Präsidenten für Afghanistan ein neuer offizieller Posten geschaffen.⁸⁰ Kurze Zeit später unterzeichneten beide Länder bei einem offiziellen Besuch des afghanischen Präsidenten Aschraf Ghani Anfang Dezember in Usbekistan mehrere Handels-, Energie- und Verkehrsabkommen und vereinbarten die Eröffnung eines afghanischen Konsulats in Termes.⁸¹

76 Vgl. „Vopros o vozobnovlenii členstva v ODKB ne stoit“ – Abdulaziz Kamilov [„Es lohnt sich nicht, die Frage nach einer erneuten Mitgliedschaft in der OVKS zu stellen“ – Abdulasis Kamilow], *Gazeta.uz*, 5. Juli 2017, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/07/05/odkb>.

77 Vgl. Toškul Beknazarov/Okil Guljamov, *Sovmestnye učenija Vooružennykh Sil Uzbekistana i Rossii zaveršeny* [Gemeinsame Übungen der usbekischen und russischen Streitkräfte sind abgeschlossen], *UzA.uz*, 6. Oktober 2017, unter: <http://uza.uz/ru/society/sovmentnye-uchenija-vooruzhennykh-vil-uzbekistana-i-rossii-z-06-10-2017>.

78 Usbekistan hob u.a. einseitig die Visafreiheit auf, schloss türkische Schulen und drängte türkische Unternehmen aus dem Land. Vgl. Petr Bologov, *Drug vtorogo urovnja. Udastsja li Turcii stat' strategičeskim partnerom Uzbekistana* [Freund zweiten Grades. Wird es der Türkei gelingen, strategischer Partner Usbekistans zu werden?], *Fergana.News*, 26. Oktober 2017, unter: <http://www.fergananews.com/articles/9608>.

79 Vgl. Anvar Samadov/Sarvar Urmanov, *Gosudarstvennyj vizit Prezidenta Uzbekistana v Turciju byl plodotvornym* [Staatsbesuch des usbekischen Präsidenten in der Türkei war fruchtbar], *UzA.uz*, 26. Oktober 2017, unter: <http://uza.uz/ru/politics/gosudarstvennyy-vizit-prezidenta-uzbekistana-v-turtsiju-byi--26-10-2017>.

80 Vgl. *V Uzbekistane pervye naznačen specpredstavitel' presidenta po Afganistanu* [In Usbekistan wurde erstmals ein Sonderbeauftragter des Präsidenten für Afghanistan ernannt], *Afghanistan.ru*, 26. Mai 2017, unter: <http://afghanistan.ru/doc/110495.html>.

81 Vgl. *Novaja stranica v otnošenijach Uzbekistana i Afganistana* [Ein neues Kapitel in den Beziehungen zwischen Usbekistan und Afghanistan], *UzA.uz*, 5. Dezember 2017, unter: <http://uza.uz/ru/politics/novaya-stranitsa-v-otnošeniyakh-uzbekistana-i-afganistana-05-12-2017>.

Seine Beziehungen zum Westen versucht Usbekistan vor allem im wirtschaftlichen Bereich zu verbessern.⁸² Die Ankündigung einer Wirtschaftsliberalisierung macht es Usbekistan offenbar leichter, Kontakte mit westlichen Institutionen wiederzubeleben, mit denen die Beziehungen seit Anfang der 2000er Jahre entweder *de facto* ausgesetzt oder auf ein Mindestmaß beschränkt waren. So hat sich z.B. der Internationale Währungsfonds (IWF) bereit erklärt, die laufenden Wirtschaftsreformen in Usbekistan zu unterstützen.⁸³ Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) hat ihre Absicht erklärt, die finanzielle Kooperation mit Usbekistan wiederaufzunehmen.⁸⁴ Mirsijojew traf sich mit den Chefs von IWF und Weltbank, nahm am amerikanisch-usbekischen Wirtschaftsforum teil und hielt während seines USA-Besuchs im September 2017 seine erste Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen.⁸⁵

Auch auf politischer Ebene werden einige positive Zeichen gesetzt. Nach Mirsijojews Wahl zum Präsidenten erhielten mehrere hundert in Usbekistan lebende staatenlose Personen einen usbekischen Pass.⁸⁶ Bis dahin wurde Staatenlosen nur in extrem seltenen Fällen die Staatsbürgerschaft verliehen; viele noch unbearbeitete Anträge wurden bereits vor 20 Jahren oder früher eingereicht. Außerdem wurden mehrere politische Gefangene freigelassen⁸⁷ und Tausende Bürger von der sogenannten „schwarzen Liste“ gestrichen.⁸⁸ Die Behörden beschlossen ferner die Abschaffung von Ausreisevisa mit Wirkung

-
- 82 Im Dezember 2016 billigte die EU das sogenannte „Textilprotokoll“, das Usbekistan dazu verpflichtet, die Kinderarbeit bei der Baumwollernte zu bekämpfen. Die Unterzeichnung des Dokuments ermöglicht es Usbekistan, Textilwaren zu einem reduzierten Zollsatz in die EU zu exportieren. Vgl. Evrosojuz snizit pošliny na import tekstilja iz Uzbekistana [Europäische Union senkt Einfuhrzölle für Textilien aus Usbekistan], Kommersant.uz, 15. Dezember 2016, unter: <http://kommersant.uz/news/textile>. Es ist schwierig, dieses Ereignis in die Entwicklungen seit dem Führungswechsel einzuordnen, da sich die Verhandlungen über mehrere Jahre hingezogen haben.
- 83 Vgl. MVF gotov podderžat' valjutnuju reformu v Uzbekistane – Kristin Lagard [Christine Lagarde: IWF ist bereit, die Währungsreform in Usbekistan zu unterstützen], Gazeta.uz, 14. Juli 2017, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/07/14/imf>.
- 84 Vgl. EBRR „rezko uveličivaet“ ob'em investicij v Uzbekistan [Investitionsvolumen der EBWE in Usbekistan „drastisch erhöht“], Ozodlik, 16. März 2017, unter: <https://rus.ozodlik.org/a/28372772.html>.
- 85 Vgl. Itogi vizita Prezidenta Respubliki Uzbekistan Šavkata Mirzieceva v SŠA [Ergebnisse des Besuchs des Präsidenten der Republik Usbekistan Schawkat Mirsijojew in den USA], Uzbekistan Today, 23. September 2017, unter: <http://ut.uz/ru/politika/itogi-vizita-prezidenta-respubliki-uzbekistan-shavkata-mirziyeva-v-ssha/>.
- 86 Vgl. Bolee 800 lic prinjaty v graždanstvo s dekabrja [Über 800 Personen erhielten seit Dezember die Staatsbürgerschaft], Gazeta.uz, 21. September 2017, unter: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/09/21/citizenship>.
- 87 Vgl. V Uzbekistane osvobožden ešče odin politzaključennyj – Soližon Abdurachmanov [Weiterer politischer Gefangener – Soližon Abdurachmanow – in Usbekistan freigelassen], Fergana.news, 4. Oktober 2017, unter: <http://www.fergananews.com/articles/9575>. Gleichzeitig wurden allerdings im September und Oktober 2017 zwei Journalisten von usbekischen Sicherheitskräften verhaftet. Ihr Schicksal ist derzeit noch ungewiss (Stand: Ende 2017).
- 88 Vgl. V Uzbekistane bolee 4 tysjač musulman isklyučeny iz „černogo spiska“ [Mehr als 4.000 Muslime von der „schwarzen Liste“ in Usbekistan gestrichen], Ozodlik, 27. Juli 2017, unter: <https://rus.ozodlik.org/a/28641677.html>. Die „schwarze Liste“ wurde vom Geheimdienst erstellt und enthielt die Namen von Personen, die im Verdacht standen, mit religiösen

vom 1. Januar 2019.⁸⁹ Usbekistan ist eines der wenigen Länder in der Welt (darunter Nordkorea), die ein Ausreisevisum verlangen, was Auslandsreisen für usbekische Bürger erschwert und einschränkt. Darüber hinaus wurden erste Schritte zur Aufnahme von Kontakten mit Menschenrechtsorganisationen unternommen. Im Mai 2017 reiste der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte Seid Ra'ad al Hussein nach Usbekistan und war damit der erste Inhaber dieses Amtes, der das Land besucht hat.⁹⁰ Im Oktober 2017 hielt die OSZE ihre jährliche regionale Medienkonferenz für Teilnehmerstaaten in Zentralasien in Taschkent ab. Thema war in diesem Jahr „Offener Journalismus in Zentralasien“.⁹¹ Dies war das erste Mal seit 2002, dass die Konferenz in Taschkent stattfand. Und schließlich führen die BBC und *Human Rights Watch* (HRW) derzeit Gespräche mit der usbekischen Regierung über ihre mögliche Rückkehr nach Usbekistan.⁹²

Schlussfolgerungen

Obwohl die eingeleiteten Reformen nicht auf das Wesen der Macht in Usbekistan – ihren autoritären Charakter – abzielen, hat der Führungswechsel doch zu einer Reihe neuer Ansätze geführt. Auch wenn Mirsijojew sich auf Karimow beruft und behauptet, seine Politik fortzusetzen, stellen viele der nun geförderten Initiativen und Reformen die Politik der Ära Karimow in Frage – entweder durch echte Innovationen oder durch die Überprüfung bestehender Praktiken. Im Bereich der Innenpolitik bedeutet dies eine Intensivierung der Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft, eine erhöhte Sichtbarkeit und Rechenschaftspflicht der Behörden sowie deren Einbeziehung in Diskussionen mit den Medien und der Öffentlichkeit. Usbekistan hat einen wichtigen Schritt in Richtung einer Liberalisierung der Wirtschaft unternommen, indem es eine auf marktwirtschaftlichen Kriterien beruhende Währungspolitik eingeführt und eine Reihe von Hindernissen für usbekische Exporteure beseitigt hat. Wichtige Schritte wurden auch im Bereich der Menschenrechte unternommen.

extremistischen Ideen zu sympathisieren oder einer religiösen extremistischen Gruppe anzugehören.

89 Vgl. V Uzbekistane s 1 janvarja 2019 goda pojavjatsja biometričeskie pasporta dlja vyezda za granicu [Ab dem 1. Januar 2019 gibt es in Usbekistan biometrische Pässe für Reisen ins Ausland], Uzbekistan24, 16. August 2017, unter: <http://www.uzbekistan24.uz/ru/novosti/17/1137/>.

90 Vgl. United Nations in Uzbekistan, UN Human Rights Chief pays first-ever visit to Uzbekistan, 16. Mai 2017, unter: <http://www.un.uz/eng/news/display/211>.

91 Vgl. OSCE, OSCE Representative on Freedom of the Media, Discussing media freedom in Central Asia, OSCE media freedom representative called for release of all imprisoned journalists, Taschkent, 19. Oktober 2017, unter: <https://www.osce.org/fom/351046>.

92 Vgl. Uzbekskaja redakcija Bi-Bi-Si vozvraščaetsja v Uzbekistan [Die usbekische Redaktion der BBC kehrt nach Usbekistan zurück], Ozodlik, 6. Juli 2017, unter: <https://rus.ozodlik.org/a/28598246.html>. Später, im September, besuchte eine HRW-Delegation Usbekistan. Vgl. Delegacija „Human Rights Watch“ v Uzbekistane [„Human Rights Watch“-Delegation in Usbekistan], UzA.uz, 4. September 2017, unter: <http://uza.uz/ru/society/delegatsiya-human-rights-watch-v-uzbekistane-04-09-2017>.

Es gibt auch erste Anzeichen eines gesellschaftlichen Engagements, wie an den offenen Diskussionen und kritischen Artikeln in den sozialen Netzwerken und in den Medien zu sehen ist. Was die Außenpolitik angeht, ist die bislang sichtbarste praktische Veränderung Usbekistans aktives regionales Engagement, insbesondere seine Annäherung an Tadschikistan und Kirgisistan. Usbekistan scheint sich im Wesentlichen von seiner traditionellen isolationistischen Position in Richtung einer stärker von Eigeninitiative geprägten Haltung zu bewegen. Usbekistan demonstriert seine Bereitschaft zur Diskussion und Lösung seit Langem bestehender gemeinsamer Probleme und ist bestrebt, die intraregionalen Beziehungen, insbesondere in den Bereichen Handel, Verkehr und Energie, auszubauen. In Usbekistans Innen- und Außenpolitik finden also tatsächlich Veränderungen statt. Es bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit der Reformkurs beibehalten wird und wie konsequent die Reformen umgesetzt werden.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen
und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Zivilisten in einem Kriegsgebiet: die OSZE in der Ostukraine

Das vergangene Jahr hat die Einsatzfähigkeit einer zivilen Mission in einem Kriegsgebiet auf die Probe gestellt. Diplomatische Initiativen wurden aufgrund der geringen Fortschritte bei der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen von den militärischen Entwicklungen überschattet. Zivilisten und die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) der OSZE in der Ukraine gerieten dadurch unter Beschuss. Ein Missionsmitglied wurde sogar getötet. Der vorliegende Beitrag beschreibt die politischen und operativen Herausforderungen, vor denen die OSZE bei der Bewältigung des Konflikts in der und um die Ukraine, insbesondere im Donbas, steht.

Konflikte entschärfen, Vertrauen aufbauen

Der österreichische OSZE-Vorsitz, der am 1. Januar 2017 seine Arbeit aufnahm, bezeichnete die „Entschärfung bewaffneter Konflikte“ und „Vertrauensbildung“ als zwei seiner drei wichtigsten Prioritäten (die dritte ist der „Kampf gegen Radikalisierung und gewaltbereiten Extremismus“). Der größte bewaffnete Konflikt im OSZE-Gebiet – mit erheblichen Auswirkungen auf die Sicherheit und Zusammenarbeit – ist die Krise in der und um die Ukraine. Der Vorsitz hat ihr daher höchste Priorität eingeräumt.

Wie wichtig dem österreichischen Vorsitz dieses Thema ist, zeigte sich auch daran, dass der Amtierende Vorsitzende, der österreichische Außenminister Sebastian Kurz, unmittelbar nach seinem Amtsantritt am 3. und 4. Januar in die Ukraine reiste. Er besuchte zunächst Dnipro, flog anschließend mit einem Militärhubschrauber nach Mariupol und begab sich von dort an die Kontaktlinie bei Pyschewyk. Während seines Aufenthalts traf er mit ukrainischen Regierungsvertretern, SMM-Beobachtern, Mitarbeitern von Hilfsorganisationen und Einheimischen zusammen.

Die wichtigste Erkenntnis des Amtierenden Vorsitzenden war, dass die OSZE ihre Präsenz vor Ort verstärken müsse. Dazu sollten die Zahl der Beobachter (von 700 auf 1.000) erhöht, weitere vorgeschobene Patrouillenstützpunkte eingerichtet und die Technik effektiver genutzt werden. Dies würde die Wirkung der Mission erhöhen und die Rund-um-die-Uhr-Beobachtung verbessern.

Die Österreicher gingen realistischerweise davon aus, dass eine politische Beilegung der Krise im Jahr ihres Vorsitzes unwahrscheinlich war, und beschlossen daher, sich in erster Linie auf die Verbesserung der Lebensumstände der vom Konflikt am stärksten betroffenen Menschen zu konzentrieren.

In den ersten Monaten des Jahres 2017 wurden die Gemeinden beiderseits der Kontaktlinie immer weiter voneinander getrennt. Ende Januar blockierte eine Gruppe ukrainischer Kriegsveteranen Eisenbahnstrecken, die für den Transport von Kohle aus Donezk und Luhansk in die übrigen Landesteile der Ukraine lebenswichtig sind. Die billige Anthrazitkohle, die ausschließlich im Osten des Landes gefördert wird, ist wichtig für die Stromerzeugung und die Stahlindustrie in der Ukraine. Trotz des Krieges waren die Kohlezüge zunächst weiterhin von Osten nach Westen gerollt. Anfang 2017 wurden jedoch drei der vier Eisenbahnstrecken blockiert, was für beide Seiten zu wirtschaftlichen Problemen führte.

Als Vergeltungsmaßnahme gaben die Führungen der sogenannten „Donezker Volksrepublik“ (DVR) und „Lugansker Volksrepublik“ (LVR) am 27. Februar eine Erklärung ab, in der sie androhten, dass Unternehmen, die ukrainischer Gerichtsbarkeit unterstehen (von denen sie rund 40 auflisteten¹), einer „externen Verwaltung“ unterstellt würden, falls die Blockade nicht bis zum 1. März aufgehoben würde. Am selben Tag unterzeichnete das „Staatsoberhaupt“ der DVR, Alexander Sachartschenko, ein „Dekret“, mit dem die Kontaktlinie zur „Staatsgrenze“ zwischen der DVR und der Ukraine erklärt wurde. Knapp zwei Wochen zuvor, am 18. Februar, hatte Russlands Präsident Wladimir Putin eine Verfügung zur Anerkennung von Dokumenten und Fahrzeugscheinen, die in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk ausgestellt worden waren, in der Russischen Föderation erlassen. Dies erweckte den Anschein einer schleichenden Politik der Grenzverschiebung („borderization“), die an Taktiken erinnerte, die zuvor in anderen Teilen des postsowjetischen Raums angewendet worden waren, wie z.B. Südossetien.

Die Verschlechterung des politischen Klimas ging mit einer gefährlichen Zunahme der Gewalt einher. Am 19. Januar warnte der Leitende Beobachter der SMM, Botschafter Ertuğrul Apakan, den Ständigen Rat der OSZE vor einer Verschärfung der Sicherheitslage in den Regionen Donezk und Luhansk. Der Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden, Botschafter Martin Sajdik, sprach von einer „gefährlichen Abwärtsspirale“. Die SMM berichtete von einem deutlichen Anstieg des Einsatzes von Waffen, die durch die Minsker Vereinbarungen verboten sind, darunter Mehrfachraketenwerfer und andere Artilleriesysteme. Gut eine Woche später nahmen die Kämpfe rund um den Flughafen Awdijiwka-Jassynuwata-Donezk weiter zu. Am 1. Februar registrierte die SMM mehr als 10.000 Explosionen – die höchste von der SMM jemals innerhalb von 24 Stunden verzeichnete Zahl –, von denen mehr als 9.000 in der Umgebung von Awdijiwka und Jassynuwata erfolgten. Der Leitende Beobachter forderte einen umgehenden Waffenstillstand.

¹ Dazu gehörte auch das Park Inn Hotel, in dem sich das Hauptquartier der SMM in Donezk befand.

Trotz der Kämpfe und des bitterkalten Winters versuchte die Zivilbevölkerung, ihr Leben weiterzuführen. Dies wurde jedoch zusehends schwieriger. Die Versorgung mit Gas, Wasser und Strom war infolge des Artilleriebeschusses häufig unterbrochen. Beinahe täglich berichtete die SMM von mehreren Tausend Menschen, die lange Schlangen an den wenigen Übergangsstellen bildeten. In vielen Fällen mussten Rentner stundenlang in eisiger Kälte warten, um ihre staatliche Rente abholen zu können. Andere mühten sich mit schwerem Gepäck über die zum Teil zerstörte Brücke bei Stanyzja Luhanska.

Die Lage vor Ort war weit entfernt von dem, was in den Minsker Vereinbarungen, die die vollständige Wiederherstellung der sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen gefordert hatten, vorgesehen war. Sie war auch das Gegenteil der wirtschaftlichen Konnektivität, die die OSZE zu fördern versuchte: Was hier herrschte, war „Diskonnektivität“.

Die Zivilbevölkerung geriet zunehmend unter Beschuss. In der ersten Hälfte des Jahres 2017 war die Zahl der zivilen Opfer – sei es unmittelbar infolge der Kämpfe oder durch den Kontakt mit Minen, Blindgängern oder Sprengfallen – zweimal so hoch wie in den ersten sechs Monaten des Vorjahres. Die Mission musste fast täglich Berichten über zivile Opfer oder Schäden an den Häusern von Zivilisten nachgehen. Immer wieder wurden die Beobachter von erschöpften und wütenden Zivilisten auf beiden Seiten der Kontaktlinie gefragt: „Wann wird das endlich vorbei sein?“ Die Vermittler stellten sich dieselbe Frage.

Die Politik in der Sackgasse

Im vergangenen Jahr gab es kaum Fortschritte im Konfliktbeilegungsprozess. Die Normandie-Gruppe (bestehend aus Frankreich, Deutschland, der Russischen Föderation und der Ukraine) diskutierte einen „Fahrplan“ für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, der jedoch nicht in die Tat umgesetzt wurde. Selbst einige der grundlegenden Punkte wurden nicht befolgt. Besonders gravierend ist, dass viele der täglichen Waffenstillstandsverletzungen mit Waffen begangen wurden, die gemäß den Minsker Vereinbarungen verboten sind und 2015 hätten abgezogen werden müssen. Zudem kam trotz ihrer Zustimmung zu einem am 21. September 2016 vereinbarten Rahmenbeschluss über die Entflechtung von Truppen und Ausrüstung (beginnend in Solote, Stanyzja Luhanska und Petrowske) keine der beiden Seiten der Rückzugsverpflichtung nach. Sie versäumten es – trotz wiederholter Aufforderung durch den Leitenden Beobachter – ebenfalls, Minen zu räumen oder auch nur der SMM Karten von Gebieten zur Verfügung zu stellen, die vermutlich oder tatsächlich mit Minen kontaminiert waren.

Das grundsätzliche Dilemma bestand darin, dass die ukrainische Regierung erklärte, dass es keine Fortschritte in der Frage der Kommunalwahlen oder größerer Selbstverwaltung für bestimmte Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk geben werde, solange die Sicherheit und die vollständige Kontrolle

über die Staatsgrenze nicht wiederhergestellt seien. Die Russische Föderation und die „Führer“ der „bestimmten Gebiete der Regionen Donezk und Luhansk“ bestanden hingegen auf einer Verfassungsreform, einer stärkeren Dezentralisierung und einem Sonderstatus für besagte Regionen als Voraussetzung für Stabilität.

Da der österreichische Vorsitz nicht zum Normandie-Format gehörte, hatte er nur begrenzten politischen Einfluss auf den Konfliktbeilegungsprozess. Der Amtierende Vorsitzende Kurz reiste im Januar nach Kiew und Moskau zu Beratungen auf hoher Ebene. Ebenso gab es regelmäßige Kontakte auf verschiedenen Ebenen zwischen dem Vorsitz und den Ländern der Normandie-Gruppe sowie anderen wichtigen Akteuren wie etwa den Vereinigten Staaten.

Die Trilaterale Kontaktgruppe unter dem Vorsitz von Botschafter Sajdik traf sich regelmäßig in Minsk. Sie ist das einzige ständige inklusive Beratungsgremium, das sich mit der Krise befasst. Die Trilaterale Kontaktgruppe hat mehrere Versuche unternommen, saisonbedingte Waffenstillstände auszuhandeln (beispielsweise zu Beginn des Schuljahres im September 2016, um Weihnachten und während der Erntezeit im Sommer 2017), jedoch hielten diese nie lange an. Über den Austausch von Gefangenen wurde intensiv verhandelt. Zudem bemühte sich die Kontaktgruppe darum, die Aufrechterhaltung der Wasserversorgung (für mehr als zwei Millionen Menschen auf beiden Seiten der Kontaktlinie) sicherzustellen und die Kämpfe von kritischen Infrastrukturen fernzuhalten. Die Konfliktparteien zeigten jedoch wenig politischen Willen, solche Probleme zu lösen. Die Treffen waren von scharfen Wortwechseln und Schuldzuweisungen geprägt, was dazu führte, dass in keiner der vier Arbeitsgruppen der Trilateralen Kontaktgruppe (für Sicherheitsfragen, humanitäre, wirtschaftliche und politische Fragen) nennenswerte Fortschritte erzielt wurden.

Mangels politischer oder diplomatischer Fortschritte füllten militärische Entwicklungen das Vakuum vor Ort.

Mehr Augen und Ohren?

Anstatt einen Waffenstillstand zu überwachen und den Abzug der Waffen zu überprüfen, hielt die SMM folglich die Nichteinhaltung der Vereinbarungen fest.

Um ihre Tätigkeit noch auszuweiten und die Effektivität der Überwachung zu erhöhen, bemühte sich die SMM um eine Aufstockung ihres Budgets. Nach mehrwöchigen Verhandlungen wurde der Haushalt der SMM am 16. März 2017 mit einem Beschluss des Ständigen Rates genehmigt. Das Budget von 105,5 Millionen Euro stellte eine Erhöhung um fast sieben Prozent gegenüber dem Vorjahr dar. Eine Haushaltserhöhung dieser Größenordnung war in Anbetracht der in den meisten Teilnehmerstaaten herrschenden Sparpolitik und der hitzigen Debatten über den regulären Gesamthaushalt der OSZE ein großer

Erfolg. Es zeigte aber auch die Bedeutung, die die Teilnehmerstaaten der Arbeit der SMM beimessen.

Die zusätzlichen Mittel ermöglichten es der Mission, ihren Spielraum zu erweitern, die Zahl der Beobachter zu erhöhen und weiteres technisches Gerät zu beschaffen, darunter zusätzliche Kameras (z.B. Wärmebildkameras für die Überwachung bei Nacht), Drohnen kurzer und mittlerer Reichweite, (erstmal) akustische Sensoren und sogar Langstreckendrohnen.

Über die – extrem teuren – Langstreckendrohnen wurde in den Haushaltsdebatten heftig gestritten. Während mehrere Teilnehmerstaaten ihren Einsatz nachdrücklich befürworteten, um so die Transparenz in Gebieten zu erhöhen, die für Bodenpatrouillen nur schwer zugänglich sind (wie etwa in der Nähe der russisch-ukrainischen Grenze), bezweifelten andere, dass der Nutzen der Drohnen ihre Kosten rechtfertigte.

Die ersten Erfahrungen der SMM mit Langstrecken-Drohnen (unter Beteiligung eines österreichischen Unternehmens) waren ein Lernprozess, da die Drohnen bei bestimmten Wetterbedingungen (u.a. Nebel und Temperaturen unterhalb des Gefrierpunkts) nicht eingesetzt werden konnten. Zudem wurden mehrere Drohnen abgeschossen, woraufhin der Hersteller den Vertrag mit der SMM aufgrund des zu hohen Risikos kündigte. Im Haushalt 2017/2018 wurde daher ein bestimmter Betrag für eine neue Ausschreibung ausgewiesen. Sobald ein Lieferant gefunden worden war, waren freiwillige finanzielle Zuwendungen erforderlich, um die Differenz (einschließlich einer Risikoteilung mit dem Lieferanten) auszugleichen.

Das Budget sollte auch das administrative Rückgrat der Mission stärken. Der rasante Anstieg der Zahl der Beobachter in den vergangenen drei Jahren war nicht mit einer entsprechenden Aufstockung des Etats für wichtige Unterstützungsfunktionen einhergegangen. Daher wurden nun weitere Posten in der Verwaltung und mehrere Stellen im Bereich technische Unterstützung geschaffen, um die Mission in die Lage zu versetzen, die enorme Zunahme der Menge der von ihr gesammelten oder empfangenen Informationen (z.B. Satellitenbilder) zu bewältigen. Diese sogenannten „technischen Beobachter“ wurden einem neu eingerichteten technischen Überwachungszentrum zugeteilt, zu dem auch eine Stabsstelle für Informationsmanagement, Kameraüberwacher und eine Einsatzzentrale gehörten. Die SMM wurde damit zu einer selbst nach VN- oder EU-Maßstäben hochmodernen Friedensoperation.

„Sehen und gesehen werden“ war die der Arbeit der Mission zugrunde liegende Logik. Dafür war eine Kombination aus technischen Lösungen (insbesondere in schwer zugänglichen Gebieten und für die Überwachung bei Nacht) und Beobachtern notwendig. Wie der Leitende Beobachter oft sagte: „Das Wichtigste ist, präsent zu sein“.

In diesem Sinne und in dem Bemühen, die Zahl der „blinden Flecken“ zu verringern, versuchte die Mission, neue vorgeschobene Patrouillenstützpunkte einzurichten, nachdem die Umbauarbeiten abgeschlossen waren, die zur Erfüllung der neuen (strengeren) Sicherheitsstandards durchgeführt worden waren.

Einer davon wurde Ende Juni in Popasna eröffnet, zwei weitere sollten in Schtschastja und Stanyzja Luhanska im Herbst 2017 wiedereröffnet werden. Vorgeschobene Patrouillenstützpunkte erlauben einen besseren Zugang zur Sicherheitszone, ermöglichen die Überwachung bei Nacht, verbessern den Kontakt zur lokalen Bevölkerung und verringern die Fahrzeit in die Grenzgebiete. Nicht vergessen werden sollte, dass rund 400 Kilometer der ukrainischen Grenze nicht unter der Kontrolle der Regierung stehen. SMM-Patrouillen versuchen daher regelmäßig, zu den Grenzübergängen in diesen Gebieten vorzudringen. Die OSZE-Beobachtermission an den russischen Grenzkontrollposten Donezk und Gukowo überwacht die dortigen Übergänge. Die 19 festen internationalen Mitarbeiter beobachten die Grenzübergänge rund um die Uhr. Sie sind jedoch nicht befugt, Fahrzeuge zu durchsuchen. Sämtliche Versuche, das Einsatzgebiet dieser Mission zu erweitern, wurden von der Russischen Föderation verhindert.

Zunehmende Behinderung

Leider verringerte die Investition in mehr Beobachter und technische Ausstattung nicht die Gewalt. Sie verbesserte lediglich die Fähigkeit der Mission, die Nichteinhaltung der Vereinbarungen genauer zu erfassen. In den ersten Wochen des Jahres 2017 meldete die Mission hunderte, manchmal tausende Waffenstillstandsverletzungen.

Immer öfter wurde auch die SMM selbst angegriffen. Mehrmals pro Woche wurden die Patrouillen schikaniert, beschimpft und sogar beschossen. Einige Patrouillen waren gezwungen, in ihre Basis zurückzukehren, nachdem in ihrer Nähe Schüsse gefallen waren. Die Kurz- und Mittelstreckendrohnen der SMM wurden beschossen und elektronisch gestört. Anlässlich einer Unterrichtung der Teilnehmerstaaten über die Sicherheitslage im März warnte der stellvertretende Leitende Beobachter Alexander Hug vor der Gefahr „nicht kalkulierbarer Risiken“ für die Beobachter.

Die Mission wurde zudem Opfer einer Fehlinformationskampagne – zumeist in Gebieten, die nicht von der Regierung kontrolliert wurden –, in der sie beschuldigt wurde, für die ukrainischen Behörden zu spionieren und sie zu unterstützen. Außerdem gelinge es ihr nicht, die Kämpfe zu beenden oder das Leben der Menschen im Donbas zu verbessern.

Auch häuften sich Vorfälle, bei denen den SMM-Patrouillen der Zugang verwehrt wurde, wiederum vor allem in nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten. Die Arbeit der Mission wurde dadurch erheblich behindert. So mahnte der Leitende Beobachter, der Zweck der Beobachtung durch die SMM bestehe nicht nur darin, Fakten zu ermitteln: „Er besteht darin, die Einhaltung oder die Nichteinhaltung [der Vereinbarungen] zu überprüfen. Ohne Zugang

zu erhalten kann die SMM nichts überprüfen, und die beteiligten Seiten haben kein Vertrauen in den Prozess.²

Verlust der Unschuld

Am 23. April ereignete sich ein Zwischenfall, der die Mission und die gesamte OSZE-Gemeinschaft bis ins Mark erschütterte. An diesem Morgen befuhr eine aus zwei gepanzerten Fahrzeugen bestehende SMM-Patrouille eine Nebenstraße nahe dem Dorf Pryschyb, 34 km nordwestlich von Luhansk. Die SMM hatte diese Straße, die sich in der Nähe der Kontaktlinie auf von der LVR kontrolliertem Gebiet befindet, bereits zuvor benutzt. Um 11.17 Uhr wurde eines der SMM-Fahrzeuge durch eine Explosion schwer beschädigt. Ein amerikanischer Sanitäter, Joseph Stone, kam dabei ums Leben. Dies war das erste Mal, dass jemand, der für die OSZE arbeitet, im Einsatz getötet wurde.³ Die anderen beiden Missionsmitglieder, die ebenfalls in dem Fahrzeug saßen – eine Frau aus Deutschland und ein Mann aus der Tschechischen Republik – waren verletzt und wurden evakuiert.

In der Folge des tragischen Vorfalls wurde beschlossen, dass – bis auf Weiteres – sowohl Fußpatrouillen als auch mobile Patrouillen nur noch Beton- oder Asphaltstraßen benutzen dürfen, die zuvor geräumt worden waren. Dies führte insofern zu Komplikationen, als dadurch der Zugang zu einigen der in abgelegenen Gebieten aufgestellten Kameras der SMM sowie zu einigen Grenzgebieten erschwert, die Zahl der Inspektionen von Waffenlagern, die nur über unbefestigte Straßen erreichbar waren, reduziert und der Einsatz von Kurz- und Mittelstreckendrohnen (die weiche Landeplätze erfordern) eingeschränkt wurde.

Generell bestand die Schwierigkeit darin, Maßnahmen zu Erhöhung der Sicherheit der Missionsmitglieder zu treffen, ohne die Fähigkeit der Mission, ihr Mandat zu erfüllen, zu beeinträchtigen. So reduzierte die Mission z.B. trotz der erhöhten Sicherheitsvorkehrungen die Zahl ihrer Patrouillen im Osten des Landes nur geringfügig (auf etwa 45 pro Tag). Gleichzeitig wurde die Entsendung neuer Beobachter bis zur Untersuchung des Vorfalls ausgesetzt.

Das im OSZE-Sekretariat angesiedelte Büro für Innenrevision leitete innerhalb kürzester Zeit eine interne Untersuchung ein. Darüber hinaus forderte der Ständige Rat am 27. April eine „unverzögliche, gründliche und unvoreingenommene“ Untersuchung des Vorfalls. Am darauffolgenden Tag beauftragte der Vorsitz den Generalsekretär mit der Zusammenstellung eines unabhängigen Expertenteams, das eine kriminaltechnische Untersuchung des Explosionsortes durchführen sollte. Da es dem Sekretariat auf diesem Gebiet an Know-how

2 Zitiert in: OSCE Chairmanship/OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine, No Alternative but to reduce risk of military escalation in eastern Ukraine, say OSCE's Special representative Sajdik and Chief Monitor Apakan, Wien, 5. April 2017, unter: <http://www.osce.org/chairmanship/309976> (eigene Übersetzung).

3 Joseph Stone wurde posthum die OSZE-Medaille verliehen.

fehlt und um die Unabhängigkeit der Untersuchung zu gewährleisten, beauftragte es die Internationale humanitäre Ermittlungskommission (*International Humanitarian Fact-Finding Commission*, IHFFC/IHEK) mit der Durchführung der Untersuchung.

Der Tod von Joseph Stone veranlasste einige Staaten dazu die Frage zu stellen, ob die OSZE die Grenzen dessen erreicht hatte, was eine zivile Friedensoperation in einem Kriegsgebiet leisten kann. Dennoch forderte niemand, die SMM-Beobachter aus dem Osten des Landes abzuziehen. Und die Moral innerhalb der Mission blieb hoch.

Der eine oder andere mag auf die Defizite der SMM hingewiesen haben, doch es gab keine praktikablen Alternativen: Gegen einen Friedenssicherungseinsatz der VN hätte Moskau wahrscheinlich ein Veto eingelegt, eine EU-Mission würde vermutlich keinen Zugang zu Gebieten erhalten, die nicht von der Regierung kontrolliert werden, und keine OSZE-Präsenz würde das Ende jeglicher internationaler Präsenz in der Region bedeuten. Die wichtigste Aufgabe bestand daher darin, die Sicherheit der Beobachter zu gewährleisten und gleichzeitig die Präsenz der SMM in der Region aufrechtzuerhalten.

Trotz des tragischen Vorfalls und des einmütigen Aufrufs der Teilnehmerstaaten, den im Mandat der SMM festgelegten sicheren und geschützten Zugang in der gesamten Ukraine zu respektieren, und trotz der Verurteilung jeglicher Drohungen gegen SMM-Beobachter und der Beschädigung von Ausrüstungsgegenständen der SMM hielten die Feindseligkeiten gegenüber den SMM-Beobachtern an – sie nahmen sogar noch zu. Im Durchschnitt wurde eine Patrouille einmal alle drei Tage beschimpft oder beschossen, von (oftmals betrunkenen) bewaffneten Männern umringt oder ihr wurde der Zugang verweigert. In einem Fall, der sich am 5. Mai zutrug, wurde ein (weibliches) Missionsmitglied sexuell belästigt. Die meisten Vorfälle ereigneten sich in nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten. Außerdem wurden die Drohnen der Mission weiterhin regelmäßig beschossen oder gestört.

Der Vorsitz und viele Teilnehmerstaaten bezeichneten ein solches Verhalten als „inakzeptabel“ und forderten beide Seiten regelmäßig auf, die Sicherheit der Beobachter zu gewährleisten. Sie drohten damit, die Schuldigen zur Verantwortung zu ziehen.

Doch wenn die Mission solche Vorfälle dem Gemeinsame Zentrum für Kontrolle und Koordination (*Joint Centre for Control and Co-ordination*, JCCC) meldete, wurden diese so gut wie nie weiterverfolgt und hatten keine Konsequenzen für die Täter. Dies war symptomatisch für die mangelnde Bereitschaft beider Seiten, Verantwortung zu übernehmen.

Mangelnde Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung

Das JCCC erschien Ende September 2014 wie aus dem Nichts auf der Bildfläche, als mehrere Dutzend russischer Offiziere in der Ostukraine eintrafen, die „OSZE“-Armbinden trugen – obwohl sie nicht für die Organisation arbeiteten. Das Zentrum entwickelte sich rasch zu einer bilateralen Einrichtung des ukrainischen und des russischen Generalstabs. Ihm gehören jeweils rund 75 Offiziere beider Seiten an, das Hauptquartier befindet sich in Soledar in der Region Donezk. Die russischen Offiziere wechseln alle drei Monate.

Das JCCC unterhält zwanzig Büros mit Beobacherteams sowie Beobachtungsposten in den Regionen Luhansk und Donezk. Russische und ukrainische Beobacherteams befinden sich weiterhin gemeinsam an zwölf Standorten, führen jedoch so gut wie nie gemeinsamen Patrouillen durch und tauschen auch keine Informationen untereinander aus.

Die OSZE ist nicht Teil des JCCC, entsendet jedoch seit April 2016 sechs Verbindungsoffiziere ins Hauptquartier des JCCC. Es finden außerdem regelmäßige Besuche und Kontakte (vor allem in Form von Telefonaten und Videokonferenzen) zwischen der Leitung der SMM und den leitenden Offizieren des Zentrums statt.

Die Rolle des JCCC ist nicht immer ganz klar, da es kein Mandat (und keinen Aufgabenbereich) hat. Allerdings wird ihm im Zusatzabkommen zum Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen aus dem Jahr 2015 die Aufgabe übertragen, Hilfestellung bei der Gewährleistung eines vollständigen Waffenstillstands entlang der Kontaktlinie zu leisten, Informationen mit der SMM der OSZE auszutauschen, unverzüglich auf Behinderungen der Überwachung und Überprüfung durch die SMM zu reagieren und die Sicherheit der OSZE-Beobachter zu gewährleisten. Dennoch ist das JCCC in drei Jahren keiner einzigen Waffenstillstandsverletzung nachgegangen und hat auch in keinem einzigen Fall Maßnahmen zur Verfolgung von gegen die SMM gerichteten Zwischenfällen ergriffen.

Entsprechend einem Beschluss der Trilateralen Kontaktgruppe vom 3. März 2016 ist das JCCC für die Gesamtkoordination der Minenräumarbeiten und die Einhaltung der Waffenruhe während der Minenräumung zuständig. Es soll auch das Verbot von Schießübungen mit scharfer Munition durchsetzen. Auch hier gab es in beiden Bereichen keine sichtbaren Fortschritte.

Im Vergleich zu gemeinsamen Militärkommissionen in anderen Teilen der Welt – wie etwa in Kolumbien, Nepal und dem Südsudan – hat die JCCC mehrere entscheidende Nachteile. Dazu gehören das Fehlen eines Mandats, der häufige Wechsel der Mitglieder, die kaum vorhandene Anbindung an den politischen Prozess, die Nichteinbeziehung der „Rebellengruppen“ (und damit auch nicht deren Unterstützung), das Fehlen miteinander abgestimmter Daten oder Aufzeichnungen sowie ein tiefgreifender Mangel an Vertrauen und Kommunikation.

Als hilfreich hat sich das JCCC immer dann erwiesen, wenn es um die Reparatur wichtiger Infrastrukturen nahe der Kontaktlinie ging. In enger Zusammenarbeit mit der SMM hat das JCCC häufig lokale Waffenstillstände ausgehandelt, die es der SMM ermöglichen, „Spiegelpatrouillen“ durchzuführen. Bei Spiegelpatrouillen patrouillieren Beobachter nach Absprache mit den russischen und ukrainischen Vertretern im JCCC und beiden Seiten vor Ort gleichzeitig beiderseits der Kontaktlinie. Solche Patrouillen sollen „Fenster der Stille“ öffnen, in denen die Waffen schweigen und wichtige Infrastrukturen wie Strom-, Gas- und Wasserleitungen repariert werden können. Spiegelpatrouillen stärken das Gefühl der Sicherheit der mit den Reparaturen beschäftigten Arbeiter und erhöhen das Vertrauen beider Seiten, dass die Fenster der Stille keine Tarnung für Vorwärtsbewegungen oder die Errichtung von Verteidigungsstellungen sind.

Ein gutes Beispiel hierfür ist ein Ereignis von Anfang Februar 2017: Durch heftigen Beschuss waren die Stromleitungen zur Versorgung der Wasserfilteranlage in Donezk und der Kokerei von Awdijiwka, die die Stadt mit Wärme versorgt, beschädigt worden. Bei eisigen Temperaturen standen die rund 22.000 Einwohner der Stadt kurz davor, aufgrund des Wassermangels und fehlender Heizmöglichkeiten evakuiert zu werden. Die SMM schaltete sich ein und führte unter gefährlichen Bedingungen intensive Verhandlungen, um es den Arbeitern mit Hilfe von Spiegelpatrouillen zu ermöglichen, in das stark vermintete Gebiet an der Kontaktlinie zu gelangen. Die Reparaturen wurden mehrmals von erneuten Gewaltausbrüchen unterbrochen. „Es war wie bei *Und täglich grüßt das Murmeltier*“, erinnerte sich der stellvertretende Leitende Beobachter der SMM, Alexander Hug. „Unsere Beobachter arbeiteten den ganzen Tag, um die Reparaturen zu ermöglichen, nur um am nächsten Morgen mit der Nachricht aufzuwachen, dass die Stromleitungen wieder beschossen worden waren.“⁴ Nach fünf Tagen unermüdlicher und intensiver Vermittlungsbemühungen vor Ort war die Stromversorgung wiederhergestellt und eine humanitäre Notlage abgewendet.⁵ Im Juli 2017 arbeiteten die SMM und das JCCC ebenfalls eng mit Minenräumungsteams und den Versorgungsunternehmen zusammen, um auf nicht von der Regierung kontrolliertem Gebiet Reparaturen und Instandhaltungsarbeiten an den Hochspannungsleitungen zwischen Mychajliwka und Almasna durchzuführen. Die Leitungen waren seit drei Jahren außer Betrieb. Ihre Reparatur verbesserte die Stromversorgung für über 150.000 Menschen. Die Spiegelpatrouillen sind ein wenig bekannter, aber sehr wertvoller Bestandteil der Arbeit der SMM.

4 Interview mit dem Autor, 6. Juli 2017 (eigene Übersetzung).

5 Vgl. OSCE, OSCE mirror patrols: Windows of hope in Eastern Ukraine, 12. April 2017, unter: <http://www.osce.org/stories/osce-mirror-patrols-windows-of-hope-eastern-ukraine>.

Katastrophenvorsorge

Die Spiegelpatrouillen waren Teil umfangreicher Bemühungen, die Verwundbarkeit kritischer Infrastrukturen zu reduzieren. Die SMM berichtete regelmäßig über potenzielle Umweltrisiken, insbesondere in der Nähe der Kontaktlinie. So traf z.B. am 24. Februar eine Granate das Chlorklager der Wasserfilteranlage von Donezk, in dem sieben oder acht große (900 kg) Chlorgasflaschen gelagert sind. Wenn auch nur eine einzige dieser Flaschen explodiert wäre, wäre giftiges Gas mit tödlichen Folgen für Tausende von Menschen in einem Umkreis von mehreren Kilometern freigesetzt worden.

Auch von Kämpfen in der Nähe von Chemiefabriken, Stahlwerken und Kraftwerken in dieser hochindustrialisierten Region wurde berichtet. Schäden an nur einer dieser Einrichtungen könnten eine humanitäre und ökologische Katastrophe auf beiden Seiten der Kontaktlinie zur Folge haben. Es wurden daher verschiedene Möglichkeiten diskutiert, beide Seiten von derartigen Anlagen, beispielsweise durch die Einrichtung von „Sicherheitszonen“, fernzuhalten.

Ein seit langem schwelendes Problem ist das Schicksal der stillgelegten Kohlebergwerke in der Region. Steigendes Grundwasser in den verlassenen Stollen kann Grundwasser und Flüsse vergiften, Explosionen (durch Methangase) herbeiführen oder sogar Erdbeben auslösen.

In der Trilateralen Kontaktgruppe wurden diese Probleme regelmäßig diskutiert, jedoch führten völlig belanglose Streitereien dazu, dass bei ihrer Lösung nur geringe Fortschritte erzielt wurden. Angesichts der Schwere des Problems und der Tatsache, dass die Verschmutzung der Umwelt oder ein Unglück die Menschen auf beiden Seiten treffen würde, drängte der österreichische Vorsitz dennoch darauf, Maßnahmen zur Verhinderung einer Katastrophe zu ergreifen und sich mit den langfristigen wirtschaftlichen, ökologischen und humanitären Konsequenzen dieser – im wahrsten Sinne des Wortes – vergifteten Situation auseinanderzusetzen.

Fazit: Keine Friedenserhaltung ohne Frieden

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der österreichische OSZE-Vorsitz sowohl die Grenzen als auch die Möglichkeiten des Einsatzes der Organisation in der Ukraine aufgezeigt hat.

Einerseits führten die geringen Fortschritte bei der Implementierung der Minsker Vereinbarungen und die mangelnde Bereitschaft beider Seiten, Verantwortung zu übernehmen, dazu, dass der Konflikt das ganze Jahr über mit niedriger Intensität fortgesetzt wurde. Dadurch wurde es schwierig, die Gesamtstimmung im OSZE-Gebiet zu verbessern. Gleichzeitig hat diese Entwicklung die Notlage der Menschen in der Ostukraine weiter verschärft und ein gefährliches Umfeld für die OSZE-Beobachter geschaffen.

Andererseits sorgte der österreichische Vorsitz dafür, dass das Thema auf der Tagesordnung der OSZE ganz oben blieb. Er berief mehrere Sondersitzungen des Ständigen Rates zur Erörterung dringender Fragen ein. Er bemühte sich, die starke, auf Konsens beruhende Unterstützung für die SMM weiterhin aufrechtzuerhalten (insbesondere im Zuge der Verabschiedung des Haushalts und nach dem tragischen Vorfall vom 23. April), und er arbeitete eng mit der Mission und dem Sekretariat zusammen, um die technischen Überwachungskapazitäten der SMM zu verbessern. Der österreichische Vorsitz hat aber auch die menschlichen Kosten des Konflikts stärker in den Mittelpunkt gerückt, indem er das Leid der Zivilisten hervorhob und versuchte, eine Umweltkatastrophe zu verhindern.

Darüber hinaus stellten die täglichen unparteiischen Berichte der Mission – auch unter immer schwierigeren Bedingungen – für die internationale Gemeinschaft weiterhin eine einzigartige Informationsquelle über diesen weitgehend vergessenen Konflikt dar. Und die Anwesenheit der Mission gab allen Seiten die Gewissheit, dass jemand sie beobachtete.

Doch das ist nicht genug. Was ist die Voraussetzung dafür, dass die Parteien aufhören zu schießen, ihre Waffen abziehen und sich zurückziehen? Die Minsker Vereinbarungen sind dazu gedacht, die Situation zu stabilisieren, aber sie sind nicht die Grundlage für einen Friedensprozess. Was ist die Vision für einen nachhaltigen Frieden in der Region? Und wie kann dies mit einer breiter angelegten Strategie zum Aufbau von Vertrauen und zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Russland und der Ukraine und allgemein zwischen Russland und dem Westen verbunden werden?

Mit anderen Worten: Die SMM leistet gute Arbeit im Rahmen ihrer Möglichkeiten – vor allem, wenn man bedenkt, wie dramatisch sich die Sicherheitslage seit der Verabschiedung ihres Mandats im März 2014 verschlechtert hat. Doch bis es einen Frieden zu überwachen gibt, wird die SMM weiterhin keinen Waffenstillstand überwachen, sondern dessen Nichteinhaltung beobachten – und das in einem hochgefährlichen Umfeld. Wie lange werden die Teilnehmerstaaten bereit sein, die Risiken und Kosten einer zivilen Operation in einem Kriegsgebiet zu akzeptieren?

Außerdem: Je länger die Krise anhält, desto mehr unschuldige Zivilisten werden getötet und verletzt werden. Kritische Infrastrukturen drohen zerstört zu werden. Und es wird eine klaffende Wunde an der Flanke der Ukraine und im Herzen Europas geben.

Deshalb ist es unerlässlich, dass alle, die Einfluss und ein Interesse am Frieden haben, ihre Anstrengungen zur Beendigung der Kämpfe verstärken und sich mit den Problemen auseinandersetzen, die den Konflikt in erster Linie ausgelöst haben. Und es ist ebenso unerlässlich, dass die Beteiligten konstruktiv mitarbeiten. Andernfalls wird es keine Sicherheit oder Zusammenarbeit in Europa geben.

Die Ukraine – das Land, das nicht zu gewinnen ist, aber auch nicht verloren gehen darf

Seit Ende 2013/Anfang 2014 herrscht in der Ukraine ein unübersehbarer Konflikt. Er begann als innenpolitische Auseinandersetzung über die langfristige politisch-wirtschaftliche Orientierung des Landes: über die Frage, ob sich die Ukraine dem Westen oder dem Osten zuwenden, ob sie ihre Politik an Moskau oder an Brüssel und Washington ausrichten sollte. Es war nicht das erste Mal, dass die Ukraine vor dieser Wahl stand. Unter anderen Bedingungen war ein Jahrzehnt zuvor dieselbe Frage schon einmal aufgetaucht, als die Orange Revolution es möglich machte, dass der Wille des ukrainischen Volkes zum Ausdruck gebracht werden und sich schließlich im Resultat der Präsidentschaftswahlen widerspiegeln konnte. Es war damals jedoch nicht so offensichtlich wie heute, dass es sich um die Wahl zwischen zwei Modellen handelte. Russland hatte zu jener Zeit noch keine Gewalt eingesetzt, um die Souveränität ehemaliger Sowjetrepubliken einzuschränken, noch keine „unabhängigen“ Staaten aus *De-facto*-Staaten geschaffen und sich noch kein Territorium einverleibt, das rechtlich einem anderen souveränen Staat gehörte. Moskau hatte vor diesen extremen Schritten zur Beschneidung der territorialen Integrität souveräner Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion gerade noch Halt gemacht und sich damit begnügt, ihre politische Unabhängigkeit einzuschränken.

Die Ukraine ist gemessen an ihrer Einwohnerzahl der zweitgrößte und bezogen auf die Fläche der drittgrößte Nachfolgestaat der Sowjetunion. Sie grenzt an drei ehemalige Sowjetrepubliken und vier Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der NATO. Die Ukraine ist nicht das einzige Land, das in einer solchen doppelten Peripherie zwischen Ost und West gelegen ist. Belarus und Moldau sind in derselben Situation. Russland, die Ukraine und Belarus haben ebenfalls ein gemeinsames Merkmal: Sie sind die drei slawischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Die drei Staaten des Südkaukasus, die wie die Ukraine, Belarus und Moldau zur Östlichen Partnerschaft der EU gehören, sind weiter von der der neuen Trennlinie zwischen Ost und West entfernt und gehören einem anderen Kultur- und Sprachraum an. Sie grenzen nicht an die EU und nur zwei von ihnen, Aserbaidschan und Georgien, sind direkte Nachbarn der Russischen Föderation. Armenien ist weder Nachbar der EU noch Russlands. Alle drei Südkaukasusstaaten sind Nachbarn des NATO-Mitglieds Türkei (Aserbaidschan durch seine Exklave Nachitschewan). Die Ukraine ist das größte und bevölkerungsreichste Land der Östlichen Partnerschaft. Mit einer Fläche von 600.000 Quadratkilometern und 44 Millionen Einwohnern (in beiden Fällen einschließlich der Krim) muss sie als europäische Mittelmacht be-

trachtet werden, auch wenn ihr einige andere Attribute mächtiger Staaten fehlen. Russland hat darüber hinaus eine wesentlich längere Geschichte der Zusammengehörigkeit – in der ein oder anderen Form – mit den beiden anderen slawischen Staaten als mit jeder anderen ehemaligen Sowjetrepublik.

Vor bald 300 Jahren schrieb Voltaire in seinem Buch über den schwedischen König Karl XII.: „Die Ukraine hat stets nach Freiheit gestrebt; da sie aber von Rußland, den Staaten des Großherrn und Polen umgeben ist, so mußte sie in einem dieser drei Staaten einen Beschützer und somit einen Herrn suchen.“¹

Man ist versucht zu fragen, was sich seit dem frühen 18. Jahrhundert eigentlich geändert hat – vom Namen der potenziellen Beschützer einmal abgesehen.

Staaten, die nicht zu den Großmächten der Welt zählen, können verschiedene Wege wählen, für ihre Sicherheit zu sorgen und ihre internationalen Beziehungen zu gestalten. Sie können den Schutz einer Großmacht suchen, und hätten, obwohl sie dafür einen „Mietzins“ in Form verminderter Souveränität zahlen müssten, davon auch Vorteile. Sie können auch den Schutz einer Gruppe von Staaten suchen, die ein Bündnis oder eine andere Form der Vereinigung eingehen. Oder sie beschließen, ihre Politik nicht auf einen dominanten Staat auszurichten, und versuchen stattdessen ihre internationalen Beziehungen in einem scheinbaren Gleichgewicht zu halten. So verfahren neutrale und nicht-paktgebundene Staaten, obwohl Staaten, die der letztgenannten Kategorie angehören, beides miteinander kombinieren können, indem sie in einem Bereich die Integration anstreben, in anderen Bereichen jedoch nicht (so z.B. die nicht-paktgebundenen EU-Mitglieder, die ihre Politik gelegentlich der Politik der NATO angleichen, obwohl sie nicht Mitglied des Bündnisses sind). Einige ehemalige Sowjetrepubliken haben sich ebenfalls für neutral erklärt; so beruhigen sie Moskau und versuchen gleichzeitig eine gewisse Autonomie in ihren internationalen Beziehungen zu bewahren. Andere neue unabhängige Staaten haben dasselbe durch eine „multivektorale Außenpolitik“ erreicht. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts geht die Entscheidung, an welcher Großmacht man sich ausrichtet, auch mit der Entscheidung einher, welchem gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichem Modell man folgen will. Es gab Fälle, in denen Staaten lediglich ein Lippenbekenntnis zugunsten eines Modells ablegten und gleichzeitig versuchten ihren eigenen Weg zu gehen. Um dies zu veranschaulichen, sei hier nur die zögerliche, wenn nicht gar gänzlich widerstrebende Haltung der Türkei zur Demokratie, die Einstellung Griechenlands zu verantwortungsvoller Wirtschaftsführung sowie die Haltung Ungarns und Polens zu demokratischen Werten erwähnt.

1 François Marie Arouet de Voltaire: Die Geschichte Karls XII., Königs von Schweden – Kapitel 5, geschrieben 1727-1728, publiziert 1731; deutsche Übersetzung von Adolf Seubert, publiziert: Leipzig 1829, unter: <http://gutenberg.spiegel.de/buch/die-geschichte-karls-xii-konigs-von-schweden-2435/5>.

Im vorliegenden Beitrag wird versucht, die aktuelle Situation der Ukraine vier Jahre nach dem Beginn des Konflikts darzustellen, einschließlich der gegenwärtigen Perspektiven und einiger der möglichen langfristigen internationalen Auswirkungen.

Die Ukraine – vier Jahre danach

Nachdem Präsident Viktor Janukowitsch die Macht und sein Amt verloren und das Land verlassen hatte, begannen die neuen Machthaber tatkräftig mit der Einführung bedeutender Veränderungen. Es fanden drei Wahlen statt: Präsidentschaftswahlen im Mai 2014, Parlamentswahlen im Oktober 2014 und Lokalwahlen im Oktober 2015. Aus den drei Wahlen gingen neue, mit uneingeschränkter formaler Legitimität ausgestattete Organe hervor. Verständlicherweise konnten die neuen Organe nicht auf dem gesamten Territorium der Ukraine tätig werden, da die Krim 2014 von Russland annektiert worden war und der Südosten des Landes, die Regionen Donezk und Luhansk, ebenfalls seit 2014 unter der Kontrolle ukrainischer Separatisten steht, die von der Russischen Föderation unterstützt werden. Wenn die territoriale Integrität eines Staates angefochten wird, sollte es die oberste Aufgabe der Regierung sein zu versuchen, sie wiederherzustellen. Im Falle der Krim war dies schlicht und einfach unerreichbar; gleichzeitig war es in den separatistischen Gebieten im Donbas unmöglich, eine für alle Akteure, einschließlich der Staaten Ukraine und Russland sowie der Separatisten, gleichermaßen akzeptable verfassungsmäßige Ordnung zu errichten.

Seitdem ich die Entwicklung der unabhängigen Ukraine verfolge, macht diese auf mich den Eindruck eines Landes, das die zahlreichen Probleme, mit denen es konfrontiert ist, nicht bewältigen kann. Die Ukraine ist nicht in der Lage, die erforderlichen Strukturen zu schaffen, sich dauerhaft die Unterstützung der Bevölkerung für wichtige nationale Vorhaben zu sichern und die notwendige nationale Einheit an den Tag zu legen. Das war in den ersten Jahren nach der Erlangung der Unabhängigkeit verständlich, da die Probleme, vor denen die Ukraine damals stand, massiv, überwältigend und erdrückend waren und dringend gelöst werden mussten. Nach nunmehr 26 Jahren Unabhängigkeit kann dies jedoch nicht mehr gelten. Im Laufe des letzten Vierteljahrhunderts hat Kiew wieder und wieder die Seiten gewechselt, um das wirtschaftliche Überleben der Ukraine zu sichern. Diese äußere Abhängigkeit verschleiert jedoch nur eine innenpolitische Situation der Staatsvereinnahmung, in der eine oligarchische Klasse mit dem politischen Establishment in einer Symbiose lebt, wobei es zahllose Überschneidungen zwischen beiden gibt. Das ist in der Ukraine inzwischen zur Tradition geworden. Der seit 2014 herrschende Konflikt mit Russland könnte allerdings die Optionen der Ukraine vereinfachen. Die ukrainische Bevölkerung mag eine Rückkehr unter Russlands Fittiche nicht unterstützen, auch wenn Moskau eine solche Entwicklung sicher begrüßen würde;

im politischen Establishment gibt es jedoch Kreise, die einen solchen Kurs mittragen würden, sei es aus Überzeugung oder weil sie glauben, dass sie von Russlands konkreter „Unterstützung“ profitieren würden.

Auch wenn der Konflikt viele andere Aspekte der Entwicklung der Ukraine seit 2014 überschattet, ist es wichtig, einen kurzen Blick auf einige andere Veränderungen zu werfen, die im Land stattgefunden haben, um beurteilen zu können, ob die Lage im Hinblick auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und den Zustand der Gesellschaft tragfähig ist. Wenn wir davon ausgehen, dass die Abhängigkeit der Ukraine von externen Akteuren und die daraus resultierenden Schwankungen auf jahrelanges wirtschaftliches Missmanagement zurückzuführen sind, ist es unumgänglich, die Möglichkeit einer wirtschaftlichen Transformation in Betracht zu ziehen.

Vor Ausbruch des Konflikts hatte die Ukraine eine relativ lange Phase des schnellen Wirtschaftswachstums erlebt, was jedoch zum Teil auf diverse Subventionen und die Dominanz staatlicher Unternehmen zurückzuführen war. Aufgrund der geringen Produktivität und Energieeffizienz hing der Erfolg jedoch auch von externer Finanzierung und präferenziellen Handelsbeziehungen mit Russland ab. Infolgedessen leitete die Ukraine auch keine größere Modernisierung der Wirtschaft in die Wege, sondern nutzte den unverhofften Geldsegen und verteilte ihn in der Gesellschaft und unter den Mitgliedern des Establishments. Die Lage begann sich allerdings bereits 2012-2013 zu verschlechtern. 2013 verzeichnete die Ukraine ein Leistungsbilanzdefizit von 9,2 Prozent und ein Haushaltsdefizit von 6,7 Prozent, die wegen der verzerrten Wirtschaftsstruktur und der geringen Produktivität nicht gesenkt werden konnten. In dieser Situation war Russlands Bereitschaft, einen Kredit in Höhe von 15 Milliarden US-Dollar durch den Kauf ukrainischer Staatsanleihen im Gegenzug dafür zur Verfügung zu stellen, dass Kiew weiterhin auf Moskau ausgerichtet bleibt und sich nicht der EU zuwendet, ausschlaggebend; eine erste Tranche von drei Milliarden Dollar wurde an die ukrainische Zentralbank überwiesen. An dieser Stelle ist auf eine Ähnlichkeit zwischen der Ukraine und Russland aufmerksam zu machen: Beide Staaten hatten, bevor der Konflikt zwischen ihnen ausbrach und der Westen und Moskau wechselseitig Sanktionen und Gegensanktionen verhängten, erhebliche wirtschaftliche Probleme, einschließlich einer Verlangsamung des BIP-Wachstums. Beide Staaten neigen jedoch auch dazu, ihre Probleme auf die Sanktionen zurückzuführen, was sich nicht in jedem Fall durch Beweise stützen lässt. Das ist als solches jedoch von geringerer Bedeutung als das falsche Bild, das es erzeugt, dass nämlich wirtschaftliche und andere Probleme externen Faktoren zuzuschreiben sind.

Die politische Krise in der Ukraine, die Annexion der Krim und der militärische Konflikt hoher Intensität im Südosten der Ukraine führten 2014 zu einem massiven Rückgang der Wirtschaftsleistung und einem erheblichen Kapitalabzug. Die ukrainische Zentralbank ging zu einem frei schwankenden Wechselkurs über, was zur Folge hatte, dass die nationale Währung, die Hrywnja, mehrmals abgewertet wurde. Dies erhöhte die Exportwettbewerbsfähigkeit der

Ukraine und verlangsamte somit die weitere Verschlechterung der Handelsbilanz. Es verteuerte allerdings auch die Importe, was dazu beitrug, die Einfuhr von Konsumgütern zu verringern, aber auch zu Engpässen bei Produkten führte, die zur Modernisierung der Wirtschaft gebraucht wurden. Darüber hinaus gingen die Devisenreserven von 25 Milliarden US-Dollar auf nur noch 15 Milliarden zurück, womit sich lediglich die Importe für zwei Monate finanzieren ließen.

All diese Faktoren erhöhten die Abhängigkeit der Ukraine von ihren neuen Partnern: westlichen Ländern, der EU und internationalen Finanzinstitutionen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) billigte 2014 und 2015 verschiedenen Kreditvereinbarungen.² Kiew konnte jedoch nicht in vollem Umfang von der Bereitschaft des IWF, Unterstützung zu leisten, profitieren, da es einige der Bedingungen des IWF nicht erfüllte. Diese reichten von den klassischen makroökonomischen (Verbesserung der Exportwettbewerbsfähigkeit, Abbau von Subventionen, Einführung von Haushaltsbeschränkungen, Reduzierung von Verlusten im Energiesektor und Stabilisierung des Bankensystems) bis hin zu weiter gefassten rechtlichen und sozialen Bedingungen (darunter die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, der Justiz und der Steuerbehörden, die wirksamere Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche, die Reform der öffentlichen Auftragsvergabe und die Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen). Darüber hinaus musste sich die Ukraine mit den privaten Eigentümern der 19 Milliarden US-Dollar der ukrainischen Eurobonds einigen, um weiterhin IWF-Kredite in Anspruch nehmen zu können. Im August 2015 wurde eine Vereinbarung erzielt, mit der die Gläubiger eine 20-prozentige Kürzung und eine Verschiebung der Rückzahlung von 2015/2016 auf 2019 und später akzeptierten. Der IWF verfolgte in diesem Fall einen neuen Ansatz, indem er ein auf mehrere Jahre angelegtes Stabilisierungsdarlehen über 40 Milliarden US-Dollar bewilligte, das zusätzlich zu den 17,5 Milliarden aus den Ressourcen des IWF auch erwartete Beiträge anderer Geber, darunter die Weltbank, einschloss.³

Später, als sich die Ukraine gänzlich abgeneigt zeigte, einige der oben genannten Auflagen, darunter die Schaffung von Institutionen zur wirksamen Korruptionsbekämpfung, zu erfüllen., wurden verschiedene Optionen in Betracht gezogen, u.a. sogar die mögliche Beendigung der Zusammenarbeit mit dem IWF. Wie ein Experte feststellte, wären die Reserven der ukrainischen Nationalbank ohne die Mittel des IWF bedenklich niedrig und das Haushaltsdefizit wäre

2 Vgl. International Monetary Fund, Press Release: IMF Executive Board Approves 2-Year US\$17.01 Billion Stand-By Arrangement for Ukraine, US\$3.19 Billion for Immediate Disbursement, Press Release No. 14/189, 30. April 2014, unter: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14189.htm>; International Monetary Fund, Press Release: IMF Executive Board Approves 4-Year US\$17.5 Billion Extended Fund Facility for Ukraine, US\$5 for Immediate Disbursement, Press Release No. 15/107, 11. März 2015, unter: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15107.htm>.

3 Vgl. Anders Aslund, Things Are Looking Up for Ukraine: Debt Deal Reached, Atlantic Council, 27. August 2015, unter: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/things-are-looking-up-for-ukraine-debt-deal-reached>.

möglicherweise nicht gedeckt. Wenn der Wechselkurs reagiert und die Hrywnja abgewertet wird, werden die Einfuhrkosten, einschließlich der Kosten für Erdgas, stark ansteigen. Zudem müsste die Ukraine ihre Schulden ohne weitere Finanzspritzen zurückzahlen. Die Ukraine kann es sich daher schlicht nicht leisten, mit den internationalen Finanzinstitutionen (IFI) zu brechen, auch wenn sie immer noch zögerlich, wenn nicht sogar gänzlich unwillig ist, deren Erwartungen in vollem Umfang zu erfüllen. Die ambivalenten Beziehungen zwischen der Ukraine und den IFI werden daher fortbestehen, dessen ist sich auch der IWF durchaus bewusst, der sich aufgrund des Drucks seiner wichtigsten Beitragszahler nicht von Kiew lossagen kann.

In diesen für die Ukraine harten Jahren war es wie immer die Bevölkerung, die die größte Last zu tragen hatte.⁴ 2014 schrumpfte das ukrainische BIP um 6,6 Prozent und 2015 noch einmal um weitere 9,8 Prozent. Die Anpassung der Energiepreise an den Markt traf die ärmsten Ukrainer, darunter die vielen Rentner, am härtesten.⁵ Mit den jüngsten Reformen, insbesondere dank einer Kombination aus nationalen und internationalen Bemühungen, ist es jedoch teilweise gelungen, die Lage etwas zu entspannen. Innerstaatliche Reformen konzentrierten sich auf Sparmaßnahmen, bauten aber auch auf den Stärken auf, die die ukrainische Wirtschaft über die letzten Jahrzehnte bewahrt hat. Dazu gehören die nationalen Industriekapazitäten und die billigen, aber qualifizierten Arbeitskräfte.⁶ Infolge des jüngsten starken Rückgangs des Handels der Ukraine mit Russland hat die EU ihren Anteil am Außenhandel der Ukraine erhöht und ist nunmehr seit drei Jahren in Folge ihr wichtigster Handelspartner. Die Ukraine stand ihrerseits auf Platz 27 der Handelspartner der EU, der Gesamtwert des Handels in beide Richtungen betrug 2016 nahezu 30 Milliarden Euro. Obwohl die EU mehr in die Ukraine exportiert als von dort importiert, sind die Handelsbeziehungen nicht übermäßig unausgewogen.⁷ Die internationale Unterstützung umfasst fortlaufende Hilfeleistungen und Kredite in verschiedenster Form, einschließlich Kreditbürgschaften, um das Ansehen der Ukraine als Schuldner zu verbessern, sowie ein breites Spektrum weiterer Maßnahmen. So hat die EU beispielsweise eine Vereinbarung zwischen

4 Vgl. International Monetary Fund, IMF News, IMF Country Focus, Ukraine Receives IMF Support But Must Accelerate Reforms, 4. April 2017, unter: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/04/03/na040417-ukraine-receives-imf-support-but-must-accelerate-reforms>.

5 In der Ukraine ist mit umgerechnet ca. 60 Euro im Monat nicht nur die durchschnittliche Rente niedrig, sondern mit 60 Jahren für Männer und 58 Jahren für Frauen (Stand 2017) auch das Renteneintrittsalter; obendrein gibt es bestimmte Berufsgruppen, die besonders früh in Rente gehen können (Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden, Angehörige der Streitkräfte). Das belastet das Sozialsystem – ein Problem, mit dem sich die Ukraine nun im Zuge seiner Wirtschaftsreformagenda befasst. Geplant ist, das Renteneintrittsalter ab 2021 auf 62 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen zu erhöhen. Dennoch wurden 2017 in der Ukraine noch zwölf Prozent des BIP für Renten ausgegeben. Das ist insbesondere angesichts des starken Bevölkerungsrückgangs auf Dauer nicht tragbar.

6 Ein Überblick findet sich bei Tadeusz A. Olszański, A Quarter-Century of Independent Ukraine, OSW Studies Nr. 64, Warschau, November 2017, S. 117-119, unter: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_quarter_ukraine_net.pdf.

7 Vgl. European Union, Directorate General for Trade, European Union, Trade in Goods with Ukraine, unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf.

Navtogaz und *Gazprom* über den Gastransit und russische Gasexporte erleichtert und sich mit einem Abkommen über die visafreie Einreise ukrainischer Staatsbürger in die EU für die bereits seit einigen Jahren geltende Visafreiheit für EU-Bürger bei der Einreise in die Ukraine revanchiert.⁸ Die wichtigste Übereinkunft war jedoch das Abkommen über die vertiefte und umfassende Freihandelszone (*Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA*), das 2016 in Kraft getreten ist und bedeutet, dass heute praktisch der gesamte Handel zwischen der Ukraine und der EU zollfrei ist.⁹ Durch diese Maßnahmen ist die Ukraine enger als je zuvor mit dem Westen, insbesondere mit der EU, verbunden, was dem Land bessere Aussichten für seine wirtschaftliche Zukunft eröffnet.

Die konkrete makroökonomische Transformation kann als weitgehend erfolgreich, wenn auch unvollständig betrachtet werden. Das ukrainische BIP hat bereits 2016, wenn auch langsam, begonnen zu wachsen und es wird allgemein erwartet, dass dieser Trend sich in den kommenden Jahren fortsetzen wird und die Wachstumsraten sich beschleunigen werden. Im weiteren sozioökonomischen Umfeld gibt es jedoch Faktoren, die diesen Prozess stören könnten. Das wichtigste Problem ist, dass die Ukraine unter der gegenwärtigen Führung die Korruption nicht überwinden kann. Der überwiegende Teil des politischen Establishments wurde in einem korrupten Umfeld sozialisiert und hat keinen Grund, mit dieser Tradition zu brechen. Der Präsident sagte sogar einmal, „dass der hohe Grad an Korruption im Land mit der sowjetischen Mentalität erklärt“¹⁰ werden könne. Man ist in diesem Zusammenhang versucht zu fragen, wie es kommt, dass Georgien, ebenfalls ein Nachfolgestaat der Sowjetunion, im Korruptionswahrnehmungsindex von *Transparency International* im Jahr 2004 auf Platz 133 eingestuft wurde, sich 2017 jedoch auf Rang 46 verbessern konnte. Die Ukraine hat im Gegensatz zu Georgien ihre Position hingegen weitgehend gehalten. In den letzten drei Jahren lag sie auf den Plätzen 142 (2014), 130 (2015), 131 (2016 und 130 (2017).¹¹ Bei zwischen 168 (2015) und 180 (2017) Staaten auf der Liste ist das alles andere als ermutigend und eines der schlechtesten Ergebnisse in Europa; nur ein europäisches Land schneidet 2017 noch schlechter ab: die Russische Föderation. Politiker, Investoren und Experten haben bei zahlreichen Anlässen darauf aufmerksam gemacht. Der

8 Das Abkommen trat im Juni 2017 in Kraft und wurde in der Ukraine begeistert gefeiert, obwohl es visafreie Reisen nur für Aufenthalte von bis zu 90 Tagen im Schengenraum und nur mit biometrischen Pässen erlaubt.

9 Unter den Bestimmungen des DCFTA hat die Ukraine zum 1. Januar 2016 99,1 Prozent der Zölle auf EU-Produkte abgeschafft, die EU wiederum tat dasselbe mit 98,1 Prozent aller Zölle auf ukrainische Waren.

10 Porošenko: korupcija na Ukraine rodom iz sovjetskogo prošlogo [Poroschenko: Korruption in der Ukraine stammt aus der sowjetischen Vergangenheit], *Vesti.ru*, 28. Juli 2017, unter: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2903981> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Der Artikel berichtet über ein Interview der französischen Zeitung *Le Figaro* mit Präsident Poroschenko.

11 Details zum letzten Corruption Perceptions Index (2017) unter: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017; Ergebnisse früherer Jahre unter: <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

ehemalige US-Vizepräsident Joseph Biden nutzte jede Gelegenheit dazu, dies anzusprechen. In einer Rede vor dem ukrainischen Parlament, der *Werchowna Rada*, ging er ausführlich darauf ein. Vizepräsident Biden betonte: „Sie können mir keine einzige Demokratie auf der Welt nennen, in der das Krebsgeschwür der Korruption allgegenwärtig ist. Sie können mir keine einzige nennen. Beides ist miteinander völlig unvereinbar. Und es reicht nicht aus, ein neues Antikorruptionsbüro zu schaffen und einen Sonderstaatsanwalt zur Bekämpfung der Korruption einzusetzen.“¹² Wie üblich ließen die USA ihren Worten auch Taten folgen und stellten 190 Millionen Dollar für die Bekämpfung der Korruption bereit, von der Biden gesprochen hatte. Auf seiner letzten Reise nach Kiew im Januar 2017 kam der US-Vizepräsident erneut auf das Thema zurück. Das Problem hat sowohl eine nationale als auch eine internationale Seite. Langfristig führt Korruption zu Verzerrungen in der Wirtschaft, Dienstleistungen werden übersteuert angeboten, während ihre Qualität sinkt. Die staatlichen Stellen handeln zu ihrem eigenen Vorteil, die Legislative dient nicht dem Gemeinwohl (Abgeordnete sind entweder korrupt oder können korrumpiert werden) und die Justiz schafft ebenfalls keine Abhilfe, sondern trägt in Fällen, die von Korruption betroffen sind, eher noch zur Ungerechtigkeit bei. Über die innenpolitischen Auswirkungen hinaus schwächt Korruption die internationale Widerstandsfähigkeit eines Staates. Dies ist besonders gefährlich, wenn der wichtigste ausländische Rivale die Ukraine in- und auswendig kennt, mit den Mitgliedern des Establishments gut vernetzt ist und nicht zögert, verschiedene Methoden anzuwenden, um seinen Einfluss auf die ukrainische Politik zu erhöhen, zumal wenn er in diversen anderen zwischenstaatlichen Beziehungen bereits gezeigt hat, dass der Einsatz von Korruptionsmitteln für ihn Routine ist. Korruption ist nach wie vor das umstrittenste Thema auf der politischen Agenda der Ukraine. Seit dem Frühjahr 2014 wurden diverse, von naiv bis anspruchsvoll reichende Initiativen unternommen. Den Anfang machte die vage Idee des damaligen Ministerpräsidenten Arsenij Jazenjuk, in jedem Ministerium einen stellvertretenden Minister zu ernennen, der eigens für die Korruptionsbekämpfung zuständig ist. Eine später eingeführte Maßnahme verpflichtete alle Abgeordneten, ihr Vermögen offenzulegen, was am Ende den einen oder anderen anekdotischen Beweis für den Stand der Dinge in der ukrainischen Politik zu Tage förderte.¹³ In jüngster Zeit kam es zu Kontroversen über das Nationale Antikorruptionsbüro der Ukraine (*Nazionálne Antykorupzijne Bjuro Ukrainy*, NABU), die Spezielle Antikorruptionsstaatsanwaltschaft

12 The White House, Office of the Vice President, Remarks by Vice President Joe Biden to The Ukrainian Rada, The Rada, Kyiv, Ukraine, 9. Dezember 2015, unter: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/12/09/remarks-vice-president-joe-biden-ukrainian-rada>.

13 Die ukrainische Gesellschaft war schockiert, als Abgeordnete im Oktober 2016 große Bargeldbestände, Immobilien, ganze Flotten von Luxusautos, Schweizer Uhren und Pelzmäntel angaben, während das Durchschnittseinkommen im Land gerade einmal 200 US-Dollar im Monat betrug. Vgl. Alessandra Prentice, Ukrainians shocked as politicians declare vast wealth, Reuters, 31. Oktober 2016, unter: <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-corruption/ukrainians-shocked-as-politicians-declare-vast-wealth-idUSKBN12V1EN>.

(*Spezialisowana antykorupzijna prokuratura, SAP*) und das Hohe Antikorruptionsgericht. Solche Sonderinstitutionen wurden von der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der internationalen Institutionen, als notwendig erachtet, da man allgemein davon ausging, dass die Strafverfolgungsbehörden und die normalen Gerichte in Korruption und politische Abhängigkeiten verstrickt seien. Als das NABU und die SAP sich daranmachten, die Strafverfolgungsbehörden und die Justiz zu „säubern“, suchten diese politische Unterstützung auf höchster Ebene mit dem Ziel, die Antikorruptionsinstitutionen abzusichern, ungeachtet der Tatsache, dass dieses ungelöste Problem langfristig die Bemühungen der Ukraine, größere internationale Unterstützung zu erhalten und letztlich Teil der westlichen Gemeinschaft zu werden, beeinträchtigen könnte. Der IWF verfolgte den Prozess sehr genau und machte die ukrainischen Behörden auf die von der Venedig-Kommission erarbeiteten Empfehlungen sowie auf die Gefahren aufmerksam, die mit einer Verzögerung der Aufnahme der Arbeit des Gerichts einhergehen. Dies war ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Unabhängigkeit der Justiz und anderer Strafverfolgungsbehörden nach wie vor höchst zweifelhaft war. Auch die EU-Kommission äußerte Zweifel an dem Vorhaben. Damit standen die beiden wichtigsten Beitragszahler des IWF auf derselben Seite.

Stand der Konflikte auf dem Territorium der Ukraine

Das Minsk-II-Abkommen vom Februar 2015 schuf die Grundlage für die Übertragung von Machtbefugnissen an die Gebiete, in denen die sogenannten Donezker und Lugansker Volksrepubliken Machtansprüche geltend machen. Der auf dem Minsk-II-Abkommen beruhende Gesetzesentwurf besagt, dass „besondere Regelungen für die Selbstverwaltung in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk in einem gesonderten Gesetz getroffen werden“¹⁴ sollen. Viele glaubten, dass diese Regelung der Ukraine von außen aufgezwungen wurde, sodass gewisse „patriotische“ Kreise des Landes sie als unzulässig ablehnten. Andere Kräfte, darunter die von Russland unterstützten Separatisten, waren mit dem Gesetz ebenfalls unzufrieden, da es festlegte, dass die Wahlen zu den lokalen Regierungen gemäß der ukrainischen Verfassung und unter internationaler Beobachtung, z.B. durch die OSZE und den Europarat, durchgeführt werden mussten.¹⁵ Das stellt auch die Ukraine vor ein Problem, da die Wahlen laut dem Gesetz nur dann abgehalten werden können, wenn

14 Law of Ukraine On amending the Constitution of Ukraine (as to decentralization of power), Draft Introduced by the President of Ukraine, in: European Commission for Democracy through Law, Draft Law on Amending the Constitution of Ukraine as to Decentralization of Power, Introduced by the President of Ukraine to the Verkhovna Rada on 1 July 2015, Straßburg, 7. Juli 2015, Opinion No. 803/2015, CDL-REF(2015)022, S. 2-8, hier: S. 8. Unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2015\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2015)022-e).

15 Vgl. Zakon Ukrajinny, Pro osoblyvyj porjadok miscevoho samovrjaduvannja v okremych rajonach Doneckoji ta Luhanskoji oblastej (Vidomosti Verchovnoji Rady (VVR), 2014, No

in der Region ausreichende Sicherheit herrscht. Obwohl sich die Sicherheitslage in den Gebieten Donezk und Luhansk verbessert hat und aus dem Konflikt hoher Intensität seit der Unterzeichnung des Minsk-II-Abkommens ein Konflikt niedriger Intensität geworden ist, ist die Lage bei Weitem nicht stabil, sodass keine Wahlen stattfinden können. Wer für Sicherheit sorgen soll, ist ebenfalls noch unklar: Kiew, das offiziell die Hoheitsgewalt über Donezk und Luhansk ausübt, die Separatisten, die das Territorium kontrollieren, oder die Russische Föderation, die letztere auf vielfältige Weise unterstützt, u.a. auch mit – stets bestrittener¹⁶ – Militärhilfe. Die Situation eignet sich perfekt für gegenseitige Schuldzuweisungen.

Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass die Zeiten für solch eine höchst umstrittene Entscheidung wie die Übertragung von Machtbefugnissen auf die Gebiete, die Kiew *de facto* nicht kontrolliert, schlechter werden. Präsident Poroschenko hat angekündigt, dass 2019 (und nicht früher) in der Ukraine Wahlen stattfinden.¹⁷ Es ist höchst unwahrscheinlich, dass radikale ukrainische Kräfte irgendwelche Zugeständnisse akzeptieren; vielmehr behaupten sie, die Regierung betreibe den „Ausverkauf des Landes“. Den schrumpfenden, weiterhin von Russland abhängigen Kräften in Kiew bereiten beide Bedingungen Probleme. Eine solche Lösung könnte auch aus einem anderen Grund unwahrscheinlich sein: Wäre es in Kiews Interesse, wenn der Konflikt in der Südostukraine „eingefroren“ würde? Wie wäre es um Kiews Einfluss bestellt, wenn es nicht länger im Zentrum eines geostrategischen Konflikts stünde?¹⁸ Obwohl der Konflikt für die internationale Sichtbarkeit der Ukraine wichtig und für die Regierung dadurch, dass er ihr Unterstützung und Legitimität im Kampf gegen einen äußeren Gegner sichert, von Nutzen ist, wird Kiews entschlossene Haltung nicht immer von seinen Partnern mitgetragen. Die Regierung Obama deutete gelegentlich an, dass sie zufrieden gewesen wäre, wenn

45, st.2043) [Gesetz der Ukraine über das besondere Verfahren der kommunalen Selbstverwaltung in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Lugansk (Bulletin der Werchowna Rada, 2014, Nr. 45, S. 2043)], Artikel 10, Absatz 4, unter: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>.

- 16 Militärangehörige haben regelmäßig die Übergabe von Waffen und Ausrüstung an Separatisten an der russischen Grenze nahe Donezk/Luhansk fotografiert und Russland hat sein Leugnen einer russischen Militärpräsenz graduell abgeschwächt. Moskau ist von der absurden Behauptung abgerückt, dass russisches Militärpersonal, wenn es sich im Donbas aufhielte, dort lediglich Urlaub mache. Stattdessen sagte der russische Präsident in seiner jüngsten Erklärung, die er auf seiner jährlichen Pressekonferenz abgab, nun, dass „sich keine russische Armee auf dem Territorium des Donbass befindet. Es gibt dort allerdings gewisse Milizenverbände, die autark und bereit sind, jegliche großangelegte Aktion gegen das Donbass abzuwehren.“ President of Russia, Vladimir Putin’s annual news conference, Moskau, 14. Dezember 2017, unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/56378>. Es ist nicht allzu schwer, diese Worte als indirektes Eingeständnis der Anwesenheit russischen Militärs zu interpretieren.
- 17 Vgl. Interfax-Ukraine, Poroshenko says next election in Ukraine to be held in 2019, in: Kyiv Post, 30. Juni 2017, unter: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/poroshenko-says-next-election-ukraine-held-2019.html>.
- 18 Vgl. Gábor Stier, Ukrajna a háborúra alapozza legitimációját [Die Ukraine stützt ihre Legitimation auf den Krieg], in: Magyar Nemzet, 30. Dezember 2017, unter: <https://mno.hu/moszkvater/ukrajna-a-haborura-alapozza-legitimaciojat-2436837>.

die Blockade bei der Dezentralisierung überwunden worden wäre.¹⁹ Es ist unklar, ob solche Äußerungen dazu dienen, ein konstruktiveres Verhältnis zu Moskau zu erreichen, einem Partner, dessen Kooperation in wichtigen Bereichen – von lokalen Konflikten (Syrien, Iran, Nordkorea) über Atomwaffen und Weltraumforschung bis zur Terrorismusbekämpfung – unerlässlich ist. Sie hätten aber durchaus auch direkter auf die Konflikte in der Ukraine bezogen sein können, in der Hoffnung, dass Russland erkennt, dass seine Unterstützung für die Separatisten im Donbas niemals mehr erreichen könnte als eine Pattsituation, und Moskau daher einen Kompromiss anstreben würde, der zwar Kiews politische Unabhängigkeit schwächen würde, jedoch ohne die territoriale Integrität der Ukraine zu gefährden.²⁰ Es ist ebenfalls denkbar, dass Washington Kiew dazu bewegt hat, eine versöhnlichere Haltung einzunehmen, um Russlands Argumentation den Wind aus den Segeln zu nehmen, es trüge aufgrund der starren Haltung der Ukraine nicht zur Beilegung des Konflikts bei. Damit läge die Verantwortung für die festgefahrene Situation bei Russland. Gleichwohl hat die Ukraine trotz aller Bemühungen bislang noch nicht die notwendigen Gesetze für die Dezentralisierung im Donbas und die Durchführung von Wahlen verabschiedet.

Russland verschafft der Ukraine Konflikt auch innenpolitische Legitimität. Die russische Führung hat den Konflikt dazu genutzt, sich die Unterstützung der Bevölkerung zu sichern. Moskau tut sein Bestes, um die – sowohl finanziellen als auch menschlichen – Kosten seiner Aktivitäten in der Ukraine zu verschleiern. Das zeigt, dass die russische Führung sich dessen bewusst ist, dass die Unterstützung der Bevölkerung weder bedingungslos noch auf Dauer gewährleistet ist.²¹ Ob es für Russland wichtiger ist, innenpolitisch an Legitimität zu gewinnen oder den von ihm angestrebten internationalen Status zu erlangen, bleibt offen. Sicher ist allerdings, dass Russland auch weiterhin den Eindruck erwecken will, dass es ethnische Russen in anderen Ländern schützen wird. So oder so dürfte Russland nicht gewillt sein zu versuchen, die Krise in den Gebieten Donezk und Luhansk zu lösen. Hinzu kommt, dass Moskau wohl kaum daran interessiert ist, in irgendeiner Weise den Eindruck zu verstärken, die

19 Denkwürdig waren die Worte des damaligen US-Vizepräsidenten Joseph Biden, nachdem er in seiner Rede vor der *Werchowna Rada* ausführlich auf die „Aktionen“ Russlands im Donbas eingegangen war: „Eine Verfassungsreform, die eine Justizreform und eine Dezentralisierung beinhaltet, gefährdet nicht Ihre Souveränität.“ Remarks by Vice President Joe Biden to The Ukrainian Rada, a.a.O. (Anm. 12).

20 Auch in der ukrainischen Presse gab es Andeutungen in diese Richtung, die die Krim mit dem Donbas verglichen und hervorhoben, dass erstere als russisches Prestigeprojekt von Bedeutung sei, dies auf das Gebiet Donezk/Luhansk jedoch nicht zutreffe, sodass Russland die Bereitstellung von Ressourcen und sein Engagement für letztere allmählich reduzieren würde. Vgl. Alya Shandra, Russia set to cut funding of proxy „republics“ in Donbas in favor of Crimea – media, Euromaidan Press, 25. September 2017, unter: <http://euromaidanpress.com/2017/09/25/russia-mulls-cutting-funds-for-proxy-republics-in-donbas-in-favor-of-crimea>. Es ist jedoch schwierig, stichhaltige Beweise für diese Sicht der Dinge zu finden.

21 Das zeigt sich daran, dass russischen Behörden versuchen, Begräbnisfeierlichkeiten für russische Soldaten, die bei den Kämpfen im Gebiet Donezk/Luhansk getötet wurden, zu verhindern und deren Familien (Sonder-)Entschädigungen als Gegenleistung für deren Stillschweigen zahlen.

Führung in Kiew habe einen Durchbruch erzielt. Zusammengefasst heißt das, dass weder die Ukraine noch Russland daran interessiert sind, den Konflikt in Donezk und Luhansk in absehbarer Zeit zu beenden.²² Aber selbst auf lange Sicht könnte der Konflikt nur unter Bedingungen beigelegt werden, die jeweils für eine der Konfliktparteien weitgehend inakzeptabel sind.

Der Konflikt über die Krim ist ohne eine Lösung eingefroren, da sowohl die Ukraine, die das Territorium verloren hat, als auch ein Großteil der übrigen Welt der Meinung sind, dass die Annexion des Gebiets nicht hinnehmbar sei und rückgängig gemacht werden müsse. Die Russische Föderation nimmt für sich in Anspruch, eine Grundsatzposition zu vertreten: Das Territorium hat den Besitzer gewechselt, es wurde ein Referendum durchgeführt, beide Kammern des russischen Parlaments, der Föderationsrat und die Staatsduma, haben es gebilligt und damit ist die Angelegenheit abgeschlossen. Wladimir Putin hat diese Sichtweise mehrfach – sowohl vor internationalem als auch vor einheimischem Publikum – bekräftigt, zumeist in sehr deutlichen Worten, die Moskaus Entschlossenheit in der Sache klarmachen: „Was die Krim betrifft, so sind wir der Auffassung, dass dieses Thema endgültig abgeschlossen ist. Es ist eine historische Entscheidung der Menschen, die auf der Krim leben, und Russland wird das Thema niemals mit irgendjemandem erörtern.“²³ Vor einheimischem Publikum wurde das Thema Krim heruntergespielt, um deutlich zu machen, dass es dort keine offenen Fragen gibt: „Die Bewohner der Krim haben ihre eigene Entscheidung getroffen und ich bin sicher, dass wir das verschmerzen können. Einige Leute glauben, dass es für die Ukraine besser ist, sich als unabhängiger Staat zu entwickeln. So sei es. Wenn die Menschen das glauben, sollte es so gemacht und unterstützt werden. Es ist absolut sinnlos und kontraproduktiv zu versuchen diese Meinung zu unterdrücken.“²⁴ Diese Äußerung ist ein Beleg dafür, dass es dem russischen Präsidenten schwerfällt, die Unabhängigkeit der Ukraine selbst 26 Jahre nach dem Ende der Sowjetunion zu akzeptieren. Diese Sicht der Dinge kommt bei einigen Schichten der Bevölkerung möglicherweise gut an. Sie gibt allerdings denjenigen Rückenwind, die sich eine Umkehr der Geschichte vorstellen können.

Ob Russlands Entschlossenheit, den Konflikt um die Krim und denjenigen im Gebiet Donezk/Luhansk voneinander abzukoppeln, Erfolg haben wird, muss sich noch zeigen. Die Russische Föderation hat eine Situation geschaffen, in der die Beilegung des Konflikts in Donezk/Lugansk einigen in der Welt so erstrebenswert erscheint, dass sie dafür möglicherweise die Abtretung der Krim in Kauf nehmen würden. Ob die Lage sich dahingehend entwickelt, dass sie diese Annahme bestätigt, bleibt abzuwarten. Ein offizielles „Tauschgeschäft“ kommt allerdings nicht in Frage, da damit ein durch Aggression erlangter Gebietsgewinn anerkannt würde. Man kann davon ausgehen, dass die

22 Die Interessen der externen Akteure werden im Abschnitt „Internationale Auswirkungen“ kurz dargestellt.

23 President of Russia, Joint press conference with Prime Minister of Greece Alexis Tsipras, Athen, 27. Mai 2016, unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/52024>.

24 President of Russia, Vladimir Putin's annual news conference, a.a.O. (Anm 16).

Ausübung der Hoheitsgewalt über die Krim durch Russland auch künftig der Grund für Sanktionen sein und regelmäßig zur Verschlechterung der Beziehungen beitragen wird. Darüber hinaus sind die Sanktionen für die Besetzung und Annexion der Krim unabhängig von denjenigen, die aufgrund von Russlands Einmischung in Donezk und Luhansk verhängt wurden, sodass es möglich wäre, einige der Sanktionen der EU und der Vereinigten Staaten aufzuheben, andere jedoch weiter aufrechtzuerhalten.

Verständlicherweise wäre die Entkopplung der beiden Sanktionssysteme sowohl für die Ukraine als auch international inakzeptabel. Russland hat mit der Annexion der Krim eine plötzliche und grobe Verletzung des Völkerrechts begangen und die Tatsache, dass es einige Gründe dafür hatte (insbesondere die Gefahr, dass die neue ukrainische Regierung unter externem Einfluss möglicherweise die Stationierung der russischen Schwarzmeerflotte auf der Krim beendet hätte),²⁵ machte die Besetzung keineswegs „weniger illegal“ oder „legaler“ und akzeptabler. Klugerweise hatte die Ukraine diese Frage bei der Bildung der Übergangsregierung in Kiew nach der Flucht von Präsident Janukowitsch nicht sehr weit oben auf der Tagesordnung angesiedelt, um Moskau keine Entschuldigung für die Besetzung der Krim zu liefern. Sie nahm lediglich „Konsultationen“ mit Russland über den Status der russischen Schwarzmeerflotte auf. Der wahrscheinliche Ausgang der Beratungen war jedoch bereits vorprogrammiert.

Auch wenn die Zahl der Opfer seit der Unterzeichnung des Minsk-II-Abkommens zurückgegangen ist (nach Angaben der Vereinten Nationen starben zwischen Januar und November 2017 im Donbas „nur“ 98 Menschen), ist der Verlust von insgesamt mehr als 10.000 Menschenleben erschütternd. Die Russische Föderation hat zwar die Krim gewonnen, aber auch viel in dem Konflikt verloren. Vor allem hat sie die Sympathie der Bevölkerung der Ukraine verloren und die westliche Unterstützung für Kiew verstärkt. Darüber hinaus trug sie zu einer westlichen Geschlossenheit bei, die sie gerade verhindern wollte, indem sie Keile zwischen die westlichen Staaten trieb und sie zu spalten versuchte. Die Tatsache, dass der Westen vor zahlreichen anderen, oftmals anhaltenden und ernststen Problemen steht, macht Moskau nicht zum Gewinner. Mit dem Konflikt in der Ukraine hat Russland gezeigt, dass es bereit ist auch riskante Schritte zu unternehmen, um deutlich zu machen, dass es eine Großmacht ist, deren Ansichten nicht ignoriert werden können. Es hat darüber hinaus einiges erreicht, was die Indoktrinierung der eigenen Bevölkerung hinsichtlich des internationalen Ansehens Russlands anbelangt. Langfristig wird jedoch auch der Großmachtstatus verschiedene andere Schwächen Russlands nicht kompensieren. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis auch die Bevölkerung zu diesem Schluss kommt und entsprechend reagiert.

25 Verständlicherweise stand diese Frage nie besonders hoch auf der Agenda westlicher Medien. Zudem behandelte die ukrainische Führung sie äußerst vorsichtig. Anstatt öffentlichkeitswirksame, symbolische und harsche Maßnahmen zu ergreifen, nahm sie Konsultationen über die Schwarzmeerflotte mit der Russischen Föderation auf, kurz bevor sie ihr Territorium verlor, was die Gespräche dann überflüssig machte.

Die Tatsache, dass Russland im Ukraine-Konflikt eine Menge verloren hat, macht Kiew nicht zum Gewinner. Trotz gegenteiliger offizieller Erklärungen hat die Ukraine einen Teil ihres Territoriums unwiderruflich verloren. Ein Szenario, in dem die Krim unter ukrainische Herrschaft zurückkehrt, ist kaum vorstellbar. Die Haltung der Ukraine gegenüber dem von den Separatisten kontrollierten Teil des Donbas ist nicht eindeutig. Es gibt Kräfte, die die Herzen und Köpfe der Menschen in diesen Gebieten gewinnen möchten, um sie für die Ukraine zurückzuerobern. Ausgangspunkt ihrer Haltung ist die Tatsache, dass nicht alle Einwohner des Donbas die Separatisten unterstützen – eine fundierte Ansicht, die auf Fakten beruht. Es gibt jedoch auch andere, die diesen Teil der Ukraine gerne aufgeben würden; sie interpretieren die Situation schlicht und einfach als Folge einer territorialen Auseinandersetzung mit Russland, die sie verloren haben. Solche Ansichten, die nahelegen würden, dass die Ukraine sich um die Menschen dort nicht schert, schaden der Ukraine. In der Zwischenzeit hat Russland damit begonnen enge Verbindungen zum Donbas zu knüpfen, um das Gebiet von Donezk und Luhansk an „Mütterchen Russland“ zu binden. 2017 wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, darunter die Einführung des russischen Rubels als offizielle Währung, die Anerkennung verschiedener, von den Behörden in Donezk und Luhansk ausgestellter Dokumente, wie z.B. Geburts- und Heiratsurkunden und Diplome, sowie die Senkung der Transitgebühren für nach Russland exportierte Kohle und Stahl. Diese beiden Tendenzen zusammen haben zu einem unnötig hohen Verlust für die Ukraine geführt.

Internationale Auswirkungen

Mit vier EU- und NATO-Ländern sowie drei ehemaligen Sowjetrepubliken als Nachbarstaaten liegt die Ukraine in einer doppelten Peripherie. Das Land befindet sich damit in der Einflussosphäre zweier mächtiger Nachbarn. Die Russische Föderation betrachtet den ehemals sowjetischen Raum als ihr besonderes Einflussgebiet. Für die Europäische Union wiederum ist die Ukraine zusammen mit anderen Staaten der Östlichen Partnerschaft Teil der „gemeinsamen Nachbarschaft“. Es fällt ihr jedoch schwer zu begründen, warum diese Nachbarschaft tatsächlich als „gemeinsam“ angesehen werden sollte.

Russlands Position ist eindeutig. Moskau hat Erklärungen abgegeben, die darauf hinweisen, dass es eine „exklusive“ Einflussosphäre ohne Konkurrenten haben möchte. Es hat eine „rote Linie“ um das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion gezogen und bestraft jeden Akteur, der versucht, diese zu überschreiten. So verlor z.B. Georgien 20 Prozent seines Territoriums, nachdem es den Fehler begangen hatte, nach massiven und fortlaufenden Provokationen durch Russland einen Krieg zu beginnen. Auch die Ukraine bekam die Konsequenzen zu spüren, als sie versuchte Russlands Orbit zu verlassen. Russland mischte sich in ihre inneren Angelegenheiten ein, u.a. in die Wahlen von 2004, als Präsident

Putin sich unverblümt für einen bestimmten Kandidaten einsetzte und an dessen Wahlkampfauftritten teilnahm. Auch wenn Russlands „Beteiligung“ später diskreter erfolgte, nutzte es die Abhängigkeit der Ukraine weiterhin aus.

Die Beziehungen der EU zu seinen östlichen Nachbarn unterscheiden sich davon insofern, als die Mittel, die die EU einsetzen kann, um Partner in ihrem Orbit zu verankern, weniger direkt sind und auf eine Reihe ganz anderer Einflussquellen bauen. Sie verlässt sich eher auf ihre Attraktivität, vor allem auf ihre reichhaltigen wirtschaftlichen Ressourcen und ihre erklärten Werte, einschließlich Demokratie und Menschenrechte. Direkte Zwangsinstrumente, die in Russlands Arsenal eine solch große Rolle spielen, gibt es so gut wie gar nicht.

Beide gleichermaßen mächtige Akteure haben Schritte unternommen, die Zweifel an der Glaubwürdigkeit ihrer Bereitschaft, die Nachbarschaft als „gemeinsame“ Nachbarschaft zu betrachten, aufkommen lassen könnten. Auch hier ist Russlands Versuch Einfluss zu gewinnen klarer erkennbar, da es offener auf Zwangsmaßnahmen setzt. Das tut die EU zwar weniger, jedoch kann dies keineswegs über den Westen im weiteren Sinne gesagt werden, der durchaus dazu neigt, in entscheidenden Situationen verdeckte Zwangsmaßnahmen anzuwenden. Der Unwille, die Region als „gemeinsame“ Region aufzufassen, gewann eine neue Dimension mit den Bemühungen beider Seiten, ein Monopol auf die Zukunft der Ukraine durch die Stärkung ihres wirtschaftlichen Einflusses zu beanspruchen – zum einen mit der Gründung der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) durch Russland, zum anderen durch das Angebot einer vertieften und umfassenden Freihandelszone an Georgien, Moldau und die Ukraine seitens der EU. Die Ansicht, dass beide Optionen die wirtschaftliche Souveränität potenzieller Beitrittsländer einschränken, ist weit verbreitet und wohlbegründet.

Betrachtet man die Staaten in dieser *gemeinsamen* bzw. – realistischer ausgedrückt – *umkämpften* Nachbarschaft, wird deutlich, warum die Ukraine unter ihnen eine besondere Rolle spielt. Die Ukraine ist das größte der sechs Länder dieser Gruppe; sie ist wegen der „Kiewer Rus“ als „Wiege der russischen Zivilisation“ eng mit der Geschichte des Russischen Reiches verbunden und einer der wenigen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, die Industriegüter mit hoher Wertschöpfung produzieren. Die geostrategische Bedeutung der Ukraine beruht auch auf ihrer Lage als Bindeglied und Pufferzone zwischen Russland und Ostmitteleuropa, einschließlich Moldaus und Transnistriens. Es ist offenkundig, dass Moskau vermeiden möchte, dass die Ukraine zu einem westlichen Brückenkopf wird, der die „exklusive“ Einflusszone der Russischen Föderation verkleinern würde.

Die seit dem Sturz Janukowitschs im Jahr 2014 vergangenen fast vier Jahre haben jedoch nur teilweise Klarheit über Kiews gegenwärtige und zukünftige Orientierung gebracht. Die Ukrainekrise ist zu einem Langzeitkonflikt und da-

mit zu einem wichtigen Faktor in den zutiefst beschädigten Beziehungen zwischen Russland und dem Westen geworden. Die letzten vier Jahre lassen für die internationalen Beziehungen der Ukraine folgende Schlussfolgerungen zu:

- Die Neuorientierung der Ukraine ist in vollem Gange und wird in den kommenden Jahren andauern. Die Russische Föderation hat die Ukraine verloren, da die große Mehrheit des Landes Russland nun – aus gutem Grund – als Aggressor betrachtete. Die Tatsache, dass weite Teile der ukrainischen Bevölkerung mit der eigenen Regierung und der Situation des Landes unzufrieden sind, macht Russland als Partner nicht attraktiver. Ob Russlands Führung die Kraft aufbringen wird, die Situation neu zu überdenken oder ob sie ihre teilweise gescheiterte Politik weiterverfolgen wird, ist noch offen.
- Die vagen Formulierungen, die die russische Führung zu der Schlussfolgerung ermutigen, dass die „wichtigste Lehre für Russland in der Ukraine [...] die *Notwendigkeit ist, die Ukraine*, die, auch wenn sie sich nach Westen orientiert, ein wichtiger Nachbar für Russland bleibt, *aufmerksam zu beobachten, genau zu analysieren und zu versuchen sie zu verstehen*“;²⁶ werden nicht dazu ausreichen, ein neues Kapitel in den russisch-ukrainischen Beziehungen aufzuschlagen. Darüber hinaus sieht es nicht so aus, als habe das russische Establishment bereits einen Punkt erreicht hat, an dem es die Grundlagen seiner Ukrainepolitik grundlegend überdenkt. Und selbst wenn es dies täte, wäre es unter den gegenwärtigen Bedingungen äußerst schwierig, in Kiew Partner zu finden.
- Die anhaltende Distanzierung und Entfremdung der Ukraine gibt Russland die Chance, dass diejenigen Menschen, die auf russischem Territorium leben, eine russische Identität ausbilden. Das könnte dazu beitragen, eine neue Phase in der Entwicklung des gesamten Gebiets der ehemaligen Sowjetunion einzuläuten. Eine solch grundlegende Veränderung ist jedoch wenig wahrscheinlich, wenn man Rückschlüsse aus den Trends der letzten rund 20 Jahre russischer Politik zieht.
- Die Ukraine hat ihre internationalen Beziehungen weitgehend neu ausgerichtet und konzentriert ihre Aufmerksamkeit auf den Westen. *Erstens*: Im Vergleich zu den Jahren nach der Orangen Revolution ist Kiews heutige prowestliche Orientierung wesentlich stärker ausgeprägt und nachhaltiger. Dafür gibt es zwei Gründe: Anstatt den prorussischen Kräften, einschließlich des damaligen Präsidentschaftskandidaten Viktor Janukowitsch, lediglich „verbale Zusicherungen“ zu geben, wie Russland es im Jahr 2004 getan hatte, trat Russland ein Jahrzehnt später als imperialistische Macht auf, die einen Teil des ukrainischen Territoriums beansprucht

26 Dmitry Trenin, To Understand Ukraine, in: Russia in Global Affairs 4/2017, unter: <http://eng.globalaffairs.ru/print/number/To-Understand-Ukraine-19268> (Hervorhebung im Original).

und besetzt hat und die die Separatisten im Südosten des Landes unterstützt. Dies hat Kiew in Richtung Westen getrieben. *Zweitens*: Der politische Wandel verläuft organischer als in der Vergangenheit und wird durch eine wirtschaftliche Neuorientierung unterstrichen, die der Ukraine gute Perspektiven eröffnet.

- Russland wird auch weiterhin versuchen, die ukrainische Politik zu beeinflussen: durch Stellvertreter im Establishment, durch Korruption und mithilfe der Überreste seiner wirtschaftlichen Hebel. Es ist fraglich, ob es in dieser heiklen Situation, die es weitgehend selbst verursacht hat, die richtigen Mittel finden wird.
- Die westliche Verpflichtung zur Unterstützung der Ukraine ist von Dauer, berücksichtigt in der Regel aber auch die internationalen Gegebenheiten. Der Westen baut enge Verbindungen mit Kiew auf, vermeidet allerdings symbolische Gesten, die Russland als Provokation empfinden könnte. Kiew die Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU und/oder in der NATO zu eröffnen, wäre die ultimative Provokation.²⁷ Außerdem ist die Ukraine nach dem heutigen Stand der Dinge für beide Organisationen kein attraktiver Beitrittskandidat. Daher ist es derzeit unrealistisch davon auszugehen, dass die Ukraine Mitglied der EU oder der NATO wird. Kiew wird mit dieser Ambivalenz noch lange Zeit leben müssen. Die EU zeigt sich in ihrer Politik gegenüber der Ukraine äußerst zurückhaltend, zumindest im Vergleich zu den USA, die eher bereit sind, Moskaus Grenzen auszutesten. Letzteres wurde hinreichend deutlich, als die Regierung Trump nach langem Zögern Ende 2017 einwilligte, tödliche, wenn auch defensive Waffen an die Ukraine zu verkaufen.
- Der tiefe Riss zwischen Moskau und Kiew bedeutet auch, dass andere Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion ihre Positionen, ihre Optionen und ihre Politik überdenken müssen. Offensichtlich haben einige Staaten, vor allem Belarus und Kasachstan und in gewissem Maße auch Armenien, dies verstanden. Belarus und Kasachstan haben sich durch ihre Beteiligung an verschiedenen Konflikteindämmungs- und Vermittlungsbemühungen, die Russland wichtig sind, einiges Ansehen erworben. Armenien, ein Staat, der vollständig von Russland abhängig ist, entwickelt langsam eine – allerdings noch extrem schwache – pro-westliche Linie. Dies sind nur einige der Nebenwirkungen des Konflikts zwischen der Ukraine und Russland.

27 Vgl. Porošenko: Ukraina budet v NATO i ES [Poroschenko: Die Ukraine wird NATO- und EU-Mitglied sein], in: Kapital, 10. Juni 2017, unter: <http://www.capital.ua/ru/news/93075-poroshenko-ukraina-budet-v-nato-i-es>.

Schlussfolgerungen

Ein andauernder zwischenstaatlicher Konflikt ist immer ein Negativsummenspiel. Menschen verlieren ihr Leben, ihre Existenzgrundlage, ihr Vermögen, ihr Entwicklungspotenzial und Jahre des Bruttoinlandsprodukts. Geschichte ist jedoch kein geordneter Prozess und epochale Veränderungen haben immer ihren Preis.

Der derzeitige Konflikt um die Ukraine ist eine hochintensive Phase, in der ein Land seine Zukunft wählt. Es ist eine grundlegende Wahl zwischen sozioökonomischen Systemen, die sehr unterschiedliche Werte und Aussichten für das Land und seine Bewohner bieten. Als Staat hat die Ukraine im ersten Vierteljahrhundert ihrer Unabhängigkeit ihre Stärken nicht unter Beweis stellen können. Ihre schwache Leistung, die Last der Tradition und verschiedene externe *Push-* und *Pull*-Effekte haben dazu beigetragen, dass die Ukraine immer noch ein instabiles Land ist. Sie hat es versäumt, eine klare Orientierung an den Tag zu legen, sondern hat stattdessen unterschiedliche Richtungen gleichzeitig verfolgt, was ihre Lage in einer doppelten Peripherie und die unterschiedlichen Erwartungen verschiedener Bevölkerungsgruppen stark widerspiegelt.

Die Suche der Ukraine nach einer postsowjetischen Identität könnte politische Prozesse in Gang setzen, in denen auch andere Staaten ihre Wahl treffen müssen. Ganz offensichtlich hat die Russische Föderation unter diesen Bedingungen die schwierigste Aufgabe zu bewältigen, nämlich die Bevormundung der übrigen Länder im postsowjetischen Raum zu reduzieren. Auch wenn Moskau letztendlich nicht umhinkommen wird, sich dieser Herausforderung zu stellen, kann es dies doch noch für längere Zeit aufschieben. Da Russland aus innenpolitischen Gründen nach Stabilität strebt, könnte es versucht sein, seinen bisherigen Kurs fortzusetzen, obwohl dies nur vorübergehend Abhilfe schaffen würde. Obendrein würde dieses Vorgehen den Konflikt verlängern.

Aus drei Gründen steht auch die Ukraine vor einer schwierigen Wahl. *Erstens*: Der Konflikt wird noch geraume Zeit andauern und die Aufmerksamkeit und auch Ressourcen von anderen Prioritäten ablenken, die auf lange Sicht wichtiger sein dürften. *Zweitens*: Auch wenn die Ukraine in den letzten Jahren viel erreicht hat, hat sie doch nicht alles getan, was notwendig wäre. Sie hat ein Imageproblem und gilt als ein Land, das stets dorthin segelt, wohin der Wind es weht, und das sich nicht entscheiden kann. Auch gibt es offenbar maßgebliche Kräfte in der Ukraine, die entweder die Bedeutung der Korruptionsbekämpfung nicht verstanden haben oder glauben, dass die Lösung dieses Problems aufgeschoben werden kann. *Drittens*: Die Ukraine wird für lange Zeit ohne eine Mitgliedschaft in der EU und in der NATO auskommen müssen. Das heißt nicht, dass sie bei ihrer gegenwärtigen Transformation nicht unterstützt wird. Allerdings bedeutet es, dass sie sich weniger auf äußere Hilfe verlassen kann, als sie manchmal voller Optimismus behauptet.

Der Ukrainekonflikt hat Bedenken hervorgerufen, die zu weiteren Spaltungen im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, einer kaum sichtbaren Bildung neuer

Kräftegruppen und einer Neuausrichtung der Loyalitäten führen werden. Es scheint für die Russische Föderation zugleich eine Herausforderung und eine Belastung zu sein, die ehemaligen Sowjetrepubliken auf Kurs und in ihrem Orbit zu halten – so wie es schon für die Sowjetunion schwierig war, einige der ostmitteleuropäischen Länder zwischen den 1950er und 1980er Jahren auf Kurs zu halten.

Im Vergleich zu diesen historischen Herausforderungen ist die Aufgabe, den aktuellen Konflikt bzw. die aktuellen Konflikte beizulegen, weniger wichtig, obwohl Politikwissenschaftler ihr die meiste Aufmerksamkeit schenken. Der Krimkonflikt wurde ohne Lösung *ad acta* gelegt. So kann er nun von Russland, Kiew und dem Westen als Bezugspunkt genutzt werden, um die Spannungen zwischen Russland und dem Westen aufrechtzuerhalten. Der Konflikt im Gebiet Donezk/Luhansk wird der Ukraine einige Flexibilität abverlangen, wenn sie akzeptieren muss, dass sie die vollständige souveräne Kontrolle über den Südosten des Landes nicht wiedererlangen wird. Allerdings wird Kiew nicht bereit sein, die Verantwortung für die Region gänzlich abzugeben; Russland hingegen wird den unklaren Status der Donbas-Gebiete dazu nutzen, Kiew für jedes Problem, das dort auftritt, verantwortlich zu machen, und gewinnt so Einfluss auf die ukrainische Politik. Weiteres menschliches Leid und wirtschaftliche Schäden zu vermeiden ist eine Herausforderung, die nur gemeinsam gemeistert werden kann, die Beteiligten sind jedoch möglicherweise nicht bereit dieser Verantwortung gerecht zu werden.

Die aktuellen Entwicklungen in Transnistrien: neue Impulse für den Konfliktlösungsprozess

Einführung

Der Prozess der politischen Beilegung des Konflikts zwischen Moldau und Transnistrien zeigte in den Jahren 2016-2017 Anzeichen einer Wiederbelebung, was gegen Ende 2017 zu wichtigen Vereinbarungen führte. Sowohl der deutsche als auch der österreichische OSZE-Vorsitz widmeten den Bemühungen um eine Lösung des Konflikts zwischen Chişinău und Tiraspol besondere Aufmerksamkeit. Dies führte zu einer Reihe von Kontakten und Treffen auf unterschiedlichen Ebenen, einschließlich erfolgreicher Verhandlungsrunden im 5+2-Format.¹ Auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Hamburg einigten sich die Teilnehmerstaaten auf eine relativ substanzielle Erklärung, die die Grundprinzipien des OSZE-Ansatzes zur Lösung des Konflikts bekräftigte und konkrete und vielversprechende Verpflichtungen für zukünftige Bemühungen um eine Konfliktbeilegung enthielt. Angesichts der extremen Schwierigkeiten, tragfähige Kontakte, Verhandlungen oder die Zusammenarbeit zwischen den Seiten seit der Wiederaufnahme der 5+2-Verhandlungen im Jahr 2011 aufrechtzuerhalten, können die Hamburger Erklärung sowie die Art und Intensität der Aktivitäten seit Ende 2015 als ziemlich ermutigend angesehen werden.

Im selben Zeitraum wurden jedoch sowohl Moldau selbst als auch die Region Transnistrien von schweren und schmerzlichen politischen und wirtschaftlichen Krisen heimgesucht, die erhebliche Herausforderungen und Hindernisse für weitere Fortschritte im politischen Konfliktlösungsprozess mit sich brachten. Die Folgen des „Diebstahls des Jahrhunderts“ – des Verschwindens von rund einer Milliarde Dollar aus drei moldauischen Banken im November 2014 – führten zu weiteren politischen Kämpfen und wirtschaftlicher Unsicherheit. Anfang 2016 bildeten sich in Chişinău eine relativ stabile parlamentarische Mehrheit und eine ebensolche Regierung, jedoch führte die Tatsache, dass die größte Partei der Koalition vom reichsten Oligarchen des Landes dominiert wird, zu dem Vorwurf der Vereinnahmung des Staates durch private Interessengruppen („*state capture*“) und zu einer zunehmenden Desillusionierung der Bevölkerung über die nach außen hin prowestliche Koalition. Eine zweifelhafte Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rückkehr zur Direktwahl des moldauischen Präsidenten (s.u.) löste einen erbitterten Präsidentschaftswahlkampf aus, der unverhohlen von geopolitischen Gesichtspunkten

¹ An den Gesprächen im 5+2-Format nehmen die beiden Konfliktparteien, die OSZE, die Ukraine und Russland als Vermittler sowie die USA und die EU als Beobachter teil.

bestimmt wurde und mit dem Sieg Igor Dodons, des erklärtermaßen prorussischen Vorsitzenden der Partei der Sozialisten der Republik Moldau (PSRM), endete.

Die Region Transnistrien sank währenddessen immer tiefer in die Wirtschaftskrise und geriet zunehmend in politische Turbulenzen. Während eines Großteils des vom vorliegenden Beitrag abgedeckten Zeitraums kamen transnistrische Unternehmen weiterhin in den Genuss der Handelspräferenzen, die ihnen von der EU vor dem und durch das Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens zwischen Moldau und der EU gewährt wurden. Irgendwann im Jahr 2017 sah Transnistrien sich jedoch mit der Übernahme der vollständigen Kontrolle über den Außenhandel der Region, einschließlich der Kontrolle über den transnistrischen Abschnitt der Grenze zur Ukraine, durch die Republik Moldau konfrontiert. Die anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten auf dem linken Ufer des Dnjestr/Nistru (Transnistrien) hatten zur Folge, dass die Regierung und die Bevölkerung der Region zunehmend auf finanzielle Unterstützung aus Russland angewiesen waren. Die Unzufriedenheit der Wirtschaft und der Bevölkerung mit Transnistriens Präsident Jewgeni Schewtschuk führten zu anhaltenden Auseinandersetzungen zwischen Schewtschuk und dem Obersten Sowjet Transnistriens und schließlich zu Schewtschuks Niederlage bei den Wahlen im Dezember 2016, aus denen der damalige Parlamentspräsident Wadim Krasnoselski als Sieger hervorging.

Auch wenn Dodon und Krasnoselski bereits kurz nach ihrer Wahl höchst öffentlichkeitswirksam in Bender zusammentrafen und ein gutes persönliches Verhältnis zueinander aufzubauen schienen, war noch keinesfalls klar, dass sie in der Lage sein würden, die politischen und wirtschaftlichen Turbulenzen auf beiden Seiten des Dnjestr/Nistru so weit zu überwinden, dass echte Fortschritte im Prozess der politischen Konfliktbeilegung möglich wären. Dodon und seine Partei der Sozialisten stehen in Opposition zur Regierung von Premierminister Pavel Filip in Chişinău, die gegenüber Tiraspol eine etwas härtere Gangart einlegt. Währenddessen sind die wirtschaftlich unter Druck geratenen transnistrischen Funktionäre und Eliten äußerst misstrauisch gegenüber Chişinăus anhaltenden Versuchen, eine effektive Kontrolle über die Grenze zur Ukraine durchzusetzen. Die politische und wirtschaftliche Situation auf beiden Ufern des Flusses ist äußerst umstritten, wechselhaft und für die Bemühungen um eine Konfliktlösung letztlich zerstörerisch.

Die Wiederbelebung der 5+2-Verhandlungen

Zu dem Zeitpunkt, als Deutschland sich Ende 2015 auf die Übernahme des OSZE-Vorsitzes vorbereitete, stagnierten der politische Konfliktlösungsprozess in Moldau im Allgemeinen und die 5+2-Verhandlungen im Besonderen. Trotz konzertierter Bemühungen des serbischen und des Schweizer Vorsitzes, die von der zweijährigen Amtszeit eines hochrangigen serbischen Diplomaten

als Sonderbeauftragter für den transnistrischen Konfliktlösungsprozess geprägt waren, absorbierte die politische Krise, die nach den Wahlen vom November 2014 und der Aufdeckung des gewaltigen Bankenskandals ausbrach, die Aufmerksamkeit und die Energie der politischen Eliten Chişinău vollständig und verhinderte damit praktisch die Zusammenarbeit mit Tiraspol. Häufige Regierungswechsel in Chişinău und anhaltende politische Auseinandersetzungen innerhalb und außerhalb der Regierung machten es für Chişinău schwierig, wenn nicht gar unmöglich, einen konsistenten Ansatz zu erarbeiten und einen mit umfassenden Befugnissen ausgestatteten Gesprächspartner für die 5+2-Verhandlungen zu finden.

Im Laufe des Jahres 2016 reiste der deutsche Sonderbeauftragte, Botschafter Cord Meier-Klodt, mindestens siebenmal in die Region. Der deutsche Vorsitz und die OSZE-Mission in Moldau bereiteten die Reisen vor. Sie arrangierten Treffen mit Vertretern der Parteien und koordinierten den Besuch von Vermittlern im April in Chişinău und Tiraspol. Das Ergebnis war die Wiederaufnahme der 5+2-Gespräche in Form einer zweitägigen Verhandlungsrunde Anfang Juni in Berlin, bei der sich die Vertreter Moldaus und Transnistriens zur Vorbereitung einer Konferenz der Teilnehmer Mitte Juli in Bayern auf eine Reihe von Maßnahmen in den Bereichen Telekommunikation, Verkehr und Bildung einigten.² Auf dem 5+2-Treffen im Juni in Berlin und der Konferenz im Juli in Bad Reichenhall warb der deutsche Vorsitz für einen – wie er ihn nannte – „ergebnisorientierten“ Ansatz zur Beilegung des Konflikts, mit dessen Hilfe „konkrete und realisierbare Ziele“ erreicht werden sollten.³ Obwohl die Präsidentschaftswahlen auf beiden Seiten des Dnjestr/Nistru in den letzten Monaten des Jahres 2016 einen großen Teil der Aufmerksamkeit vom transnistrischen Konfliktlösungsprozess abzog, gelang es dem deutschen Vorsitz und der OSZE-Mission in Moldau, die Kontakte zwischen den Seiten sowohl auf der Ebene der Verhandlungsführer als auch auf der Ebene der Expertenarbeitsgruppen aufrechtzuerhalten.

Trotz der anhaltenden politischen Probleme auf beiden Seiten des Dnjestr/Nistru machte sich die harte Arbeit des Vorsitzes und der Mission beim Hamburger Ministerrat bezahlt. Die Hamburger „Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage im ‚5+2‘-Format“ rief zur Fortsetzung der Verhandlungen über eine politische Lösung des Konflikts in den bestehenden Formaten und entsprechend der vom Vorsitz 2016 empfohlenen Vorgehensweise auf, was vor dem kontrovers diskutierten

2 Vgl. OSCE, Renewed Transnistrian settlement talks provide impetus for real progress in the coming weeks, says OSCE Special Representative, Berlin, 3. Juni 2016, unter: <http://www.osce.org/cio/244651>; vgl. ebenso OSCE, Bavaria conference reinforces German OSCE Chairmanship’s emphasis on an outcomes-based Transnistrian settlement process, Bad Reichenhall, 14. Juli 2016, unter: <http://www.osce.org/cio/253901>.

3 OSCE, OSCE Special Representative for Transnistrian Settlement underscores need for result-oriented dialogue, Chişinău, 12. Oktober 2016, unter: <http://www.osce.org/cio/274101>.

geopolitischen Hintergrund sicherlich ein begrüßenswertes Ergebnis war.⁴ Vielleicht noch wichtiger war jedoch der in der Ministererklärung erzielte Konsens darüber, den grundlegenden Ansatz der OSZE zur Lösung des Transnistrienkonflikts seit 1993 zu unterstützen, d.h.

„zu einer umfassenden, friedlichen und dauerhaften Beilegung des Transnistrien-Konflikts auf der Grundlage der Souveränität und territorialen Integrität der Republik Moldau innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen mit einem Sonderstatus für Transnistrien zu gelangen, der die Menschenrechte sowie die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte seiner Bevölkerung uneingeschränkt garantiert“.⁵

Die ausdrückliche Bekräftigung der territorialen Integrität Moldaus und die Befürwortung eines Sonderstatus für Transnistrien sind besonders wichtig angesichts der Entwicklungen und der Kontroversen über Konflikte, separatistische Bewegungen und *De-facto*-Staaten in der ehemaligen UdSSR während des letzten Jahrzehnts, insbesondere in der Ukraine und in Georgien. Die Hamburger Erklärung war daher nicht nur eine Ermahnung, den politischen Konfliktlösungsprozess fortzusetzen, sondern auch eine ausdrückliche Bekräftigung eines gemeinsamen übergeordneten Ziels – ein in den jüngsten Konfliktlösungsbemühungen der OSZE relativ seltenes und daher sehr begrüßenswertes Ereignis.

Der österreichische OSZE-Vorsitz des Jahres 2017 setzte die Arbeit des deutschen Vorsitzes nahtlos fort. Österreich ernannte einen Sonderbeauftragten für den Konflikt, Botschafter Wolf Dietrich Heim, der umgehend Beratungen mit den am Prozess Beteiligten aufnahm. Der Amtierende Vorsitzende, der österreichische Außenminister Sebastian Kurz, reiste am 3. und 4. Februar ebenfalls schon frühzeitig in die Region und erklärte dort, dass der Moldau-Transnistrien-Prozess zu den Prioritäten des Vorsitzes gehören und Österreich den deutschen Ansatz fortsetzen werde, bei allen Treffen und Aktivitäten im Rahmen des 5+2-Formats konkrete Ergebnisse zu erzielen.⁶ Kurz vor dem Ende der ersten Hälfte seiner Amtszeit wollte der österreichische Vorsitz in Bayern eine informelle Konferenz über vertrauensbildende Maßnahmen einberufen, um insbesondere Fortschritte beim sogenannten „Achter-Paket“, einer Zusammenstellung konkreter, zwischen Chişinău und Tiraspol umstrittener praktischer Fragen, zu fördern und zu dokumentieren. Beide Seiten hatten sich im Berliner Protokoll und in der Hamburger Ministererklärung dazu verpflichtet, in diesen Fragen Fortschritte zu erzielen. Die Österreicher wiesen darauf hin,

4 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage im „5+2“-Format, MC.DOC/2/16, 9. Dezember 2016, S. 1, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290511>.

5 Ebenda.

6 Vgl. OSCE, Transnistrian Settlement Process a priority for Austrian Chairmanship in 2017, 6. Februar 2017, unter: <http://www.osce.org/cio/297981>.

dass eine erfolgreiche informelle Konferenz die Voraussetzungen für die nächsten offiziellen 5+2-zwei-Verhandlungen schaffen könnte.⁷

Das „Achter-Paket“ und andere Themen, die bei den Treffen der Expertengruppen, 1+1-Treffen und Treffen der Parteien mit Vermittlern und Beobachtern diskutiert werden, umfassen das gesamte Spektrum praktischer sozialer, wirtschaftlicher und administrativer Fragen, die Chişinău und Tiraspol seit dem Beginn des Konflikts, als sich die Region Transnistrien von der Republik Moldau abspaltete und eigene Institutionen einer *De-facto*-Staatlichkeit aufzubauen begann, entzweiten und böses Blut geschaffen haben. Zu diesen praktischen zwischen Moldau und Transnistrien umstrittenen Punkten gehören: (1) die Anerkennung von Diplomen (und anderen Dokumenten), die von transnistrischen Bildungseinrichtungen (und anderen Einrichtungen) ausgestellt wurden, in ganz Moldau und über Moldaus Grenzen hinaus; (2) die internationale Anerkennung von Tiraspol ausgegebener Kfz-Kennzeichen; (3) die Lizenzierung und Regulierung des transnistrischen Telekommunikationsdienstes; (4) die Kooperation zwischen Tiraspol und Chişinău bei der Festlegung und Durchsetzung von Umweltstandards für das Einzugsgebiet des Dnjestr/Nistru; (5) der Umgang mit Strafverfahren, die von Institutionen der einen Seite gegen Beamte der anderen eingeleitet wurden; (6) die Gewährleistung des Betriebs von Schulen, die die lateinische Schrift verwenden und dem moldauischen Bildungsministerium unterstehen, sich jedoch auf von den transnistrischen Behörden kontrolliertem Gebiet befinden; (7) die Gewährleistung des Zugangs von Bauern, die auf moldauischem Territorium leben, zu landwirtschaftlichen Flächen, die ihnen gehören, sich aber unter transnistrischer Kontrolle befinden, um dort säen und ernten zu können; (8) die Gewährleistung des freien Verkehrs von Personen, Waren und Dienstleistungen zwischen beiden Seiten (der bereits in zahlreichen gemeinsamen Erklärungen und Vereinbarungen zwischen den Seiten garantiert wurde), vor allem durch die Wiedereröffnung der Gura-Bîcului-Brücke. Die OSZE-Mission in Moldau ist weiterhin darum bemüht, Kontakte und Aktivitäten beider Seiten in diesen konkreten Fragen zu fördern. So brachte die Mission im Mai 2017 beispielsweise Anwälte von Menschenrechtsvereinen auf beiden Ufern des Flusses an einen Tisch mit dem Ziel, Fragen im Zusammenhang mit der Ausstellung und Anerkennung von Dokumenten zu erörtern. Im März organisierte die Mission in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (*United Nations Economic Commission for Europe*, UNECE) ein Treffen zum Thema „Hochwasserschutz und Klimaveränderung im Einzugsgebiet des Dnjestr/Nistru“. Generationen von Vermittlern empfanden diese Fragen als hoffnungslos kompliziert und undurchsichtig und haben sich oft gewundert, wie die moldauischen und transnistrischen Vertreter so starrköpfig und unflexibel sein konnten, sich nicht auf Dinge einigen zu können, die (zumindest für Außenstehende) naheliegende praktische Lösungen zu sein scheinen. Die Meinungsver-

7 Vgl. ebenda.

schiedenheiten in diesen Fragen sind jedoch nicht inhaltlich begründet, sondern resultieren aus der Angst beider Seiten, dass auch nur das kleinste Zugeständnis in einer dieser untergeordneten Fragen ihre Position in den Schlüsselfragen – der Statusfrage und der Frage der Regierungskompetenzen – schwächen könnte. Diese Befürchtungen werden durch das tiefe Misstrauen gegenüber den regierenden Eliten auf beiden Seiten noch verstärkt, das durch eine lange Geschichte von Vereinbarungen und Versprechen, die letztlich nie eingehalten wurden, hervorgerufen und am Leben gehalten wird. Seit Jahren – und auch heute noch – weigern sich sowohl Chişinău als auch Tiraspol grundsätzlich entweder, sich gemeinsam mit der entscheidenden Statusfrage zu befassen, oder sie kehren zu ihren Maximalforderungen zurück: Unabhängigkeit für Tiraspol bzw. die vollständige Geltung moldauischen Rechts und die Ausübung der Regierungsgewalt durch Chişinău in der gesamten Region Transnistrien.

Das Berliner Protokoll vom Juni 2016, die Hamburger Ministererklärung sowie die bisherigen Aktivitäten und Erklärungen des österreichischen Vorsitzes sind Ausdruck dessen, dass es den Vermittlern und Beobachtern – lobenswert und schwierig zugleich – gelungen ist, ihre Einigung über den grundlegenden Ansatz, der den Bemühungen der OSZE um eine politische Lösung des Transnistrienkonflikts seit 1992-1993 zugrunde liegt, erneut zu bestätigen und zu bekräftigen. Chişinău und Tiraspol selbst scheinen allerdings noch ebenso weit davon entfernt zu sein wie vor zehn Jahren, in konkreten Gesprächen und Vereinbarungen das Grundprinzip zu akzeptieren, dass Transnistrien integraler Teil der Republik Moldau bleibt, jedoch ausgestattet mit einem politischen Sonderstatus, der die Rechte der Bevölkerung der Region garantiert. Die Überzeugung der OSZE-Vorsitze der jüngsten Vergangenheit, dass vertrauensbildende Maßnahmen und Vereinbarungen über konkrete, für das Wohlergehen der Bevölkerung wichtige Fragen zu größerem Engagement und zu Fortschritten in der Statusfrage führen werden, mag durchaus zutreffend sein. Jedoch hat dieser Ansatz in der Praxis bislang nur begrenzte Ergebnisse hervorgebracht.

Gagausien

Ein weiteres Hindernis für Fortschritte in der Statusfrage war über weite Strecken der Verhandlungen über eine politische Lösung des Konflikts die mangelnde Bereitschaft der moldauischen Seite, der Region Transnistrien mehr als nur begrenzte Autonomie anzubieten, während die Vertreter Tiraspols ihrerseits generell auf eine Art lose Konföderation, wenn nicht gar auf die völlige Unabhängigkeit ihrer Region drängten. Selbst wenn die transnistrischen Verhandlungsführer bereit wären, das Angebot einer weitreichenden Autonomie in Erwägung zu ziehen, spricht die bisherige Bilanz einer solchen politischen Regelung in der Republik Moldau – ganz zu schweigen von der jüngsten internationalen Praxis – eher gegen eine solche Lösung. Das im Dezember 1994

verabschiedete Gesetz über den besonderen Rechtsstatus Gagausiens (*Gagauz Yeri*) gewährte der in mehreren Gebieten im Süden des Landes kompakt siedelnden turksprachigen orthodoxen Bevölkerung begrenzte politische, wirtschaftliche und kulturelle Sonderrechte.⁸ Die moldauischen und gagausischen Verhandlungsführer waren erleichtert und stolz, als Einigung erzielt worden war, doch leider hat die Autonomievereinbarung nie besonders gut funktioniert. Führende gagausische Politiker beklagten, dass die moldauischen politischen Eliten in Chişinău auf der Befolgung der moldauischen Gesetze bestanden, als ob es keinen Unterschied zwischen Gagausien und irgendeiner beliebigen anderen moldauischen Provinz gäbe. Themen wie Sprachenrechte, Sprachgebrauch und Sprachunterricht sowie die Vertretung in staatlichen Institutionen waren chronische wunde Punkte und die anhaltenden Streitigkeiten über diese Fragen ließen Autonomieangebote an Tiraspol in einem äußerst ungünstigen Licht erscheinen.

Die OSZE-Mission in Moldau hat in der Vergangenheit stets versucht, Chişinău und Comrat dabei zu helfen, dass ihr Autonomieabkommen besser funktioniert, sowohl im Sinne des Abkommens selbst als auch mit Blick auf mögliche positive Auswirkungen auf den transnistrischen Konfliktlösungsprozess. In den letzten Jahren hat sich die Mission verstärkt darum bemüht, Moldaus Bilanz bei der Achtung der Rechte nationaler Minderheiten zu verbessern. Gleichzeitig hat sie das Zusammenarbeit Moldaus mit dem Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) gefördert, um sowohl den Status nationaler und ethnischer Minderheiten im Allgemeinen zu verbessern als auch bei Fragen zu helfen, die in Gagausien von besonderer Bedeutung sind. In jüngster Zeit hat das Büro des HKNM das moldauische Büro für interethnische Beziehungen bei der Erarbeitung und Verabschiedung einer Zehnjahresstrategie zur Festigung der interethnischen Beziehungen unterstützt, die auf den 2012 vom HKNM herausgegebenen Leitlinien von Ljubljana zur Integration ethnisch heterogener Gesellschaften beruht.⁹

Die anhaltende Unzufriedenheit in Gagausien in Bezug auf Minderheiten-, Sprachen- und Wirtschaftsfragen haben die Region für die Einflussnahme und Einmischung von außen anfällig gemacht. Die Region ist größtenteils russischsprachig und Moskau versucht, die prorussische Stimmung in der Region dazu zu nutzen, Moldaus Hinwendung zum Westen und insbesondere zur EU zu konterkarieren. Im Zusammenhang mit Moldaus Unterzeichnung und Ratifizierung des Assoziierungsabkommens mit der EU hielten die gagausischen Behörden im Februar 2014 ein höchst öffentlichkeitswirksames Referendum ab, bei dem über 90 Prozent der Stimmberechtigten für engere Beziehungen zur

8 Vgl. The Parliament of the Republic of Moldova, The Law on the Special Legal Status of Gagauzia (*Gagauz Yeri*), unter: <http://www.regione.taa.it/biblioteca/minoranze/gagauziaen.pdf>.

9 Vgl. OSCE, Office of the High Commissioner on National Minorities pledges to continue supporting integration in Moldova, 23. Februar 2017, unter: <http://www.osce.org/hcnm/301441>.

GUS als zur EU stimmten.¹⁰ Im März 2015 gewann Irina Vlah, die von der Partei der Kommunisten der Republik Moldau (PCRM) zur PSRM übergetreten war und als Sympathisantin Moskaus galt, die Wahl zum gagausischen Baschkan (Premierminister). Die Parlamentswahlen, die im November und Dezember 2016 in Gagausien unter leicht verbesserten Bedingungen stattfanden, entsprachen demselben Muster, wenn auch weniger deutlich. Die Ergebnisse wurden jedoch von den Präsidentschaftswahlen in Moldau und Transnistrien überschattet.

Moldaus verfassungsrechtliche und politische Krise

Der Prozess der politischen Beilegung des Transnistrienkonflikts wurde zusätzlich von der anhaltenden politischen Krise in Moldau selbst beeinträchtigt und überschattet. Politische Neuorientierungen, interne Auseinandersetzungen über Korruption und insbesondere die Verantwortung für den „Diebstahl des Jahrhunderts“ sowie Proteste der Bevölkerung gegen die geopolitische Orientierung des Landes führten zu Instabilität und mehreren Regierungswechseln in Chişinău. Die Regierung von Pavel Filip, die an einem späten Abend im Januar 2016 vereidigt wurde und von Vladimir Plahotniuc Demokratischer Partei (PDM) dominiert wird, schaffte es, die massiven Proteste, angeführt von Aktivisten sowohl der Linken als auch der Rechten, zu überstehen. Trotz der Anwesenheit von Protestlagern vor dem Regierungs- und dem Parlamentsgebäude während eines großen Teils des Winters konnte sich die Filip-Regierung an der Macht halten und einige wichtige Umbaumaßnahmen in Angriff nehmen, darunter der Abschluss eines neuen Abkommens mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF), die Bewältigung der Nachwirkungen des Bankenskandals und die Erfüllung der mit den Beziehungen zur EU verbundenen Anforderungen.

Eines der wichtigsten strukturell-politischen Probleme des Landes war die Wahl eines Nachfolgers für Präsident Nicolae Timofti, dessen Amtszeit Ende 2015 auslief. Entsprechend einer im Juli 2000 verabschiedeten Verfassungsänderung sollte der Präsident mit einer qualifizierten Mehrheit von drei Fünfteln der Stimmen im Parlament gewählt werden. Anfang 2016 verfügte kein Kandidat und keine Partei über eine solche Mehrheit im moldauischen Parlament. Das Verfassungsgericht entschied daraufhin im März 2016, dass die Verfassungsänderung aus dem Jahr 2000 ungültig sei, und führte die Direktwahl des Präsidenten durch die Bürger wieder ein, wie sie in der ursprünglichen Verfassung Moldaus vorgesehen war. Das Urteil des Verfassungsgerichts spiegelte allen Meinungsumfragen zufolge zwar offenbar den Willen der Be-

10 Vgl. Gagauzia Voters Reject Closer EU Ties For Moldova, Radio Free Europe/Radio Liberty, 3. Februar 2014, unter: <https://www.rferl.org/a/moldova-gagauz-referendum-counting/25251251.html>

völkerung wider, die bestehenden rechtlichen und politischen Verfahren wurden auf diese Weise jedoch umgangen. Damit wurde ein praktisches Problem gelöst, aber nicht unbedingt die Legitimität der politischen Institutionen des Landes und die Rechtsstaatlichkeit gestärkt.

Die eigentlichen Wahlen im Oktober-November 2016 spiegelten die tiefe geopolitische Spaltung des Landes in zwei fast gleichgroße Lager wider – ein prowestliches und ein prorussisches. Der Vorsitzende der Partei der Sozialisten Igor Dodon vertrat ein explizit EU-feindliches, prorussisches und für die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) werbendes Programm. Im zweiten Wahlgang, der am 13. November stattfand, erhielt Dodon 52 Prozent der Stimmen. Maia Sandu, die Kandidatin der EU-freundlichen, prowestlichen Partei Aktion und Solidarität (PAS), kam auf 48 Prozent. Dodon hat sich seit seinem Amtsantritt zwar nicht dafür ausgesprochen, die Beziehungen zur EU abzubrechen, sein erster Auslandsbesuch führte ihn jedoch nach Moskau; auch machte er seinen Wunsch nach einer geopolitischen Neuorientierung des Landes deutlich. Die Befugnisse des moldauischen Präsidenten sind jedoch eingeschränkt und Dodons Partei der Sozialisten befindet sich im Parlament, das über die wahre Macht verfügt, Moldaus außenpolitischen Kurs zu ändern, in der Opposition. Die nächsten Parlamentswahlen in Moldau sollen Ende 2018 stattfinden, so dass das Land in den kommenden Monaten – ungeachtet des Schicksals der derzeitigen Regierung – politisch wahrscheinlich weiterhin zutiefst gespalten sein wird, mit allem, was das für Fortschritte in allen wichtigen Fragen, einschließlich der Transnistrienfrage, bedeutet.

Die politisch-wirtschaftliche Krise auf dem linken Ufer des Dnjestr/Nistru

Transnistrien könnte derweil vor womöglich noch größeren Problemen stehen als Moldau selbst. Die Wirtschaft auf dem linken Ufer hat sich von den Folgen der globalen Wirtschaftskrise 2008-2009 nie wirklich erholt. Hinzu kommen regelmäßige Sanktionen und andere restriktive Maßnahmen im Rahmen der anhaltenden Streitigkeiten zwischen Chişinău und Tiraspol. In den letzten Jahren blieben die Staatseinkünfte um 30 bis 40 Prozent hinter den Ausgaben zurück. Die Wirtschaft der Region und insbesondere die Auszahlung von Leistungen an Rentner werden kontinuierlich von Barzuschüssen aus der Russischen Föderation unterstützt. Diese Finanzspritzen sind kein Ersatz für die traditionellen Subventionen, die Moskau Transnistrien gewährt, wie z.B. die *de facto* kostenlosen Erdgaslieferungen, die seit Jahren für viele Unternehmen auf dem linken Ufer eine wichtige Stütze sind, sondern kommen zu diesen noch hinzu. Tatsächlich forderten die Behörden in Tiraspol von der Bevölkerung lange Zeit die Bezahlung des Erdgases und nahmen diese Zahlungen in den Regierungshaushalt auf, statt damit die Rechnungen der Lieferanten *Moldovagaz* und *Gazprom* zu bezahlen.

Die Aussichten auf eine Wiederbelebung der transnistrischen Wirtschaft werden zum einen durch die Implementierung des Assoziierungsabkommens zwischen Moldau und der EU, zum anderen durch den Konflikt der Ukraine mit Russland über die Krim und das Donbas erschwert. Seit den Streitigkeiten und der Krise im März 2006, die zu einer fünfjährigen Aussetzung der 5+2-Gespräche geführt hatten, haben sich die meisten transnistrischen Unternehmen bei den moldauischen Wirtschaftsbehörden registrieren lassen, ohne sich jedoch vollständig in das moldauische Rechts- und Wirtschaftssystem zu integrieren. Die Registrierung ist Teil einer Vereinbarung, die es ihnen damit ermöglicht, Außenhandel zu treiben. Im Rahmen der Aushandlung und der Implementierung der „vertieften und umfassenden Freihandelszone“ (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*, DCFTA), eines zentralen Bestandteils des Assoziierungsabkommens, gewährte die EU den transnistrischen Unternehmen autonome Handelspräferenzen, durch die sie in den Genuss der Vorteile der DCFTA kamen, ebenfalls ohne sie dazu zu zwingen, sich vollständig in die moldauischen Strukturen zu integrieren. Diese Handelspräferenzen sollten am 1. Januar 2016 mit der vollständigen Implementierung der DCFTA auslaufen. Dagegen wehrten sich die Transnistrier, da sie den Rückgang ihrer Einnahmen und vielleicht sogar den Verlust der Kontrolle über ihre Firmen befürchteten, sobald diese moldauischen Gesetzen unterworfen waren. Der Übergangsprozess war in den Jahren 2016 und 2017 Gegenstand von Verhandlungen. Zwar gibt es einige ermutigende Anzeichen, das endgültige Ergebnis ist jedoch noch unklar.

Unterdessen drohte der Konflikt zwischen der Ukraine und Russland im Jahr 2017 auch erhebliche Folgen für Transnistrien zu haben. Trotz des oftmals erbitterten Schlagabtauschs und der schlechten Beziehungen zwischen Moskau und Kiew nach der Besetzung der Krim und dem Ausbruch des Krieges im Donbas hat sich der Konflikt bislang überraschend selten und nur geringfügig auf den transnistrischen politischen Lösungsprozess ausgewirkt. Möglicherweise lag dies zum Teil auch an der politischen und wirtschaftlichen Krise in Moldau selbst sowie an der darauf zurückzuführenden Stagnation des 5+2-Prozesses. Anfang 2017 einigten sich die Ukraine und Moldau jedoch auf eine von Chişinău lang ersehnte Maßnahme: die Errichtung gemeinsamer moldauisch-ukrainischer Zollstationen entlang des transnistrischen Abschnitts der Grenze zwischen der Ukraine und Moldau. Der erste gemeinsame Zollposten sollte im Mai 2017 an dem wichtigen Grenzübergang Kutschurhan an der Fernstraße nach Odessa eröffnet werden. Sollten solche Zollposten tatsächlich eingerichtet werden und auch funktionieren, unterlägen die transnistrischen Im- und Exporte erstmals der vollständigen Kontrolle durch die moldauischen Behörden – eine Entwicklung, gegen die sich Tiraspol seit der Erlangung der *De-facto*-Unabhängigkeit im Jahr 1992 vehement gewehrt hat. Je nachdem, wie sie durchgeführt werden, könnten sich derartige Maßnahmen negativ auf den 5+2-Prozess auswirken, so wie es bei ähnlichen Maßnahmen im Jahr 2006 der Fall war.

In Transnistrien wurden die politischen Auseinandersetzungen nach der Wahl des unabhängigen Präsidentschaftskandidaten Jewgeni Schewtschuk im Jahr 2011 heftiger. Schewtschuk, zunehmend zerstritten mit einem Obersten Sowjet, der vom Wirtschaftsgiganten der Region, dem Sheriff-Konzern, beherrscht wurde, verlor aufgrund der zunehmenden wirtschaftlichen Probleme in der Region und der daraus resultierenden Not der Bevölkerung auch an öffentlicher Unterstützung. Auch wenn Moskau während des Wahlkampfs 2016 scheinbar neutral blieb, gab es ziemlich klare Anzeichen dafür, dass der Kreml eher dem Herausforderer, dem Parlamentspräsidenten Wadim Krasnoselski, zuneigte. Schewtschuk erwies sich sowohl bei der transnistrischen Bevölkerung als auch bei den wirtschaftlichen und politischen Eliten als so unbeliebt, dass er nur 28 Prozent der Wählerstimmen erhielt, während Krasnoselski über 62 Prozent für sich gewinnen konnte.

Für Moskau stand mit dem beinahe zeitgleichen Sieg der beiden prorussischen Kandidaten Dodon und Krasnoselski auf beiden Seiten des Dnjestr/Nistru vor einem unerwarteten und erfreulichen Dilemma. Dass es in Chişinău plötzlich einen Staatschef gab, der offen seine Verbundenheit mit Russland bekundet und behauptet, der Transnistrienkonflikt könnte in ein bis zwei Jahren gelöst werden, bot Moskau einen Anreiz, seinen Standpunkt, dass Transnistrien ein Teil Moldaus sei, beizubehalten, anstatt das linke Ufer wie Abchasien und Südossetien im Jahr 2008 zu behandeln. Die Verschlechterung der politischen Situation in Moldau sowie der Zustand der Wirtschaft auf dem linken Ufer, gepaart mit dem Verlust des einfachen, direkten Zugangs nach der Ukraine-Krise, lassen jedoch Befürchtungen aufkommen, dass sich die Lage auf beiden Seiten des Flusses schnell und plötzlich ändern könnte.¹¹

Die beiden neu gewählten Präsidenten Dodon und Krasnoselski schienen eine solide Beziehung zueinander zu entwickeln, als sie sich Anfang Januar 2017 in der historischen Festung Bender/Tighina trafen. Bei dieser ersten Begegnung kam jedoch nur relativ wenig Konkretes heraus, da wichtige Personen und Interessengruppen sowohl in Chişinău als auch in Tiraspol einander immer noch mit Argwohn betrachten und davor zurückschrecken, mutige oder weitreichende Schritte zu unternehmen. Vor allem einige Beamte im Transnistrien-Ressort der Regierung Filip weigern sich beständig, bei vielen der praktischen Fragen aus dem „Achter-Paket“ größere Zugeständnisse zu machen.

Die Frage der Präsenz russischer Truppen in Moldau wird wahrscheinlich ebenfalls ein wunder Punkt bleiben und noch mehr rechten und nationalistischen Widerstand auf dem rechten Ufer gegen eine Beilegung des Transnistrienkonflikts mit allen wichtigen Zugeständnissen an Tiraspol oder Moskau mobilisieren. Russland hat in jüngster Zeit verstärkt Truppenübungen sowohl seiner Friedenstruppen als auch der Einsatzgruppe der russischen Streitkräfte in Transnistrien durchgeführt, was umgehend zu heftigen Protesten aus Chişinău

11 Vgl. Sergey Markedonov, Russia faces another Transnistrian dilemma, Russia Direct, 16. Dezember 2016, unter: <http://www.russia-direct.org/opinion/russia-faces-another-transnistrian-dilemma>.

führte. An Moskaus Position, dass die Friedenstruppen bis zu einer vollständigen politischen Lösung des Konflikts präsent bleiben müssen, hat sich nichts geändert. Unterdessen monierte Igor Dodon als Vorsitzender der PSRM und Präsidentschaftskandidat die Anwesenheit von NATO-Truppen in Moldau, die sich im Frühjahr 2016 zur Durchführung einer gemeinsamen Übung mit den moldauischen Streitkräften im Land aufhielten.¹² In jüngster Zeit kritisierte Dodon – nunmehr als Präsident – die Teilnahme moldauischer Streitkräfte an einer NATO-Übung in Rumänien als „unangemessen“.¹³ Die tiefe geopolitische Spaltung Europas Mitte 2017 dürfte allem Anschein nach zur Folge haben, dass die Frage des Rückzugs der russischen Streitkräfte aus Moldau und deren Auswirkungen auf eine Beilegung des Transnistrienkonflikts weiterhin auf Eis liegen wird.

Moldau – ein vereinnahmter Staat?

Inzwischen dämpfen Moldaus eigene politische Perspektiven die Hoffnung auf Fortschritte im Transnistrienkonflikt. Korruption ist auf dem rechten Ufer nach wie vor ein brisantes Thema, vor allem die zunehmende Beherrschung der moldauischen Politik und der Regierung in Chişinău durch den reichsten Mann des Landes und *De-facto*-Vorsitzenden der PDM, Vladimir Plahotniuc. Andere prowestliche Parteien und Teile der moldauischen Zivilgesellschaft stehen europäischen und nordamerikanischen Staaten äußerst kritisch gegenüber, die sich entschieden haben, mit einer Regierung zusammenzuarbeiten, die sie selbst als von einem Oligarchen bzw. Plahotniuc dominiert charakterisieren. Diese Kritiker verweisen insbesondere auf die Justiz- und Strafverfolgungsbehörden in Moldau, denen die Unabhängigkeit fehle und die im Grunde genommen ein Hindernis für echte Reformen seien. Sowohl in Moldau als auch im Ausland wurde in der Presse oftmals der Verdacht geäußert, dass Plahotniuc und Dodon, obwohl sie angeblich Gegner sind, erfolgreich zusammenarbeiten, um die Dominanz ihrer politischen Parteien dauerhaft zu gewährleisten und echte politische und wirtschaftliche Reformen in Moldau zu verhindern. Solche Maßnahmen erhielten unlängst zusätzlichen Auftrieb durch die gemeinsame Unterstützung von PDM und PSRM für einen Reformvorschlag, der vorsieht, dass die Hälfte der moldauischen Abgeordneten in Einerwahlkreisen gewählt wird. Kritiker bemängeln, dass diese Änderung das System nur noch anfälliger für Korruption machen würde.

Moldaus politische Zukunft ist ungewiss; sowohl die Struktur als auch die Ausrichtung des politischen Systems könnten wesentliche und unvorhersehbare

12 Vgl. U.S. Troops In Moldova For Joint Military Exercises, Radio Free Europe/Radio Liberty, 3. Mai 2016, unter: <https://www.rferl.org/a/moldova-us-troops-joint-military-exercises/27712788.html>.

13 Ana Maria Touma, Moldova's President Bars Military from NATO Exercise, Balkan Insight, 27. April 2017, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/moldova-s-president-bars-military-from-nato-exercise-04-27-2017> (eigene Übersetzung).

Veränderungen erleben. Dies dürfte es selbst externen Akteuren mit den besten Absichten schwermachen, einen wichtigen, positiven Wandel im Land zu fördern. Auch wenn dies nicht zwangsläufig so sein muss, dürfte die anhaltende politische Verunsicherung in Moldau auch viele der Bemühungen der Vermittler und Beobachter zunichtemachen, die in den transnistrischen politischen Konfliktlösungsprozess eingebunden sind. Dass sich die Vermittler und Beobachter nach wie vor sowohl über einen gemeinsamen konzeptionellen Lösungsansatz einig sind als auch eine gemeinsame Vision haben, wie diese Lösung aussehen soll – ein vereinigtes Moldau mit einem politischen Sonderstatus für die Region Transnistrien – bleibt ein Leuchtturm in einer ansonsten düsteren Landschaft.

Nachtrag

Mitte November 2017 gelang den moldauischen und transnistrischen Verhandlungsführern mit der Einigung auf die Wiedereröffnung der Gura-Bîcului-Brücke ein Durchbruch in den Gesprächen über eine politische Lösung des Konflikts. Ende November folgte die Unterzeichnung weiterer Vereinbarungen über den Betrieb von Schulen, die die lateinische Schrift verwenden, den Zugang moldauischer Bauern zu ihren Feldern im transnistrischen Rajon Dubossary/Dubăsari, die Anerkennung von in Transnistrien erworbenen Diplomen sowie die Lizenzierung des transnistrischen Telekommunikationsdienstes. Diese Errungenschaften wurden in einem erfolgreich verlaufenden 5+2-Treffen am 27.-28. November gewürdigt, auf dem sich die Teilnehmer verpflichteten, den aktuellen Ansatz weiterzuerfolgen, und weiteren Fortschritten im Jahr 2018 zuversichtlich entgegenzusehen. Der Wiener OSZE-Ministerrat verabschiedete eine Erklärung zu Moldau und Transnistrien, in der er den in Hamburg erzielten Konsens bekräftigte. Diese beachtlichen Erfolge waren das Ergebnis jahrelanger geduldiger und kontinuierlicher Bemühungen der OSZE, doch bleiben die hohen Erwartungen angesichts der anhaltenden politischen Differenzen und der 2018 anstehenden Wahlen gedämpft.

Die OSZE-Mission in Skopje: Förderung der Prioritäten ihres Mandats durch Partnerschaften und Innovation

Einführung

Im vorliegenden Beitrag stellen wir drei Aspekte der Arbeit der OSZE-Mission in Skopje vor, anhand derer wir konkrete Dynamiken und Lehren veranschaulichen wollen. Zunächst untersuchen wir, wie bestimmte Projekte der OSZE über die unmittelbare Wirkung der durchgeführten Maßnahmen hinaus erhebliche positive *Spillover*-Effekte haben können. Wir gehen dabei auch kurz darauf ein, wie Partnerschaften, die im Rahmen programmatischer Aktivitäten entstanden sind, als Instrument zur Durchführung von Projekten aus anderen Programmbereichen dienen können und somit zu dem werden, was wir als „weiche Infrastruktur“ bezeichnen. Anschließend zeigen wir an einem konkreten Beispiel, wie die Missionsarbeit neue Technologien zur Unterstützung im Kampf gegen Hassdelikte und Hassreden nutzen kann. Drittens werfen wir einen Blick darauf, wie missionsintern entwickelte Analyseinstrumente eine bereits etablierte Beobachtungsmethode ergänzen und somit die Frühwarnfähigkeit stärken können. Abschließend gehen wir auf einige der größten Herausforderungen und Hindernisse ein, mit denen die Mission im vergangenen Jahr, einer Phase anhaltender politischer Ungewissheit, zu kämpfen hatte.

Hintergrund

Seit ihrer Eröffnung hat die OSZE-Mission in Skopje ihre Arbeit in beständiger Partnerschaft mit den Behörden des Landes weiterentwickelt. Mit der veränderten Situation im Lande und im Zuge der Ereignisse entstanden neue Herausforderungen. Um diesen gerecht zu werden, wurden im Laufe der Jahre auch die Aufgaben und die Struktur der Mission verändert.

Die ursprüngliche OSZE-„*Spillover*“-Überwachungsmission in Skopje wurde im September 1992 als kleine internationale Präsenz ins Leben gerufen. Sie hatte die Aufgabe, die Entwicklungen entlang der nördlichen Grenze des Landes zu beobachten, die Wahrung des Friedens zu fördern und Konflikte zu verhindern. Spätere Beschlüsse des Ständigen Rates der OSZE übertrugen der Mission weitere Aufgaben, darunter die Aufnahme eines ständigen politischen Dialogs mit der Regierung des Gastgeberlandes. Als 1998 der Kosovokonflikt eskalierte, wurden der Mission zusätzliche Mittel zugewiesen, um die Grenzüberwachung zu verstärken und ein Übergreifen der Krise zu verhindern. Im

Zuge des interethnischen Konflikts im Land im Jahr 2001 und nach der Unterzeichnung des Rahmenabkommens von Ohrid durch die Konfliktparteien im August weitete die Mission ihre Beobachtungstätigkeit schrittweise auf die allgemeine Sicherheitslage im Land aus. Den Schwerpunkt bildete dabei nach wie vor die Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität, als weitere Priorität kam die Implementierung des Ohrider Rahmenabkommens hinzu. Die Aufgaben der Mission wurden um die Überwachung der humanitären Situation, einschließlich der Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, sowie die Durchführung von Maßnahmen zur Vertrauensbildung zwischen der Polizei und den lokalen Gemeinschaften erweitert. Die Mission wirkte bald auch an der Polizeireform mit und entsandte Berater sowohl für den Einsatz vor Ort als auch in der Polizeiakademie. In nur einem Jahr erhöhte sich die Zahl der Missionsmitglieder von 26 auf über 200 und es wurden mehrere Feldbüros eingerichtet, u.a. in Tetovo, Kumanovo, Gostivar, Kičevo und Struga. Während sie weiterhin ihre Beobachtungs- und Frühwarnfunktionen wahrnahm, begann die Mission in den folgenden Jahren zusätzlich mit der Durchführung von Programmaktivitäten, die zunehmend in den Mittelpunkt der Arbeit der OSZE-Mission in Skopje, wie sie seit 2010 heißt, rückten. Die von der Mission geleiteten Projekte unterstützten die Reformbemühungen des Gastgeberlandes in etlichen für das Ohrider Rahmenabkommen relevanten Bereichen, darunter die gleichberechtigte Vertretung in der öffentlichen Verwaltung, Dezentralisierung, Bildung und der Sprachgebrauch.

Derzeit konzentriert sich die Arbeit der Mission auf drei Schwerpunkte. Erstens unterstützen wir weiterhin die Implementierung des Rahmenabkommens von Ohrid und fördern den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Zweitens planen und implementieren wir Projekte zur Förderung konstruktiver interethnischer Beziehungen. Drittens unterhalten wir nach wie vor die einzige Beobachtungskapazität im Land und analysieren die Sicherheitslage mit Blick auf Frühwarnung, frühzeitiges Handeln und Mediation. Für die Durchführung ihrer Aktivitäten hat die Mission zwei Abteilungen: Die erste umfasst den Aufgabenbereich der menschlichen Dimension, einschließlich guter Regierungsführung, gesellschaftlichen Zusammenhalts und Rechtsstaatlichkeit, die zweite ist verantwortlich für den Kapazitätsaufbau im Polizeibereich und die Beobachtung der Sicherheitslage. Der größte Teil unserer Mitarbeiter ist im Hauptquartier der Mission in Skopje tätig, einige Berater arbeiten in den Räumlichkeiten der Polizeiakademie und in einigen wenigen Polizeiwachen. Wir unterhalten außerdem ein Feldbüro in Tetovo und verfügen über mobile Beobachter-Teams. Die Mission hat derzeit insgesamt 151 Mitarbeiter, darunter 109 lokale und 42 internationale Mitarbeiter. Unser jährlicher Haushalt beträgt rund sechseinhalb Millionen Euro.

Positive Spillover-Effekte der Projekte und Partnerschaften als „weiche Infrastruktur“

Das Projekt „*Building Bridges*“ bietet Gemeinden, Schülern, Lehrern, Eltern und Schulen Zuschüsse zur Organisation gemeinsamer Veranstaltungen mit Schülern an, die verschiedenen Gemeinschaften angehören und verschiedene Sprachen sprechen. Der Fonds ist eine gemeinsame Initiative der OSZE-Mission, des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft sowie der amerikanischen, dänischen, irischen und schweizerischen Regierung. Seit seiner Einrichtung im Jahr 2014 haben über 100 Schulen und mehr als 3.000 Schüler aus verschiedenen ethnischen Gemeinschaften an gemeinsamen Aktivitäten teilgenommen, die durch die *Building-Bridges*-Zuschüsse finanziert wurden. Für viele der Kinder und Schüler waren diese Aktivitäten eine einmalige Gelegenheit, mit Kindern aus anderen Gemeinschaften in Kontakt zu kommen, da die überwältigende Mehrheit der Schüler völlig homogene Schulen besucht, an denen nur in einer Sprache unterrichtet wird. Zu den von *Building Bridges* finanzierten Aktivitäten gehören zum Beispiel: die Einrichtung von Kunst- und Werkräumen in Grundschulen, die Organisation von kommunalen Kulturveranstaltungen, Forschungsprojekten und Musikkursen, die Gestaltung von „Reiseführern“ für Kinder und gemeinsame Ausflüge mit Partnerschulen, die Errichtung von Lehrparks und anderen Einrichtungen, die Unterstützung einer gemeinsamen Berufsausbildung sowie das Einrichten von Blogs, Websites und Newslettern. Das *Building-Bridges*-Projekt war von Anfang an ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit der Mission zur Förderung der interethnischen Beziehungen und hat bereits Früchte getragen.

Abgesehen von den beachtlichen Auswirkungen der geförderten Maßnahmen auf die interkommunalen und die interethnischen Beziehungen ist *Building Bridges* für uns auch ein guter Ausgangspunkt für Fallstudien, anhand derer wir untersuchen können, inwiefern positive *Spillover*-Effekte *per se* als Erfolg betrachtet werden können.

Der wichtigste positive *Spillover*-Effekt von *Building Bridges* bestand darin zu ermitteln, ob es in den Gemeinschaften überhaupt Bedarf an interethnischen Aktivitäten und integrierter Bildung gab und wenn ja, wie groß dieser Bedarf ist. Der Erfolg der von *Building Bridges* finanzierten Maßnahmen und der Enthusiasmus der Teilnehmer trugen dazu bei, den Mythos zu zerstreuen, interethnische Aktivitäten an Schulen seien von den Zielgruppen nicht gewollt oder nur schwer umzusetzen. Aufgrund der positiven Erfahrungen und angesichts der steigenden Nachfrage beschloss das Ministerium für Bildung und Wissenschaft 2016, ein eigenes Programm zur Finanzierung gemeinsamer interethnischer Aktivitäten zur Unterstützung einer integrierten Schulbildung ins Leben zu rufen.

Ein zweiter positiver *Spillover*-Effekt mit langfristigen Vorteilen war die Verbesserung der Fähigkeit von Bewerbern, erfolgreich Anträge auf die Bewilligung von Zuschüssen zu stellen. *Building Bridges* folgt einem Projektzyklus

und Antragsteller können sich jedes Jahr bis März, Mai oder Oktober um „reguläre Zuschüsse“ bewerben. Die Finanzierung einzelner kleinerer Projekte kann auch jederzeit über ein „Schnellförderungsverfahren“ beantragt werden. Der *Building-Bridges*-Beirat, der sich aus Vertretern der Geldgeber und des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft zusammensetzt, gewährt den erfolgreichen Projektanträgen Zuschüsse. Seit 2014 hat der Beirat über 370 Anträge geprüft und 56 Projekte finanziert. Durch die Beantragung von *Building-Bridges*-Zuschüssen erwerben Partnerschulen, Gemeinden und Eltern diejenigen Kenntnisse, die sie benötigen, um Projektanträge zu schreiben und sich auf Ausschreibungen zu bewerben. Für viele Partner, insbesondere Schulen, waren es die ersten Projektanträge, die sie jemals vorbereitet hatten. Da sich die Projektmanagementfähigkeiten im Laufe der letzten drei Jahre verbessert haben, ist es heute wahrscheinlicher, dass *Building-Bridges*-Partnerschulen mehr Fördermittel von anderen Initiativen erhalten als andere Schulen. So waren beispielsweise zwölf von 49 Grundschulen und sechs von 14 weiterführenden Schulen, die im letzten Jahr Fördergelder des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft für Maßnahmen zur integrierten Schulbildung erhielten, zuvor von *Building Bridges* gefördert worden.

Die dritte Entwicklung, die wir in einer weiteren Fallstudie beobachten können, zeigt, wie starke und dauerhafte Partnerschaften, die für eine bestimmte Initiative eingegangen wurden, den Weg für weitere gemeinsame Aktivitäten mit denselben Partnern, aber in anderen – manchmal heiklen – Bereichen den Weg ebnen können. Das Projekt „*Safe Schools*“ unterstützt seit 2012 die Einrichtung informeller Diskussionsgruppen in Schulen zu Fragen der Sicherheit im Unterricht. Aufbauend auf dem Erfolg der ursprünglichen Initiativen erweiterte die Mission das Projekt um die Einrichtung von Arbeitsgruppen zum Thema „sichere Schulen“ in 26 Partnerschulen in sechs Gemeinden. Das Projekt führte schließlich zur Gründung von Arbeitsgruppen auf kommunaler Ebene, denen Schüler, Lehrer, Gemeindevertreter, die örtliche Polizei, Mitarbeiter sozialer Einrichtungen und Eltern angehören. Die kommunalen Arbeitsgruppen des *Safe-Schools*-Projekts treffen sich regelmäßig, um sich mit einem breiteren und umfassenderen Spektrum an Themen im Zusammenhang mit der Sicherheit an Schulen zu befassen. So überprüfen sie z.B. Standardabläufe bei der Evakuierung von Schulen, nehmen Zugangs- und Sicherheitsmaßnahmen unter die Lupe und vermitteln in Konflikten zwischen Schülern oder ganzen Schulklassen. Die Mission unterstützt die Arbeit der kommunalen Arbeitsgruppen, indem sie Schulungen und Know-how zur Verfügung stellt. Im Laufe der Jahre ist dank des Engagements sowohl unserer Ansprechpartner als auch unserer Mitarbeiter zwischen der Mission und zahlreichen Gemeinden, Schulen, Lehrern und Schülern, die sich für *Safe Schools* engagieren, eine starke und dauerhafte Partnerschaft entstanden. Diese Zusammenarbeit hat es der Mission ermöglicht, gemeinsam mit den Teilnehmern des *Safe-Schools*-Projekts zusätzliche Aktivitäten zu planen und in die Wege zu leiten. Dabei nutzen wir die bestehenden Partnerschaften als das, was wir „weiche Infrastruktur“

nennen. So haben wir z.B. im vergangenen Jahr die Einführung von Mediationsverfahren in unseren Partnerschulen unterstützt. Experten der Mission schulten eine erste Gruppe von Ausbildern, die ihre Kenntnisse anschließend an Mediatoren – sowohl Schüler als auch Lehrer – an jeder teilnehmenden Schule weitergaben. Dies hat zur Gründung von „Mediationsclubs“ geführt, die in jeder der 26 Partnerschulen offen zugänglich sind und eine *Peer-to-Peer*-Mediation für diejenigen anbieten, die in Konfliktfällen Unterstützung benötigen. Die Mediation ist vertraulich und auf Fälle beschränkt, die nicht strafrechtlich relevant sind. Die Mediatoren helfen bei der Lösung von Konflikten und bei der Entschärfung potenzieller Konflikte, wie z.B. Auseinandersetzungen zwischen Schülern oder Klassen verschiedener Schulen. Dazu gehören auch Konflikte, die in den sozialen Medien angefangen haben oder sich komplett dort abspielen. Für 2018 hat die Mission gemeinsam mit *Safe-School*-Partnern ein auf einem „weichen“ Ansatz beruhendes Programm zur schrittweisen Einführung von Maßnahmen zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (*Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism*, VERLT), entwickelt. Derzeit planen wir Maßnahmen und Schulungen für Lehrer, die ihnen helfen sollen, frühzeitige Anzeichen von gewalttätigem Extremismus, Radikalisierung und der Gefährdung von Schülern zu erkennen. Ebenfalls geplant sind Projekte, die die Widerstandsfähigkeit lokaler Gemeinden dadurch erhöhen, dass ein tieferes Verständnis dieses komplexen und gefährlichen Phänomens vermittelt wird. Gleichzeitig wird die Mission weiterhin die Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus unterstützen. Sie verfolgt dabei einen dimensionsübergreifenden Ansatz zur Unterstützung der Behörden bei der Bewältigung dieser neuen Herausforderung. Es wird nicht einfach sein, Pilotmaßnahmen zur Behandlung dieses heiklen Themas einzuführen. Ein Erfolg wird nur dank der soliden „weichen Infrastruktur“, die durch das *Safe-Schools*-Projekt geschaffen wurde, möglich sein.

Neue Technologien zur Bekämpfung von Hassdelikten und Hassreden

Das Phänomen der Hassdelikte steht zunehmend im Mittelpunkt der Arbeit der OSZE, seit der Maastrichter Ministerrat im Dezember 2003 die von ihnen ausgehende Gefahr hervorgehoben und sich dazu verpflichtet hat, gemeinsame Anstrengungen zu ihrer Bekämpfung zu unternehmen.¹ In der Folge einigten sich die Teilnehmerstaaten darauf, „zu erwägen, Gesetze zu erlassen oder gegebenenfalls zu verschärfen, die Diskriminierung nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Gesinnung, nationaler

¹ Vgl. Beschluss Nr. 4/03, Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC.DEC/4/03, 2. Dezember 2003, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfes Treffen des Ministerrats, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 83-85, unter: <https://www.osce.org/de/mc/40535>.

oder sozialer Herkunft, Vermögensverhältnissen, Geburt oder sonstigen Umständen bzw. die Anstiftung zu derart motivierten Hassdelikten verbieten“.² Hassdelikte wurden als große Bedrohung für die Sicherheit des Einzelnen und der Gruppe, der er angehört, anerkannt; sie können dadurch den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die interethnischen Beziehungen insgesamt gefährden. Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) definiert Hassdelikte als „kriminelle Handlungen, die durch Voreingenommenheit oder Vorurteile gegenüber bestimmten Personengruppen motiviert sind. Um als Hassdelikt eingestuft zu werden, muss die Straftat zwei Kriterien erfüllen: Erstens muss es sich um eine Straftat im Sinne des Strafrechts handeln und zweitens muss die Handlung durch Voreingenommenheit motiviert gewesen sein.“³

Die OSZE-Mission in Skopje engagiert sich im Kampf gegen Hassreden und Hassdelikte vor Ort. Wir werden insbesondere untersuchen, inwiefern neue Technologien bei der Bewältigung des Problems der Hasskriminalität helfen und bereits bewährte Instrumente wie z.B. die Überwachung der Menschenrechte und die Unterstützung bei der Ausarbeitung und Implementierung von Rechtsvorschriften ergänzen können. Zunächst werden wir konkret der Frage nachgehen, wie Technologien Lücken in der Datenerfassung wirksam schließen können. Im Jahr 2013 richtete die Mission in Zusammenarbeit mit dem nationalen Helsinki-Komitee das erste Register für die Überwachung von Hassdelikten im ganzen Land ein. Das Register wurde als Online-Plattform zur landesweiten Erfassung von Hassdelikten und zur Sammlung relevanter Daten konzipiert. Seit 2013 wurden auf der Website www.zlostorstvaodomraza.mk, die es rechtsstaatlichen Einrichtungen, Entscheidungsträgern und der breiten Öffentlichkeit ermöglicht, Hassdelikte zu melden und auf die entsprechenden Daten zuzugreifen, mehr als 350 Vorfälle registriert. Die Plattform bietet auch Echtzeitstatistiken zu Hassdelikten an. Die Auswertung der Daten dient u.a. dazu, Kapazitätsaufbaumaßnahmen der Mission, ihrer Implementierungspartner und der Behörden zu unterstützen. Auf dem Höhepunkt des gemischten Migrationsstroms im Jahr 2015 belegten die über das Register analysierten Daten beispielsweise einen starken Anstieg gegen Migranten gerichteter Hassdelikte und weitere Erhebungen zeigten, dass sowohl Täter als auch Opfer von Hassdelikten größtenteils junge Menschen waren. Diese Erkenntnisse ermöglichten eine gezieltere Reaktion auf Hassdelikte und machten deutlich, dass der Bekämpfung von Hassverbrechen unter jungen Menschen Priorität eingeräumt werden musste.

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 621, Toleranz und der Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, PC.DEC/621, 29. Juli 2004, S. 1, unter: <https://www.osce.org/de/pc/35612>.

3 OSCE ODIHR, Hate Crime Reporting, Criminal offence + Bias motivation = Hate Crime, unter: <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Um die Zahl der Hassdelikte effektiv und nachhaltig zu reduzieren, konzentriert sich die Mission neben dem Online-Register seit geraumer Zeit hauptsächlich auf drei Bereiche. Der erste Schwerpunktbereich ist der Kapazitätsaufbau. Hier haben wir mit der Akademie für Richter und Staatsanwälte, dem Justiz- und dem Innenministerium, der Akademie der Künste und Wissenschaften, der Agentur für Jugend und Sport, der Direktion für Datenschutz sowie mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammengearbeitet, um ihr Verständnis von Hassdelikten und ihre Fähigkeit, diese zu bekämpfen, zu verbessern. Die Mission und das BDIMR haben sich erstmals zusammengeschlossen, um 200 hochrangige Polizeibeamte speziell zur Identifizierung von Hassdelikten auszubilden und die Strafverfolgungsbehörden für die Bekämpfung dieser Verbrechen strukturell zu stärken. Es wurden spezielle Formulare zur Erfassung von Hassdelikten eingeführt und Kontaktstellen in den relevanten Institutionen eingerichtet.

Bewusstseinsbildung und der Abbau von Vorurteilen mit dem Ziel, die interethnischen Beziehungen zu verbessern und Toleranz und Nichtdiskriminierung zu fördern, bilden unseren zweiten Schwerpunkt. Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, haben wir versucht, bewährte Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau und Lobbyarbeit mit den Möglichkeiten moderner Technologien zu kombinieren. So haben wir zum Problem Hassdelikte Broschüren, Leitfäden und Schulungsmaterialien für Juristen und die Zivilgesellschaft herausgegeben und zahlreiche Konferenzen, Workshops und Gespräche am runden Tisch organisiert. Gemeinsam mit unseren Implementierungspartnern haben wir außerdem Reformen erarbeitet, die für die Gewährleistung geeigneter Verfahren im Umgang mit Tätern und Opfern von Hassdelikten notwendig sind, wie etwa die Unterscheidung zwischen gewöhnlichen Straftaten und Hassdelikten. Gleichzeitig haben wir die Möglichkeiten neuer Informationstechnologien getestet, um einen maßgeschneiderten Ansatz für junge Leute zu entwickeln. Die Mission wollte junge Menschen als „Agenten des Wandels“ in ihrem eigenen Umfeld gewinnen, da wir diese Gruppe als besonders anfällig für Hassreden, Stereotype und Vorurteile – Voraussetzungen, die zu Hassdelikten führen können – identifiziert hatten. In Zusammenarbeit mit der französischen Botschaft in Skopje haben wir eine mobile App für die Meldung von Online-Hassreden entwickelt.⁴ Mit dieser App können Nutzer Websites, einzelne Artikel, Posts in den sozialen Medien oder Videos als Hassreden oder als Anstiftung zu Hassdelikten melden. Unsere App wurde vor allem von jungen Nutzern, die offener gegenüber technologiegestützten Lösungen sind, positiv aufgenommen.

Nicht zuletzt haben die Mission und ihre Partner sich intensiv darum bemüht, den bestehenden gesetzlichen Rahmen im Land zu stärken, den Opfern von Hassdelikten kostenlosen Zugang zu einem Rechtsbeistand zu gewährleisten und politische Maßnahmen zu fördern, die sämtliche Aspekte von Hassdelikten, von der Prävention bis zur Strafverfolgung, abdecken. Die strafrechtliche

4 Die App kann unter <http://nemrazi.mk/app> heruntergeladen werden.

Verfolgung von Hassdelikten im Gastgeberland ist nach wie vor eine Herausforderung, zum einen, weil die Erfassung von Hassdelikten noch nicht vollständig systematisiert ist, zum anderen, weil es keine speziellen Bestimmungen hierzu im Strafgesetzbuch gibt. Zur Lösung dieses Problems unterstützte die Mission die Bildung einer Arbeitsgruppe zur Änderung des Strafgesetzbuchs. Auch wenn sich die Diskussion darüber im Parlament aufgrund der politischen Umstände verzögert hat, setzt sich die Mission nach wie vor für die Annahme der vorgeschlagenen Änderungen ein und hofft, dass diese einen Wendepunkt darstellen werden, indem sie alle relevanten Akteure dazu verpflichten, im Umgang mit Hassdelikten einem umfassenden Ansatz zu folgen. Für das kommende Jahr planen wir eine Reihe von Aktivitäten, die die Arbeit der Mission zur Bekämpfung von Hassreden und Hassdelikten weiter voranbringen werden. Erstens werden wir unsere enge Zusammenarbeit mit dem BDIMR fortsetzen, das mit der Erarbeitung von Leitlinien für die Handhabung dieses Themas beauftragt wurde. Gemeinsam wollen wir die Schulung von Polizisten, Staatsanwälten und anderen Juristen im Bereich Straftaten im Zusammenhang mit Hassdelikten fortsetzen und ausweiten. Zweitens planen wir, eine landesweite Erhebung zur Viktimisierung durchzuführen, mit der wir uns an alle Gemeinden wenden und herausfinden wollen, ob und wo Hassdelikte und Hassreden nicht der Polizei gemeldet wurden. Dies wird es uns ermöglichen, die nationalen Behörden dabei zu unterstützen, das Ausmaß an nicht gemeldeten Fällen zu ermitteln. Und schließlich werden wir weiterhin mit der Regierung, dem Parlament und der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, um den vorhandenen rechtlichen Rahmen zu verbessern und die Einhaltung höchster Standards zu gewährleisten, die gesellschaftliche Integration zu fördern und das Vertrauen in das Strafrechtssystem zu stärken.

Einführung innovativer Verfahren zur Verbesserung der Beobachtung und Berichterstattung

Wie bereits zu Beginn des Beitrags hervorgehoben, sind Beobachtung und Berichterstattung, insbesondere mit Blick auf die Sicherheitslage, seit der Einrichtung der ersten OSZE-Mission in Skopje die wichtigsten Aufgaben der Mission. Bis zum heutigen Tag konzentrieren wir uns bei der Durchführung dieser grundlegenden Aktivitäten im Wesentlichen auf drei Bereiche, um die Frühwarnfunktion der Mission zu gewährleisten. Erstens sind wir die einzige internationale Einrichtung, die Kapazitäten zur Sicherheitsüberwachung im Land unterhält. Unsere Beobachter arbeiten mit Vertretern aus Politik, Kultur und Wirtschaft zusammen und beobachten Entwicklungen vor Ort, um die drohende Gefahr zunehmender Spannungen rechtzeitig zu erkennen; besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den interethnischen Beziehungen. Zweitens halten wir engen Kontakt mit politischen Parteien auf lokaler und nationaler Ebene

und verfolgen aufmerksam, wie sich das Kräfteverhältnis im Parlament verschiebt. Dies ermöglicht es der Mission, ausgewogen, zeitnah und präzise über politische Entwicklungen zu berichten und den ständigen Kontakt mit relevanten politischen Akteuren aus dem gesamten Spektrum aufrechtzuerhalten. Drittens beobachten wir Fälle von besonderem öffentlichen Interesse, die Auswirkungen auf die Sicherheitslage oder die interethnischen Beziehungen haben könnten: Allein 2016 haben wir über 100 Gerichtsverhandlungen direkt beobachtet und die Arbeit unserer Implementierungspartner bei der Beobachtung weiterer 450 Prozesse unterstützt. Unsere *Rule-of-Law Officer* beobachten die korrekte Umsetzung der strafrechtlichen Bestimmungen und der Garantien für ein faires Gerichtsverfahren und berichten den Teilnehmerstaaten. Aufgrund der Prozessbeobachtung konnten wir im Laufe der Jahre mehrerer Bereiche identifizieren, in denen mehr Unterstützung erforderlich ist, um die Umsetzung der Garantien für ein faires Gerichtsverfahren zu gewährleisten.

Solche Beobachtungs- und Berichterstattungstätigkeiten werden hauptsächlich nach einem bewährten Verfahren durchgeführt, das in vielen OSZE-Feldoperationen einheitlich ist. Unsere Beobachter beobachten ein Ereignis und schildern es in einem Bericht. Der Bericht wird anschließend von unseren Abteilungen überprüft und ausgewertet, bevor die darin enthaltenen Informationen in unseren regulären Berichtszyklus gelangen. Die Informationen werden zunächst auf Missionsebene in Umlauf gebracht. Nach einer erneuten Auswertung finden dann die wichtigsten Entwicklungen Eingang in unsere offiziellen Berichte an die Teilnehmerstaaten und die Institutionen und Organe der OSZE. Manchmal erfordern wichtige Ereignisse eine schnelle Reaktion in Form eines *Spot Reports* oder es werden konkrete Fragen auf Ersuchen des OSZE-Vorsitzes untersucht. Insgesamt ist die Vorgehensweise solide und bildet auch nach wie vor das Gerüst unserer Beobachtungsaktivitäten. Dennoch begann die Mission 2015 mit der Entwicklung eines internen Analyseinstruments zur weiteren Verbesserung unserer Frühwarnfähigkeiten. Aufbauend auf unserer langjährigen Erfahrung in der Beobachtung und Berichterstattung haben wir ein Instrument entwickelt, das uns dabei hilft, schon erste Anzeichen für Spannungen, insbesondere in der Zeit zwischen Wahlen, zu erkennen. Unser Ziel war es, unsere traditionellen Überwachungsmöglichkeiten um ein verfeinertes Analyseinstrument zu ergänzen. Es beruht auf einer indikatorgestützten Beobachtung zur frühzeitigen Identifikation gesellschaftlicher Gruppen, die besonders gefährdet sind Opfer möglicher Vorfälle zu werden. Es nutzt auch frühere Erfahrungen, um Verhaltensmuster und andere Muster aufzuspüren, die Indikatoren für mögliche Probleme sein könnten. Dadurch kann das Instrument sowohl potenziell schutzbedürftige Gruppen ausmachen als auch *Hotspots* markieren, an denen die Zunahme von Spannungen wahrscheinlich ist bzw. an denen es zu Gewaltausbrüchen kommen könnte. Das Instrument kann menschliche Fachkenntnis und Erfahrung bei der Beurteilung der Auswirkungen bestimmter Ereignisse auf eine bestimmte Gruppe (z.B. Äußerungen, die ethnische Konflikte auslösen) nicht ersetzen. Es versucht auch nicht, Vorhersagen zu treffen. Es

ergänzt jedoch die unschätzbaren Fähigkeiten unserer Mitarbeiter um eine verlässliche, datengestützte Analyseplattform, die uns bei der Erfüllung des Frühwarnmandats der Mission unterstützt.

Mit Blick auf die Praxis haben unsere Beobachter eine Liste mit 75 Indikatoren für mögliche Spannungen erarbeitet, wie z.B. die Verwendung von Hasssprache bei Demonstrationen oder Meldungen über Einschüchterungsversuche. Bei Gesprächen mit Kontaktpersonen vor Ort oder bei der Beobachtung einzelner Ereignisse achten unsere Mitarbeiter auf solche Indikatoren und heben sie in ihren Berichten besonders hervor. Während die Berichte nach ihrer Überprüfung wie oben beschrieben in das Berichtssystem der Mission übernommen werden, werden die Indikatoren näher präzisiert und in eine Datenbank eingespeist. Je nach Sachverhalt können die Indikatoren entweder als Einzelfall erfasst werden, oder aber unsere Beobachter können ihnen einen Wert zuweisen und den Vorfall damit qualitativ bewerten. Das System greift dann auf frühere Informationen zurück, um zu bestimmen, ob weitere Daten notwendig sind, um die Wahrscheinlichkeit, dass Spannungen in einer bestimmten Region oder im Zusammenhang mit einem bestimmten Thema zunehmen werden, beurteilen zu können. Schließlich aggregiert das System Daten über isolierte Vorkommnisse, um Fälle zu markieren, die ein Muster aufweisen, das auf potenzielle Spannungen hindeutet. Dies hilft dem Missionsmanagement bei der Entscheidung, ob die Überwachung in einem bestimmten Gebiet oder im Zusammenhang mit einem bestimmten Thema intensiviert werden soll, und somit letztlich bei der Entscheidung, ob eine Frühwarnung hinsichtlich potenzieller zunehmender Spannungen ausgegeben werden soll.

Ein flexibler Ansatz, um Herausforderungen zu meistern und Chancen zu nutzen

Unser Gastgeberland stand in den vergangenen anderthalb Jahren, in denen auf zwei Übergangregierungen im Dezember 2016 vorgezogene Parlamentswahlen folgten, vor großen politischen Herausforderungen. Die Konzentration auf diese Herausforderungen sowie die daraus resultierende hohe Fluktuation des Personals in den relevanten Ministerien schränkten die Fähigkeit der Regierung, Reformen durchzuführen, stark ein. Die Spannungen nahmen zu und erreichten ihren Höhepunkt mit dem Angriff auf das Parlament am 27. April 2017, nach dem sich das politische Klima dann jedoch kontinuierlich verbesserte. Es folgte eine friedliche Machtübergabe, und die am 31. Mai gebildete neue Regierung begann mit der Umsetzung eines Reformprogramms.

Die unbeständige politische Situation hatte zwangsläufig auch Auswirkungen auf das operative Umfeld der Mission. Der mehrfache Wechsel der Ansprechpartner führte zu Verzögerungen bei der Konzipierung und Implementierung einer Reihe nationaler Arbeitsprogramme und -strategien und die Erarbeitung von Gesetzentwürfen in wichtigen Bereichen kam nicht wie geplant voran. Für

die OSZE-Mission in Skopje ergaben sich daraus sowohl Herausforderungen als auch Chancen. Während des gesamten Zeitraums hielt die Mission im Rahmen ihres Mandats an einem flexiblen Ansatz fest und versuchte ihre längerfristigen Aktivitäten fortzusetzen und gleichzeitig genügend Handlungsspielraum zu schaffen, um auf neue Herausforderungen im Zusammenhang mit der politischen Krise reagieren zu können.

In einigen Fällen beeinträchtigte die veränderten operativen Bedingungen in bestimmten Bereichen die Missionsarbeit. So wurde beispielsweise 2015 mit maßgeblicher Unterstützung der Mission ein neuer gesetzlicher Rahmen für die Reform der öffentlichen Verwaltung verabschiedet. Dazu gehörten sowohl eine funktionale Überprüfung der öffentlichen Verwaltung als auch Bestimmungen zur Gewährleistung einer gleichberechtigten Vertretung der Gemeinschaften und einer leistungsorientierten Rekrutierung von Mitarbeitern. Die Mission unterstützte die lokalen Behörden bei der Umsetzung der Reformen durch Kapazitätsaufbau und arbeitete z.B. mit den Personalabteilungen der zentralen und lokalen Behörden zusammen, um ihre Einstellungsverfahren zu verbessern und an die neue Gesetzgebung anzupassen. Die Mehrzahl der neuen Bestimmungen wurde 2016 jedoch nicht wie ursprünglich geplant vollständig umgesetzt. Dies war hauptsächlich auf Umstände zurückzuführen, die sich unserer Kontrolle entzogen und zum Teil mit der politischen Krise zusammenhängen: eine langwierige Wahlperiode, in der laut Gesetz keine Neueinstellungen in der öffentlichen Verwaltung vorgenommen werden dürfen; die schwache Reaktion zentraler Einrichtungen, insbesondere was die Gewährleistung der gleichberechtigten Vertretung in der öffentlichen Verwaltung betraf; Mängel in den Ausbildungsprogrammen der Partnerinstitutionen, insbesondere im Bereich Personalpolitik. Angesichts dieser Hindernisse entschied die Mission, ihre Maßnahmen zur Unterstützung der Umsetzung des neuen gesetzlichen Rahmens zu verschieben. Wir haben uns jedoch weiterhin für die dringend notwendigen Reformen in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt und nach neuen Ansatzpunkten für eine kreative Fortsetzung unseres Engagements im Rahmen unseres Mandats gesucht. Unsere Experten führten daher gemeinsam mit unseren Partnerinstitutionen eine Bestandsaufnahme durch, bei der sie den Stand der Implementierung der diesbezüglichen Rechtsvorschriften und der bestehenden Kapazitäten beurteilten. Dies ermöglichte es der Mission letztlich, der neuen Regierung einen klaren Überblick über die erzielten Fortschritte und die noch vorhandenen Defizite bei der Inkraftsetzung der wichtigen Gesetzgebung zur Reform der öffentlichen Verwaltung zu vermitteln, was sowohl die Fortsetzung der Implementierung als auch die Bemühungen um eine weitere Verbesserung des bestehenden gesetzlichen Rahmens erleichtert hat.

In anderen Fällen haben wir versucht, den Herausforderungen des operativen Umfelds dadurch zu begegnen, dass wir unsere regelmäßigen laufenden Aktivitäten intensiviert haben. Während der täglichen Proteste in Skopje in der ersten Hälfte des Jahres 2017 haben wir unsere Beobachtungskapazitäten verstärkt, um sicherzustellen, dass die Mission jederzeit in der Lage ist, diese

wichtigen Entwicklungen genau zu verfolgen. Unsere Beobachter berichteten zwei Monate in Folge über jeden einzelnen täglichen Protest in Skopje und trafen sich gleichzeitig nach wie vor mit lokalen Kontaktpersonen, Vertretern der Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Auch wenn dies zeitweise erhebliche Einschränkungen für unsere Mitarbeiter und Ressourcen mit sich brachte, erhöhten die gesammelten und ausgewerteten Informationen die Berichtskapazität der Mission. So konnten den OSZE-Teilnehmerstaaten zeitnahe und relevante Informationen zur Verfügung gestellt werden, und wir konnten Situationen erkennen, die potenziell Sicherheitsbedrohungen auslösen könnten.

Fazit

Im Rückblick auf die letzten anderthalb Jahre können wir feststellen, wie institutionelle Innovation und die Flexibilität, unsere Tätigkeit im Rahmen unseres Mandats neu zu gestalten, zwei entscheidende Faktoren für den Erfolg unserer Mission in einer Zeit waren, die sowohl von einer Vielzahl von Einschränkungen im operativen Umfeld als auch von politischer Unbeständigkeit geprägt war. Die institutionelle Innovation wird in Zukunft vielleicht das zentrale Merkmal der Mission sein, da unsere neuen Programme, mit denen wir die Behörden bei der Durchführung von Reformen weiterhin unterstützen wollen, allmählich Gestalt annehmen. Wir haben insbesondere gesehen, wie die Mission langjähriges Know-how in bestimmten Bereichen, wie Beobachtung und Berichterstattung, erfolgreich mit den Möglichkeiten, die neue Technologien bieten, verbinden kann. Darüber hinaus wird es weiterhin entscheidend sein, die Vorteile der neuesten Entwicklungen im IT-Bereich voll auszuschöpfen, um nicht nur neue Herausforderungen zu bewältigen, sondern auch jüngere Generationen zu erreichen. Für die zentralen Aufgaben der Mission – die Förderung des sozialen Zusammenhalts und die Verbesserung der interethnischen Beziehungen – wird es auch von essenzieller Bedeutung sein, Partnerschaften einzugehen und Brücken zu bauen. Wir werden daher auf neue Partner zugehen, um unsere „weiche Infrastruktur“ zu erweitern. Gemeinsam werden wir uns dafür einsetzen, die Widerstandsfähigkeit lokaler Gemeinschaften gegenüber den Sicherheitsherausforderungen unserer Zeit, wie z.B. gewalttätiger Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, zu erhöhen. Und schließlich werden wir weiterhin unsere Kapazitäten und unser Know-how anhand konkreter Resultate evaluieren, um Bereiche auszumachen, in denen wir uns weiter verbessern können, und neue Ansätze zur Bewältigung sowohl seit langem bestehender Herausforderungen als auch neuer Aufgaben zu entwickeln. Wir werden auch weiterhin wichtige Lehren aus den Erfahrungen der Mission ziehen und unser Know-how und unsere Analyseinstrumente an andere OSZE-Feldoperationen weitergeben. Gleichzeitig wird die OSZE-Mis-

sion in Skopje weiterhin nach Möglichkeiten der Innovation als Schlüsselfaktor für den Erfolg bei der Erfüllung des von der OSZE gegenüber den Bürgern unseres Gastgeberlandes eingegangenen Versprechens suchen.

Die Aussichten auf Frieden in Zypern

Einführung

Die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen (VN) geführten Verhandlungen zur Lösung des „Zypernproblems“ dauern – mit Unterbrechungen – seit nunmehr 50 Jahren an. Die wichtigsten an diesem Prozess beteiligten Parteien sind die griechischen Zyprer und die türkischen Zyprer, die beiden konstituierenden Volksgruppen der 1960 gegründeten Republik Zypern. Die übrigen Parteien befinden sich außerhalb Zyperns: Griechenland, die Türkei und das Vereinigte Königreich – die sogenannten Garantiemächte der Republik Zypern.¹

Das Ziel des von den VN geförderten Friedensprozesses in Zypern besteht seit 1977 darin, eine Lösung zu finden, die auf der Grundlage der Formel einer „bizonalen und bikommunalen Föderation“ zur „Wiedervereinigung“ der Insel führen soll. Doch auch nach nunmehr vier Jahrzehnten andauernder Gespräche ist noch immer keine Einigung über die Einzelheiten dieser Formel in Sicht. Die Grundidee der angestrebten Lösung, eine bizonale und bikommunale, aus zwei politisch gleichberechtigten Teilstaaten – einem griechisch-zyprischen und einem türkisch-zyprischen – bestehende Föderation, wurde 2014 in einer gemeinsamen Erklärung erneut bekräftigt.

Die jüngste Runde dieses mehrmals unterbrochenen und wiederaufgenommenen Unterfangens begann im Mai 2015; sie orientiert sich an der gemeinsamen Erklärung² und hielt zum Zeitpunkt der Niederschrift des vorliegenden Beitrags noch an. Als sie vor zwei Jahren begann, wurde sie – nicht zuletzt in diplomatischen Kreisen – als die größte Chance seit Langem bejubelt; viele glaubten sogar, dass eine Einigung binnen weniger Monate, sicher aber noch vor Ende 2016 erzielt werden könnte. Dies lag vor allem daran, dass die Gesprächspartner, der griechisch-zyprische Präsident Nicos Anastasiades und der damals neu gewählte Präsident der türkischen Zyprer Mustafa Akıncı, sich beide sehr für eine Lösung einzusetzen schienen – ein eher seltener Fall in der

* Der vorliegende Beitrag berücksichtigt die Ereignisse bis August 2017.

1 Der Garantievertrag ist eines der internationalen Abkommen, durch die die Republik Zypern gegründet wurde. Er erklärte Griechenland, die Türkei und das Vereinigte Königreich zu den Garantiemächten der „Unabhängigkeit, territorialen Integrität und Sicherheit“ der Republik Zypern sowie der „in den grundlegenden Artikeln ihrer Verfassung festgelegten Sachverhalte“. Treaty of Guarantee. Signed at Nicosia on 16 August 1960, unter: [http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/FB80B3D87DE5A915C2257F95002BE30E/\\$file/The%20Treaty%20of%20Guarantee.pdf](http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/FB80B3D87DE5A915C2257F95002BE30E/$file/The%20Treaty%20of%20Guarantee.pdf) (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Vgl. UN chief applauds resumption of „full-fledged“ talks on Cyprus, UN News, 15. Mai 2015, unter: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50871#.WUzaRjOB1ok>.

langen Geschichte der Gespräche.³ Auch schienen beide Politiker ein ausgesprochen gutes Verhältnis zueinander zu haben. Ungewöhnlich war, dass viele griechische Zypriern Akıncı – zumindest anfangs – vertrauten, was vor allem an seinem Ruf lag, der Türkei die Stirn bieten zu können.⁴

Zwei Jahre später scheinen die Aussichten auf eine Einigung jedoch eher düster als günstig zu sein. Die Zeit läuft davon, und die griechisch-zyprische Seite ist durch den Beginn des Wahlkampfes für die Präsidentschaftswahlen im Februar 2018 mit anderen Themen beschäftigt. Zudem droht im Sommer 2017 eine Krise in den Beziehungen zwischen der Türkei und der Republik Zypern über die Erschließung von Öl- und Gasvorkommen vor der Küste Zyperns, falls sich an der derzeitigen Situation nichts ändert.

Zum Hintergrund des Konflikts

Ein wesentliches Hindernis auf dem Weg zu einer Lösung in Zypern ist genau genommen begrifflicher Natur. Es ist ganz einfach die Tatsache, dass sich die Parteien nicht darüber einig sind, was das „Zypernproblem“ eigentlich ist. Folglich ist auch schwer zu sagen, wie das Problem gelöst werden könnte. Denn ohne Einigkeit darüber, was das Problem ist, kann wohl kaum von den Parteien erwartet werden, dass sie sich auf eine Lösung desselben einigen. Darüber, was in Zypern notwendig ist, sind sich offenbar alle einig: eine umfassende Lösung, die die Insel im Rahmen einer bikommunalen und bizonalen Föderation wiedervereinigen würde. Es könnte allerdings sein, dass diese vordergründig einvernehmliche Formel mehr verdeckt als erhellt. Um zu verstehen, worum es geht, müssen wir uns die Eigenart der Republik Zypern zum Zeitpunkt ihrer Gründung in Erinnerung rufen und uns ansehen, wie sich die Dinge seitdem entwickelt haben. Sodann müssen wir herausfinden, was nach Meinung der beteiligten Parteien am Status quo problematisch ist.

Im Jahr 1960 gab Großbritannien in Übereinstimmung mit mehreren internationalen Verträgen seine Hoheitsgewalt über die Insel auf.⁵ Diese wurde darauf-

3 Erwähnenswert ist jedoch, dass es 2008-2010 eine vergleichbare Situation gab, als die griechisch-zyprische Volksgruppe von Demetris Christofias, dem Vorsitzenden einer Partei, die besonderen Nachdruck auf eine Wiederannäherung legte, und die türkisch-zyprische Volksgruppe von Mehmet Ali Talat, der ähnliche Vorstellungen hatte, vertreten wurden. Damals war man der Ansicht, dass in weniger als einem Jahr ein Übereinkommen abgeschlossen werden könnte, was insbesondere von Talat geäußert wurde.

4 Vgl. Umut Bozkurt, Yes we can? Mustafa Akıncı and a new hope for Cyprus, openDemocracy, 30. April 2015, unter: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/umut-bozkurt/yes-we-can-mustafa-akinci-and-new-hope-for-cyprus>; Evie Andreou, Muddled signals on talks from Akıncı victory, in: CyprusMail Online, 27. April 2015, unter: <http://cyprus-mail.com/2015/04/27/muddled-signals-on-talks-from-akinci-victory>.

5 Die Verträge wurden zwischen dem Vereinigten Königreich, Griechenland und der Türkei ausgehandelt und haben den Zypriern im Grunde die Unabhängigkeit aufgedrängt. Damals stellte dies einen Kompromiss zwischen dem griechisch-zyprischen Streben nach *Enosis* (der politischen Vereinigung mit Griechenland) und der türkisch-zyprischen Gegenforderung nach *Taksim* (der Aufteilung der Insel zwischen Griechenland und der Türkei) dar.

hin zur unabhängigen Republik Zypern, einer „bikommunalen“ Konkordanzdemokratie, deren Verfassung die Teilung der Macht zwischen griechischen und türkischen Zypriern vorsieht. Diese Konstruktion hielt jedoch nur wenige Jahre. Sie brach relativ schnell zusammen, als es Ende 1963 zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen den Volksgruppen kam, die dazu führten, dass die griechischen Zypriern die alleinige Führung des Staates übernahmen.⁶ Trotz nunmehr fehlender türkisch-zyprischer Beteiligung beharrten die griechischen Zypriern darauf, dass ihre Regierung die rechtmäßige Regierung der Republik sei.⁷ Im Laufe der Zeit wurde die griechisch-zyprische Regierung international als die legitime Regierung der Republik Zypern anerkannt. Unterdessen hatte sich der größte Teil der türkischen Zypriern in bewachte Enklaven zurückgezogen, wo sie bis 1974 blieben und ihre Angelegenheiten selbst verwalteten.⁸

Im Juli 1974 zettelte die Militärjunta in Griechenland einen Putsch griechischer und griechisch-zyprischer Streitkräfte gegen die Regierung des griechisch-zyprischen Präsidenten Erzbischof Makarios III. an mit dem Ziel, die Vereinigung mit Griechenland (*Enosis*) herbeizuführen. Fünf Tage später startete die Türkei unter Berufung auf den Garantievertrag eine militärische Intervention⁹ und teilte die Insel, nachdem Verhandlungen über eine Einigung gescheitert waren, schließlich auf. In der Folge wurde die seit 1964 bestehende Parallelverwaltung der türkischen Zypriern zur Regierung des nördlichen Teils der Insel. 1983 erklärte die türkisch-zyprische Seite einseitig ihre Unabhängigkeit und gründete die Türkische Republik Nordzypern (TRNZ).¹⁰

6 Vgl. Keith Kyle, *Cyprus: In Search of Peace*, London 1997, S. 5-15; Richard Patrick, *Political Geography and the Cyprus Conflict: 1963-1971*, Waterloo, Ontario, 1976, S. 45-88.

7 Dieser Anspruch beruhte auf der „Doktrin der Notwendigkeit“. Sie wurde erstmals 1964 in einem Verfahren herangezogen, in dem der Oberste Gerichtshof den Begriff des „Staatsnotstands“ verwendete, um seine Zuständigkeit für die Verhandlung des Falles trotz der Abwesenheit eines türkisch-zyprischen Richters, dessen Anwesenheit die Verfassung vorschreibt, zu rechtfertigen. Das Gericht verteidigte auch die Aussetzung oder Nichtanwendbarkeit einiger Verfassungsbestimmungen, was wiederum die Fortsetzung der Arbeit der Staatsorgane, die ausschließlich mit griechischen Zypriern besetzt waren, ermöglichte. Ausführlich hierzu: Alecos Markides, *The Republic of Cyprus*, in Constantijn Kortmann/Joseph Fleuren/Wim Voermans (Hrsg.), *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement*, Deventer 2006; Murat Metin Hakkı, *The Cyprus Issue: A Documentary History, 1878-2007*, London 2007, Kapitel 15.

8 Vgl. James Ker-Lindsay, *The Cyprus Problem: What Everyone Needs to Know*, Oxford 2011.

9 Die Türkei und die türkischen Zypriern bezeichnen dieses Vorgehen im Allgemeinen als „Friedensoperation“, wohingegen die griechischen Zypriern und der größte Teil der internationalen Gemeinschaft es als „Invasion“ betrachten.

10 Hierbei handelte es sich insofern um eine etwas ungewöhnliche Staatsausrufung, als sie auch das Bestreben bekräftigte, eine Föderation mit der griechisch-zyprischen Seite zu schaffen. In seiner Rede vor dem VN-Sicherheitsrat am 18. November 1983 betonte der türkisch-zyprische Präsident Rauf Denktaş, dass sich die türkischen Zypriern mit der Ausrufung der TRNZ „nicht von der Republik Zypern abtrennen oder abtrennen werden, wenn uns die Chance gegeben wird, ein bizonales föderales System wiederherzustellen“. Rauf Denktaş at the United Nations: *Speeches on Cyprus*, herausgegeben mit einer Einleitung von Michael Moran, The Eothen Press, Huntington 1997

Die Teilung Zyperns ist bis heute „ungelöst“. Der nördliche Teil der Insel – etwa ein Drittel des Territoriums der ursprünglichen Republik – wird von der selbsternannten TRNZ kontrolliert, einem *De-facto*-Staat,¹¹ der nur von der Türkei unterstützt und anerkannt wird. Eine von den VN kontrollierte Pufferzone trennt ihn von dem von den griechischen Zypriern kontrollierten südlichen Teil bzw. den „Gebieten, die sich unter der Kontrolle der Regierung der Republik Zypern“ befinden, wie es von der internationalen Gemeinschaft formuliert wird. Mit anderen Worten: Obwohl die Regierung im Süden ausschließlich aus griechischen Zypriern besteht, erkennt die internationale Gemeinschaft sie als Repräsentantin der Republik Zypern an, bezeichnet sie oftmals als „Regierung Zyperns“ und behandelt den Süden als einzigen legitimen Staat auf der Insel. Die türkischen Zypriern und die Türkei beharren hingegen darauf, dass es seit dem Ende der ursprünglichen bikommunalen Regierung der Republik Zypern 1963/1964 auf der Insel keine einzige Instanz gibt, die verfassungsrechtlich oder faktisch berechtigt ist, Zypern als Ganzes, d.h. sowohl die griechischen als auch die türkischen Zypriern, zu vertreten.

Die Suche nach einer Lösung: vor 2004

Von 1964 bis 1968 versuchten die VN, die Situation in Zypern auf dem Wege der Vermittlung zu lösen, was jedoch scheiterte. 1968 begannen interkommunale Verhandlungen im Rahmen Guter Dienste des VN-Generalsekretärs, die bis zu ihrer Unterbrechung durch die Ereignisse von 1974 fortgesetzt wurden. 1975 wurden die interkommunalen Gespräche unter der Schirmherrschaft der VN wiederaufgenommen. Seitdem fanden zahlreiche Verhandlungsrunden statt, ohne jedoch zu Ergebnissen zu führen.

2004 schien eine Lösung zum Greifen nahe. Die Grundlage dafür war ein von den VN ausgearbeiteter Plan, der die Positionen der Parteien und den bisherigen Verlauf der Verhandlungen berücksichtigte. Der „Annan-Plan“ (benannt nach dem damaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan) wurde vom größten Teil der internationalen Gemeinschaft, insbesondere von der EU und den USA, nachdrücklich unterstützt. Wäre er von beiden Seiten akzeptiert worden, wäre Zypern als bizonale Föderation mit einer bikommunalen föderalen Regierung und zwei politisch gleichberechtigten Teilstaaten, einem griechisch-zyprischen und einem türkisch-zyprischen, wiedervereint worden, bevor es der EU beigetreten wäre. In zwei getrennten Referenden, die im April 2004 durchgeführt wurden, wurde der Annan-Plan von einer großen Mehrheit der griechischen Zypriern (76 Prozent) abgelehnt, von der Mehrheit (65 Prozent) der türkischen Zypriern hingegen gebilligt. Da eine Einigung jedoch keine Voraussetzung für eine EU-Mitgliedschaft war, nahm die EU im Mai 2004 – nach Beitrittsverhandlungen mit den griechischen Zypriern, die formell im Namen der

11 Vgl. Scott Pegg, *De Facto States in the International System*, Institute of International Relations, The University of British Columbia, Working Paper Nr. 21, 1998.

gesamten Insel handelten – ein gespaltenes Zypern offiziell als Mitglied in die EU auf. In Nordzypern ist die Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands der EU ausgesetzt. Dieser Bereich der Insel wird im Sprachgebrauch der EU als „die Teile der Republik Zypern, in denen die Regierung der Republik Zypern keine tatsächliche Kontrolle ausübt“,¹² bezeichnet.

Die Suche nach einer Lösung: nach 2004

Auf das Scheitern des Annan-Plans folgten mehrere Jahre ohne einen echten Dialog, bis der Prozess im Frühjahr 2008 wiederbelebt wurde. Dieses Mal gab es jedoch einen wichtigen Unterschied: Die Verantwortung für den Prozess und seine Leitung sollten in den Händen der Zyprer liegen. Dies war im Wesentlichen eine Forderung der griechisch-zyprischen Seite gewesen und spiegelte die unter den griechischen Zyprem weitverbreitete Ansicht wider, dass der Annan-Plan den Zyprem im Grunde genommen von der (westlichen) internationalen Gemeinschaft aufgezwungen worden wäre und daher auch nicht wiederbelebt werden sollte. Dieser Grundsatz gilt auch noch für die aktuellen Verhandlungen. Der heutige Sonderberater des VN-Generalsekretärs für Zypern, Espen Barth Eide, beschreibt die Situation folgendermaßen: „Der Prozess wird von den Zyprem und ihren Führern geleitet. Meine Rolle besteht darin, ihn zu erleichtern, aber wir [die Vereinten Nationen] machen keine eigenen Vorschläge. Jedes einzelne Wort wird von den beteiligten Seiten verfasst und vereinbart.“¹³ Die Phase nach 2004 ist auch davon geprägt, dass die griechisch-zyprische Seite einen festen Zeitrahmen ablehnt und darauf besteht, dass die Gespräche zeitlich unbegrenzt sind.¹⁴

Ein weiterer Unterschied zwischen den laufenden Verhandlungen und den vorangegangenen Runden besteht darin, dass der Vertreter der griechisch-zyprischen Volksgruppe nun auch Staatsoberhaupt eines EU-Mitgliedstaates ist. Darüber hinaus ist die Erschließung von Öl- und Gasvorkommen vor der Küste Zyperns seit 2008 ein neuer Streitpunkt, der die Gespräche zum Scheitern bringen könnte.

-
- 12 Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge – Protokoll Nr. 10 über Zypern, Dokument 12003T/PRO/10, Amtsblatt Nr. L 236 vom 23/09/2003 S. 0955-0955, unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12003T/PRO/10&from=EN>.
- 13 Zitiert in: Paul Taylor, Cyprus leaders to make joint Davos appeal for peace, in: Kathimerini, 20. Januar 2016, unter: <http://www.ekathimerini.com/205222/article/ekathimerini/news/cyprus-leaders-to-make-joint-davos-appeal-for-peace>.
- 14 Vgl. Kerin Hope, UN envoy focuses on progress in unification talks, in: Financial Times, 9. November 2011, at: <https://www.ft.com/content/102d209a-cd14-11de-a748-00144feabdc0>; Michele Kambas/Tom Miles, Cyprus leaders seek deal in „historic opportunity“ for peace, Reuters, 9. Januar 2017, unter: <http://www.reuters.com/article/us-cyprus-conflict-idUSKBN14T0B6?il=0>.

Im Juni 2017 hatten die Verhandlungen noch zu keiner umfassenden Konfliktlösung geführt. Es war bis dahin zu mehreren Unterbrechungen gekommen, die entweder auf Wahlen auf einer der beiden Seiten oder auf Beschwerden der einen Seite über die andere zurückzuführen waren. Es überrascht nicht, dass diese Beschwerden – wie schon in vorherigen Verhandlungen – in der Regel mit den unterschiedlichen Auffassungen der Parteien darüber, worin das Zypernproblem überhaupt besteht, und mit ihrer Einschätzung des Status quo zusammenhängen. Konkret geht es dabei um das sogenannte „Souveränitätsproblem“, das auf Fragen wie diese hinausläuft: Wo ist die Souveränität, mit der die ursprüngliche bikommunale Republik zur Zeit der Unabhängigkeit ausgestattet war, derzeit im geteilten Zypern zu verorten? Wie soll der zukünftige Status nach der Beilegung des Konflikts zustande kommen? Oder anders gesagt: Wie soll der gegenwärtige *De-facto*-Zustand mit zwei Regierungen in eine Föderation mit zwei Teilstaaten umgewandelt werden?

Im Frühjahr 2012 wurden die Gespräche auf Eis gelegt, hauptsächlich deshalb, weil die türkisch-zyprische Seite über die bevorstehende EU-Präsidentschaft der Republik Zypern verärgert war und darauf bestand, dass die Gespräche vor Beginn der Ratspräsidentschaft abgeschlossen sein sollten, während die griechisch-zyprische Seite dieses Gefühl der Dringlichkeit offensichtlich nicht teilte. Die türkischen Zypriern waren davon überzeugt, dass die EU-Präsidentschaft den Souveränitätsansprüchen der griechisch-zyprischen Seite weiteren Auftrieb geben würde. Eine solche Anerkennung dämpfe ihrer Meinung nach das Interesse der griechisch-zyprischen Seite an einer Lösung, wie sie im laufenden Prozess angestrebt wird, und entkräfte gleichzeitig den Grundsatz, dass beide an den Verhandlungen beteiligten Seiten politisch gleichwertig sind.¹⁵ Nach dieser Unterbrechung bedurfte es fast zweier Jahre, einer Präsidentschaftswahl (auf griechisch-zyprischer Seite) und einer Einigung auf eine gemeinsame Erklärung, bis die Gespräche wieder aufgenommen werden konnten,¹⁶ um dann sieben Monate später doch wieder zum Erliegen zu kommen. Der Grund dafür war diesmal eine Kontroverse zwischen den griechischen Zypriern auf der einen und den türkischen Zypriern und der Türkei auf der anderen Seite über die Erschließung von Öl- und Gaslagerstätten vor der Küste

15 Vgl. TRNC calls unjust Greek Cypriot EU term presidency „absurd“, Turkish News Agency (TAK), 23. Februar 2012.

16 Vgl. Jean Christou, Joint Declaration: final version as agreed between the two leaders, in: CyprusMail Online, 11. Februar 2014, unter: <http://cyprus-mail.com/2014/02/11/joint-declaration-final-version-as-agreed-between-the-two-leaders>. Dieser Punkt wurde nach schwierigen und langwierigen Diskussionen mit Hilfe intensiver diplomatischer Bemühungen von amerikanischer Seite erreicht. Auch hier waren die Differenzen zwischen den Parteien in der Frage der Souveränität das Hauptproblem. Vgl. Elias Hazou, Anastasiades: gas crucial to US role in talks, in: CyprusMail Online, 18. Februar 2014, unter: <http://cyprus-mail.com/2014/02/18/anastasiades-gas-crucial-to-us-role-in-talks>; Security Council Report, January 2014 Monthly Forecast: Cyprus, 20. Dezember 2013, unter: http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-01/cyprus_3.php.

Zyperns.¹⁷ Als im September 2014 mit den von der Republik Zypern genehmigten Probebohrungen begonnen wurde, protestierte die türkisch-zyprische Seite und drohte – in Absprache mit der Türkei – mit Gegenmaßnahmen. Die Türkei gab daraufhin (über das Navtex-System) eine Navigationswarnung heraus, in der Meeresgebiete südlich der Insel für seismische Untersuchungen ausgewiesen wurden, die von der staatlichen türkischen Ölgesellschaft TPAO gemäß 2011 von der TRNZ erteilten Lizenzen durchgeführt werden sollten.¹⁸ Die griechisch-zyprische Seite reagierte darauf, indem sie die Aussetzung ihrer Teilnahme an den Verhandlungen ankündigte.¹⁹ Die Krise entspannte sich erst wieder, als das vom italienischen Energiekonzern Eni betriebene Bohrschiff das Gebiet verließ, nachdem es „keine förderbaren Öl- und Gasvorkommen“ gefunden hatte. Gleichzeitig lief die zweite Navtex-Warnung der Türkei aus und das TPAO-Vermessungsschiff verließ die zyprischen Gewässer.²⁰ Diese Krise, die von Oktober 2014 bis April 2015 anhielt, hing letztlich wieder mit der Frage der Souveränität und den Vorstellungen der Beteiligten darüber zusammen, was in Zypern politisch auf dem Spiel steht.²¹

Die jüngste Initiative

Die Präsidentschaftswahlen im Norden – die zeitlich mit dem Ende der letzten Öl- und Gaskrise zusammenfielen – waren der Anlass für einen ausgesprochen

17 Vgl. Ayla Gürel/Fiona Mullen/Harry Tzimitras, *The Cyprus Hydrocarbons Issue: Context, Positions and Future Scenarios*, PRIO Cyprus Centre Report 1/2013, Kapitel 5.

18 Vgl. Turkey trespasses for fourth time since hydrocarbons discovered, in: *CyprusMail Online*, 21. Oktober 2014, unter: <http://cyprus-mail.com/2014/10/21/turkey-trespasses-for-fourth-time-since-hydrocarbons-discovered>.

19 Vgl. Jean Christou, *President says: I had no other choice*, in: *CyprusMail Online*, 7. Oktober 2014, unter: <http://cyprus-mail.com/2014/10/07/president-says-i-had-no-other-choice>.

20 Vgl. Michele Kambas, *U.N. Cyprus envoy says sees no obstacle to new peace talks*, *Reuters*, 7. April 2015, unter: <http://www.reuters.com/article/us-cyprus-un-talks-idUSKBN0MY12J20150407>.

21 Kurz zusammengefasst: Die griechisch-zyprische Seite beharrt darauf, dass sie als die legitime Regierung der Republik Zypern allein über das souveräne Recht verfügt, die natürlichen Ressourcen in Zyperns ausschließlicher Wirtschaftszone zu erschließen und zu nutzen und dass dies weder von einer Einigung abhängig noch eine bikommunale Angelegenheit sei. Sie akzeptiert – ebenso wie die internationale Gemeinschaft –, dass die küstennahen Energieressourcen der Insel beiden Volksgruppen gehören. Doch würde die Republik bis zu einer Wiedervereinigung nicht auf die Ausübung ihrer souveränen Rechte verzichten. Die türkischen Zyprer hingegen würden nur im Rahmen eines vereinigten Zyperns in den Genuss ihres Anteils an den Einnahmen kommen. Wie bereits erwähnt, weisen die türkischen Zyprer und mit ihnen die Türkei die Auffassung der griechischen Zyprer und der internationalen Gemeinschaft vom gegenwärtigen Status quo in Zypern zurück. Sie argumentieren, dass die griechischen Zyprer die Republik Zypern nicht allein rechtmäßig vertreten können, da dies der Verfassung widerspreche. Infolgedessen lehnen sie auch die Aktivitäten der griechischen Zyprer zur Erschließung von Öl- und Gasvorkommen vor der Küste Zyperns ab, zu denen auch die Ausübung von Hoheitsrechten über natürliche Ressourcen gehören, die beide Volksgruppen gemeinsam besitzen. Ausführlicher hierzu: Ayla Gürel, *Offshore Gas: An Anticatalyst in Efforts to Reunify Cyprus*, in: Jonathan Warner/David W. Lovell/Michalis Kontos (Hrsg.), *Contemporary Social and Political Aspects of the Cyprus Problem*, Newcastle upon Tyne 2006, S. 58-89.

optimistischen, beinahe schon euphorischen Beginn der jüngsten Gespräche. Anfangs schienen die Verhandlungsführer der beiden Seiten, Nicos Anastasiades und Mustafa Akıncı, entschlossen, rasch zu einer Einigung zu gelangen, und teilten anscheinend sogar die Auffassung, dass sie die letzte Chance zur Wiedervereinigung der geteilten Insel repräsentierten.²²

In dieser jüngsten Gesprächsrunde verhandeln die Parteien gemäß der gemeinsamen Erklärung von 2014²³ erneut über eine umfassende Lösung, die auf einer bikommunalen, bizonalen Föderation beruht, die aus zwei gleichberechtigten Teilstaaten besteht. Diese Lösung würde ein „vereintes Zypern“ mit „einer einzigen internationalen Rechtspersönlichkeit“ und „einer einzigen Souveränität“, die „gleichermaßen von griechischen Zypern und türkischen Zypern“ ausgeht, schaffen. Die zu lösenden „Kernfragen“ betreffen *Governance* und Machtteilung (wozu auch die komplexen Fragen der Staatsbürgerschaft, der Einwanderung und des Wohnsitzes gehören), die Wirtschaft, EU-Angelegenheiten, Gebiets- und Eigentumsfragen sowie Sicherheits- und Garantiefragen. Bis ungefähr Oktober 2016 sprachen beide Seiten immer wieder von der Dringlichkeit, eine Lösung zu finden, und äußerten sich optimistisch über die Chancen für ein Abkommen über die Wiedervereinigung. Dass beide Seiten gleichermaßen zielorientiert waren, spiegelte sich in der bis zu diesem Zeitpunkt an den Tag gelegten Entschlossenheit wider, auf das übliche Spiel der Schuldzuweisungen zu verzichten und sich darauf zu konzentrieren, die Dynamik des Prozesses aufrechtzuerhalten. Mehreren Erklärungen der beiden Präsidenten zufolge – und auch den Berichten der VN nach zu urteilen – waren die Fortschritte, die die Parteien bis Oktober 2016 bei der Überbrückung ihrer Differenzen bei den Themen *Governance* und Machtteilung sowie EU-Angelegenheiten und Wirtschaft erzielt hatten, beispiellos. Jedoch musste diese optimistische, wenn auch wenig konkrete Beschreibung der bis dahin erreichten Ergebnisse gegen das abgewogen werden, was in den kommenden Monaten noch zu tun war.

So war z.B. ein wichtiges noch verbliebenes Problem im Bereich *Governance* und Machtteilung die Frage, ob die Präsidentschaft eines vereinten Zyperns zwischen den beiden Volksgruppen turnusmäßig wechseln sollte. Die türkisch-zyprische Seite betrachtet eine solche rotierende Präsidentschaft als Voraussetzung für politische Gleichberechtigung. Die griechisch-zyprische Seite teilt diese Meinung nicht.²⁴

22 Vgl. Sara Stefanini, „Best chance Cyprus has had for peace“, Politico, 31. März 2016, unter: <http://www.politico.eu/article/cyprus-reunification-peace-nicos-anastasiades-mustafa-akinci>.

23 Vgl. 11 February 2014 Joint Declaration on Cyprus, UN Cyprus Talks, News, unter: <http://www.uncyprustalks.org/11-february-2014-joint-declaration-on-cyprus>.

24 Vgl. Sara Stefanini, Cyprus, the endgame, Politico, 9. Januar 2017, aktualisiert am 12. Januar 2017, unter: <http://www.politico.eu/article/cyprus-news-standoff-talks-reunification-turkey-greece-anastasiades>; Rotating presidency and political equality „different things“ Anastasiades said, in: CyprusMail Online, 26. Februar 2017, unter: <http://cyprus-mail.com/2017/02/26/rotating-presidency-political-equality-different-things-anastasiades-said>; Akıncı: Ongoing Cyprus talks „the last chance“ for solution, SigmaLive, 6. März 2016,

Die Eigentumsfrage, die die Rechte vertriebener Zypriern und damit zusammenhängende Probleme betrifft, blieb umstritten, obwohl sie ausführlich diskutiert worden war. Die wesentlichen Streitfragen hingen in der Regel mit dem Ausgleich zwischen den Rechten und Interessen enteigneter Eigentümer und denjenigen der gegenwärtigen Nutzer zusammen sowie mit der unterschiedlichen Auslegung des Prinzips der Bizonalität und deren Implikationen für die Regelung der Eigentumsfrage.

Bis Oktober 2016 waren zwei zentrale Fragen noch nicht angesprochen worden: die sensible Frage des Hoheitsgebiets und das besonders heikle Thema Sicherheit und Garantien. Bei ersterer geht es um eine Anpassung des Gebiets, das derzeit von der türkisch-zyprischen Seite kontrolliert wird, von dem jedoch ein Teil griechisch-zyprischer Kontrolle unterstellt werden soll. Das Thema Sicherheit und Garantien wurde bewusst bis zum Ende der Verhandlungen aufgehoben, da darüber erst dann ernsthaft diskutiert werden soll, wenn die Meinungsverschiedenheiten in anderen Fragen beigelegt sind. Die Unvereinbarkeit der Positionen der Parteien zu dieser äußerst kontroversen Frage ist bekannt: Die griechisch-zyprische Seite verlangt das Ende des Garantiesystems von 1960, die türkisch-zyprische Seite will es hingegen in irgendeiner Form beibehalten, bei der auf jeden Fall die Rolle der Türkei als Garantiemacht bestehen bliebe. Im Übrigen scheint die Türkei diese Rolle auch nicht aufgeben zu wollen.²⁵

Im November 2016 kamen erstmals Zweifel an der Zukunft der Verhandlungen auf. In diesem Monat wurden die Verhandlungen nach Mont Pèlerin in der Schweiz verlegt, damit die Parteien ihre Gespräche auf einem Terrain aufnehmen konnten, auf dem nicht die Gefahr eines Durchsickerns an die Presse oder wenig hilfreicher Spekulationen bestand. Ziel war es laut einer Erklärung der VN, genügend Fortschritte bei der Annäherung an die „Kriterien“ für eine Gebietsanpassung zu machen, die „den Weg für die letzte Phase der Gespräche geebnet hätten“.²⁶ Letztere wurde als eine Art erweiterter, sich auf alle Themenbereiche erstreckender Gespräche verstanden, einschließlich der Diskussion mit den Garantiemächten über Sicherheits- und Garantiefragen, in der sämtliche verbliebenen Streitpunkte geklärt werden sollten. Die Gespräche endeten jedoch ergebnislos, d.h. ohne einen Fahrplan für eine endgültige Lösung des Zypernproblems.

unter: <http://www.sigmalive.com/en/news/politics/142488/akinci-ongoing-cyprus-talks-quotthe-last-chancequot-for-solution>.

25 Vgl. Akinci draws „red line“ over Cyprus security guarantees, in: Famagusta Gazette, 7. März 2016, unter: <http://famagusta-gazette.com/akinci-draws-red-line-over-cyprus-security-guarantees-p32844-69.htm>; Turkish Cypriot security „critical for Ankara“ says Cavusoglu (aktualisiert), in: CyprusMail Online, 28. Februar 2016, unter: <http://cyprus-mail.com/2016/02/28/turkish-cypriot-security-critical-for-ankara-says-cavusoglu>.

26 Zitiert in: Jean Christou, No deal on territory, talks deadlocked (Update 7), in: CyprusMail Online, 22. November 2016, unter: <http://cyprus-mail.com/2016/11/22/leaders-due-wrap-mont-pelerin-talks-late-monday>.

In dem Bestreben, den Prozess voranzutreiben und auf den Weg zu einer Lösung – hoffentlich noch in der ersten Hälfte des Jahres 2017 – zu bringen, überzeugten die VN die Parteien davon, sich erneut zu treffen, dieses Mal in Genf. Man hoffte, in allen Kernfragen Wege aus der Sackgasse zu finden. Den ersten Teil der Gespräche bildete ein zweitägiges Treffen der beiden zyprischen Volksgruppenführer, das am 10. und 11. Januar stattfand. Darauf folgte die multilaterale „Zypern-Konferenz“ zur Erörterung der Sicherheitsfrage. An der Konferenz, die am 12. Januar begann, nahmen neben den beiden zyprischen Delegationen auch die Delegationen der Garantiemächte und der EU (als Beobachter) teil. Da es zuvor kaum Vorbereitungen gegeben hatte, wurde allen Teilnehmern schnell klar, dass es wenig sinnvoll war, mit der Konferenz fortzufahren. Die Gespräche endeten ohne eine Einigung, jedoch sollten sich die offiziellen Vertreter der fünf beteiligten Parteien am 18. Januar erneut zur Erörterung der Sicherheitsfrage treffen, bevor es zu einem weiteren „letzten Versuch“ auf hoher Ebene käme, eine Einigung zu erzielen.

Im Februar zerstritten sich die beiden zyprischen Führer jedoch über den Beschluss des griechisch-zyprischen Parlaments, an den öffentlichen Schulen einen Gedenktag für die *Enosis*-Volksabstimmung von 1950 einzuführen.²⁷ Dies führte zur Aussetzung der Gespräche für mindestens zwei Monate. Als sie schließlich wiederaufgenommen wurden, entstand weithin der Eindruck, dass sie wenig Aussicht auf Erfolg hatten.

Was war schiefgelaufen? Trotz der Bemühungen aller Beteiligten, einschließlich der Verhandlungsführer und der internationalen Vermittler, war es schlicht und einfach so, dass die Parteien zu weit voneinander entfernt waren. Auch wenn deutlich mehr Fortschritte erzielt wurden als in früheren Gesprächsrunden, gab es in allen Verhandlungsbereichen doch noch zu viele Fragen, bei denen die beiden zyprischen Seiten und die Garantiemächte Griechenland und die Türkei diametral entgegengesetzte Ansichten vertraten. Darüber hinaus gab es in den politischen Eliten beider Volksgruppen auch schwerwiegende interne Meinungsverschiedenheiten, die es den Führern erschwerten, starke und realistische Verhandlungspositionen einzunehmen. Dies wurde durch die anstehenden Wahlen noch verschärft.²⁸ Und schließlich war es aufgrund der starren Haltung beider Volksgruppen und der Tatsache, dass sie nicht ausreichend auf die für eine Einigung notwendigen Kompromisse vorbereitet worden waren, höchst unwahrscheinlich, dass ein Lösungsvorschlag, so wie er in den Gesprächen ausgehandelt worden war, in den gleichzeitig durchzuführenden Referenden Zustimmung finden würde.

Trotz all dieser Herausforderungen wurden nach einer zweimonatigen Pause auf Betreiben des Sonderberaters des VN-Generalsekretärs Espen Barth Eide

27 Vgl. Angelos Anastasiou, Talks impasse after Akinci refuses to attend (Update 4), in: CyprusMail Online, 22. Februar 2017, unter: <http://cyprus-mail.com/2017/02/22/leaders-meeting-called-off>.

28 Die Präsidentschaftswahlen in der Republik Zypern sind für Februar 2018 geplant, die Parlamentswahlen im türkisch-zyprischen Teil sollen in den ersten sechs Monaten desselben Jahres stattfinden.

erneute Anstrengungen unternommen, die in der jüngsten internationalen Zypern-Konferenz, die Ende Juni und Anfang Juli 2017 im Schweizer Crans-Montana stattfand, ihren Höhepunkt fanden. Optimistische Teilnehmer und Beobachter setzten auf das persönliche, konstruktive Engagement des VN-Generalsekretärs und die intensive Pendeldemokratie seines Sonderberaters und verwiesen dabei auf die wichtigen bislang erzielten Fortschritte, die einfach nicht ignoriert werden konnten und durften. Dies löste eine neue Welle der Euphorie aus und weckte den Glauben daran, dass eine endgültige Einigung erzielt werden konnte. Kritiker betonten dagegen, dass die verbleibenden Hindernisse auf dem Weg zur Wiedervereinigung für eine rasche Lösung schlichtweg zu groß seien. Sie argumentierten, dass die bestehenden Übereinstimmungen nicht ausreichten, um einen übertriebenen Enthusiasmus zu rechtfertigen, und wiesen auf die erheblichen Änderungen hin, die sich hinsichtlich des Zeitplans, der örtlichen Gegebenheiten und der regionalen und internationalen Rahmenbedingungen, in deren Kontext die Zypernfrage gelöst werden musste, ergeben hatten.

Zusätzlich zu den genannten Problemen schien nun auch die Chance, die es vielleicht bis 2016 gegeben hat, vertan zu sein. Auf lokaler Ebene werden die anstehenden Wahlen die politischen Prioritäten und Möglichkeiten für alle Beteiligten verändern. Auf regionaler Ebene haben die veränderten Rahmenbedingungen und Ungewissheiten, einschließlich des politischen und militärischen Gleichgewichts, dazu geführt, dass mehrere globale Akteure, die an einer Änderung des gegenwärtigen Status quo interessiert oder beteiligt sind, skeptischer geworden sind. Darüber hinaus haben die innenpolitischen Schwierigkeiten in der Türkei, die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU sowie regionale Probleme wie z.B. Migration vielleicht nicht direkt etwas mit der Zypernfrage zu tun, wirken sich aber zweifellos auf diese aus.

Die Verschlechterung der Beziehungen zwischen der Türkei und der EU haben den Einfluss der EU in der Türkei geschwächt und die Anreize für Ankara, eine Lösung auszuhandeln, die den EU-Beitrittsprozess erleichtern würde, reduziert. Regionale Sicherheits Herausforderungen haben außerdem dazu geführt, dass die Türkei einen militärischen Rückzug von dem strategischen Vorposten Zypern weniger wohlwollend in Betracht zieht. Diese Faktoren haben in Kombination mit dem geringer gewordenen Interesse der Türkei an den potenziellen Energiereserven des östlichen Mittelmeers, das auf die Situation auf dem globalen Gasmarkt sowie ihr eigenes Energiediversifizierungsprogramm zurückzuführen ist, Ankaras Motivation, über eine Lösung für die Zypernfrage zu verhandeln, weiter verringert.

Gleichzeitig kam es auch auf der anderen Seite des Atlantiks zu drastischen Veränderungen. Die Wahl Donald Trumps zum Präsidenten der Vereinigten Staaten – eines Landes, das die Wiedervereinigungsbemühungen stets maßgeblich unterstützt und mehrere wichtige Initiativen forciert hat – kam zu einem für die Bemühungen um eine Lösung entscheidenden Zeitpunkt. Allein

die Tatsache der Veränderung schuf in einem kritischen Moment ein menschliches und politisches Vakuum. Der Wegfall wichtiger Schlüsselfiguren, die persönlich in den Prozess involviert waren, wie Vizepräsident Joe Biden und Außenminister John Kerry, nahm dem Prozess den Wind aus den Segeln und ermöglichte die Eskalation von Differenzen, die ansonsten gut in den Griff zu bekommen gewesen wären. Auch viele Monate nach dem Antritt der Trump-Regierung sind einige wichtige Positionen noch nicht besetzt. Das offensichtlich nachlassende Interesse der Regierung an der Region schmälert die Aussichten auf eine Lösung erheblich. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass der Einfluss der USA auf die Türkei aufgrund mehrerer regionaler und internationaler Entwicklungen ebenfalls einen historischen Tiefpunkt erreicht hat.

Für eine Beurteilung der Crans-Montana-Konferenz ist es noch zu früh. Auch wenn unmittelbar nach dem Scheitern der Konferenz die – üblichen und zu erwartenden – Schuldzuweisungen begonnen haben, muss der Inhalt dessen, was diskutiert und vor allem was akzeptiert oder abgelehnt wurde, erst noch bewertet werden. Es können jedoch bereits einige vorläufige Schlüsse hinsichtlich der prinzipiellen Wahrscheinlichkeit einer Einigung sowie einiger grundlegender Parameter, die die Aussichten auf eine solche endgültige Lösung bestimmen, gezogen werden.

Selbst wenn die – verfrühte – internationale Zypern-Konferenz in Crans-Montana erfolgreich gewesen wäre, wäre dies nicht auf eine sofortige und automatische Lösung der Zypernfrage hinausgelaufen. Es hätte lediglich die Überwindung eines ersten Hindernisses bedeutet. Die nächsten beiden Herausforderungen wären immer noch die Akzeptanz der vorgeschlagenen Lösung in zwei Referenden sowie deren langfristige Tragfähigkeit. Beides ist keine Selbstverständlichkeit. Auch darf nicht vergessen werden, dass zwar alle Seiten stets beteuert haben, eine Lösung finden zu wollen, diese jedoch offenbar unterschiedlich definiert haben: Wenn beide Seiten die fast vollständige Kapitulation der jeweils anderen als Voraussetzung für ihre eigene vorgeschlagene Lösung verlangen, sind solche Beteuerungen wertlos, da jeder Vorschlag, der als Ergebnis eines Nullsummenspiels verstanden wird, in parallelen Referenden unweigerlich scheitern würde.²⁹

Selbst wenn die Türkei dem Truppenabzug zugestimmt hätte – worüber die türkischen Zyprer höchst beunruhigt gewesen wären –, hätte dies keinesfalls das Ende des türkischen Engagements in Zypern bedeutet. Die Türkei hat vielleicht kein Interesse mehr daran, ihre militärische Präsenz in Zypern auf dem bisherigen Niveau aufrechtzuerhalten, ihr Wunsch nach der Fortsetzung ihrer politischen Einbindung steht jedoch außer Frage. Gleichzeitig ist es äußerst unwahrscheinlich, dass die griechischen Zyprer einen Plan akzeptiert hätten, der die weitere Präsenz oder Mitwirkung der Türkei vorsieht. Die Sicherheits-

29 Vgl. Harry Tzimitras, opinion brief, in: *Arhika symperasmata apo tin apotyhia ton diaphragmatefseon gia to Kypriako* [Erste Schlussfolgerungen nach dem Scheitern der Verhandlungen zur Zypernfrage], Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (Eliamep) Series of Strategic Dialogues.

und Garantiefragen sind zwar auf jeden Fall wichtig, jedoch sind sie nicht die einzigen Fragen, die noch gelöst werden müssen. Offenbar ist es auch nicht gelungen, eine gemeinsame Position zu einer Reihe interner Aspekte der Zypernfrage (u.a. *Governance*, Territorium, Eigentum) zu finden. Zudem waren bis zum Schluss Argwohn und ein erheblicher Mangel an Vertrauen spürbar. In dieser Hinsicht ist man vielleicht zu keinem Zeitpunkt einer Lösung nahegekommen.³⁰

So wie die Dinge liegen, scheint das wahrscheinlichste Szenario die Fortsetzung der gegenwärtigen Situation zu sein, mit der Möglichkeit, dass die Verbindungen zwischen der Türkei und den türkischen Zypriern weiter gestärkt werden. Die Wahrscheinlichkeit einer sofortigen Teilung oder Annexion ist sicherlich gering, da derzeit niemand davon profitieren würde. Der Abbruch des Prozesses hat jedoch gezeigt, dass die Vorstellung von einer umfassenden Lösung, die auf dem Grundsatz beruht, dass es keine Einigung geben werde, wenn nicht in allen Punkten Einvernehmen herrscht, gescheitert ist. Mit einem solchen Ansatz gelingt es nicht, die in einigen Bereichen der Verhandlungen erzielten Fortschritte zu nutzen. Diese Erkenntnis und die große Kluft, die die beiden Volksgruppen voneinander trennt, machen deutlich, dass es notwendig ist, den gesamten Ansatz noch einmal zu überdenken und die bisherige Vorgehensweise zu ändern. Die Grundpfeiler eines neuen Ansatzes sollten Initiativen zur Überbrückung der Kluft zwischen der türkisch-zypriischen und der griechisch-zypriischen Volksgruppe auf der Graswurzelebene, der Aufbau von Vertrauen und eine stufenweise und kleinteilige Vorgehensweise sein.³¹

Seit der Teilung der Insel im Jahr 1974 gab es nur sehr wenige nennenswerte Kontakte zwischen den beiden Volksgruppen und es wurde auch nur wenig dafür getan, sicherzustellen, dass jede Seite die Empfindlichkeiten, Sorgen und Ängste der anderen versteht. Die beiden Volksgruppen haben sich zu weit voneinander entfernt, und diese Entwicklung hält weiterhin an. Die griechischen Zypriern wurden immer stärker hellenisiert und die türkischen Zypriern immer stärker türkisiert. Trotz der Beseitigung der physischen Kommunikationsbarrieren zwischen den beiden Volksgruppen Anfang der 2000er Jahre durch die Einrichtung von Grenzübergängen bleibt die Interaktion minimal und die Gräben vertiefen sich weiter. Sich gegenseitig ausschließende nationale Narrative und Bildungssysteme, die die Feindschaft kultivieren, perpetuieren das Misstrauen und führen zu einer schnelleren Dämonisierung des „Anderen“, einer verwässerten gemeinsamen Identität und somit zur Ungewissheit darüber, ob die Bevölkerung die Wiedervereinigung überhaupt will. Elementare Ängste, Sorgen, Bedenken und Wünsche jeder der beiden Volksgruppen (versinnbildlicht durch den Streit um das *Enosis*-Gesetz), treffen bei der jeweils anderen Volksgruppe auf nur sehr wenig Verständnis. Die Lösung der Zypernfrage hat daher für jede der beiden Seiten eine andere Bedeutung und wird anders definiert.

30 Vgl. ebenda.

31 Vgl. ebenda.

Alle hoffen nun darauf, dass die Verhandlungen wiederaufgenommen werden und endlich eine umfassende Lösung gefunden wird. Gleichwohl müssen die beiden Volksgruppen auf der Insel zusammenleben – unabhängig davon, ob eine Lösung für das Zypernproblem gefunden wird oder nicht. Es ist daher unerlässlich, Wege zur Zusammenarbeit zwischen den beiden Volksgruppen zu finden und auch zu beschreiten. Das würde die Interaktion zwischen den griechischen und türkischen Zypriern verbessern und die Kluft, die sie voneinander trennt, verringern. Sollte es schließlich zu einer Lösung kommen, würde dies den Implementierungsprozess erheblich erleichtern und sicherstellen, dass eine Einigung nicht wieder als aufgezwungen wahrgenommen wird, sondern vielmehr als etwas, das auf der bestehenden Zusammenarbeit aufbaut. Sollte es unglücklicherweise nicht zu einer Lösung kommen, würde die verstärkte Interaktion den beiden Volksgruppen ein friedlicheres und gedeihlicheres Miteinander ermöglichen und das Wohlergehen beider Seiten erhöhen.³² Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass andere Wege, auf denen unabhängig von den Verhandlungen Fortschritte erzielt werden können, für den Aufbau von Vertrauen und die Zusammenarbeit zwischen den Volksgruppen dringend gefördert werden müssen. Einer dieser Wege ist die Schaffung von Rahmenbedingungen, unter denen beide Seiten zum gegenseitigen Vorteil interagieren oder zusammenarbeiten können, um Probleme zu lösen, die das Leben der Menschen überall auf der Insel betreffen. Zu den Bereichen, die hierfür in Betracht kommen, gehören Umweltschutz, Katastrophenbewältigung und -management, Migration, Justiz und Strafrechtspflege sowie Bildung und Tourismus. Hierzu sollten konkrete Projekte durchgeführt werden, die darauf abzielen, geeignete Plattformen für die praktische Zusammenarbeit zu erkunden und Verbindungen zwischen den beiden Volksgruppen herzustellen. Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zu schaffen, ist ein allseits anerkanntes Instrument für den erfolgreichen Friedensaufbau, da dies dazu beiträgt, Interdependenzbeziehungen herzustellen, die über eine simple Interaktion hinausgehen. Die Interdependenzen können wirtschaftlicher, beruflicher oder auch politischer Art sein, denn die Tatsache, dass man sich auf andere verlassen muss und kann, kann vertrauensvolle Beziehungen fördern, die oft über die ursprüngliche Zusammenarbeit hinauswirken und wechselseitige Abhängigkeiten schaffen. Im Rahmen des internationalen Friedensaufbaus wurden verschiedene Instrumente entwickelt, die die Herstellung solcher Beziehungen in unterschiedlichen Bereichen fördern. Diese Instrumente könnten an die Situation in Zypern angepasst und in Bereichen wie Infrastruktur (Wasser, Strom, Meerwasserentsalzung usw.); Implementierung und Überarbeitung der Ver-

32 Vgl. Harry Tzimitras/Mete Hatay, *The Need for Realism: Solving the Cyprus Problem through Linkage Politics*, Brookings Institution, Turkey Project Policy Paper Nr. 9, Oktober 2016, unter: <https://www.brookings.edu/research/the-need-for-realism-solving-the-cyprus-problem-through-linkage-politics>.

ordnung über die Grüne Linie³³ zur Förderung des Handels; Umweltschutz, Klimawandel, Agrarpolitik, alternative Energieerzeugung und Ressourcenmanagement; Kontrolle illegaler Migration und der Flüchtlingssituation; Kriminalität; Kommunikation; Bildung; die Einrichtung eines Büros für Rechtsbeistand in der Pufferzone zur Beratung bei Rechtsfragen auf beiden Seiten sowie Kultur und Sport Anwendung finden.³⁴

Die Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit und die damit verbundene Dynamik zeigen, dass die Zypernfrage und die Aussichten für ihre Lösung wahrscheinlich nicht so bleiben werden, wie sie sind. Erstens sollten das Interesse, die kontinuierliche Beteiligung und das Engagement der internationalen Gemeinschaft nicht als selbstverständlich betrachtet werden. Das gilt auch für die Vereinten Nationen, die vor noch nie dagewesenen Herausforderungen stehen. Zweitens haben sich die Rahmenbedingungen vor Ort spürbar verändert. Klar ist auch, dass der bisherige Ansatz und die Vorgehensweise erfolglos waren und konstruktiv, aber entschieden überarbeitet werden müssen. Das erfordert Pragmatismus, Führungsstärke, innovative Konzepte und ein Umdenken. Das wird keine leichte Aufgabe sein, aber so, wie man die Dinge seit einem halben Jahrhundert hat laufen lassen, scheint dies jetzt die einzige realistische Option zu sein.

33 Die Verordnung über die Grüne Linie, die 2004 zur Förderung des Handels zwischen griechisch-zyprischen und türkisch-zyprischen Geschäftsleuten erlassen wurde, legt die Bedingungen fest, unter denen Personen und Waren die Trennlinie überschreiten können. Ursprünglich war die Verordnung eine Möglichkeit für die EU, den gemeinschaftlichen Besitzstand (*Acquis communautaire*) im Norden der Insel auszusetzen und gleichzeitig zu versuchen, die negativen Folgen dieses Beschlusses für die türkischen Zypriern zu minimieren. Da der Norden von der Zollunion ausgeschlossen war, sollte die Verordnung über die Grüne Linie für die türkischen Zypriern eine Möglichkeit sein, mit griechisch-zyprischen Partnern zusammenzuarbeiten, um ihre Waren in die EU zu exportieren. Die Verordnung über die Grüne Linie war für die Entwicklung von für den Frieden wichtigen interdependenten Beziehungen zwar vielversprechend, jedoch haben etliche Hindernisse verhindert, dass sie dieses Versprechen auch einlösen konnte. Die Verordnung funktioniert nicht, und der Handel über die Grüne Linie hinweg ist seit 2008 tatsächlich stetig zurückgegangen. Vgl. u.a. Mete Hatay/Fiona Mullen/Julia Kalimeri, Intra-island trade in Cyprus: Obstacles, oppositions and psychological barriers, PRIO Cyprus Centre and British High Commission, PCC Report 2008, unter: <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=7287>; Omer Gokcekus/Jessica Henson/Dennis Nottebaum, Impediments to trade across the Green Line in Cyprus: Classic Barriers and Mistrust, in: Journal of Peace Research 6/2012. Der Text der Verordnung findet sich unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0866R(01)&from=DE).

34 Vgl. Tzimitras/Hatay, a.a.O. (Anm. 32).

Umfassende Sicherheit:
die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende
Herausforderungen

„Eingefrorene“ Menschenrechte in Abchasien, Transnistrien und im Donbas: die Rolle der OSZE in einem schwachen System internationaler Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte

Einführung

Der Zerfall der Sowjetunion 1990-1991 führte zur Entstehung mehrerer neuer Länder, die wenig oder gar keine Erfahrung mit Eigenstaatlichkeit hatten. Die nationalen Bewegungen in Georgien, Moldau und der Ukraine verbanden ihre Bestrebungen, der Sowjetunion zu „entkommen“, mit einer ambitionierten prowestlichen Agenda. Gleichzeitig gingen die Kämpfe um die zukünftige Orientierung der neu entstandenen Staaten – sei es eher in Richtung Moskau oder eher in Richtung Europa – mit starken secessionistischen Bewegungen einher, die die territoriale Integrität der jungen Staaten in Frage stellten. Während letztere darum kämpften, ihre eigenen, noch fragilen Demokratien aufzubauen, betrieben militante Separatistengruppen die Abspaltung der Gebiete Abchasien, Südossetien und Transnistrien sowie in jüngster Zeit der Lugansker Volksrepublik (LVR) und der Donezker Volksrepublik (DVR) in der ukrainischen Donbas-Region vom jeweiligen Mutterstaat. Sie profitierten dabei von der politischen und sozioökonomischen Instabilität der neuen Staaten und wurden mit Unterstützung Russlands mächtig genug, um *De-facto*-Staaten zu schaffen. Sowohl Abchasien als auch Transnistrien gelten als „klassische“ eingefrorene Konflikte, während der jüngste derartige Konflikt im Donbas noch nicht offen als solcher bezeichnet wird. Das Ausmaß der Gewalt ist noch zu hoch und die politische Tragweite des Konflikts noch zu groß, um sich offen einzugestehen, dass der Konflikt noch über längere Zeit ungelöst bleiben könnte. Dennoch ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass Luhansk und Donezk dem Muster älterer eingefrorener Konflikte folgen und zu „einem weiteren eingefrorenen Konflikt“¹ werden, wie der Präsident der Russischen Föderation, Wladimir Putin, am 13. November 2015 erklärte. Angesichts der strategischen Interessen der Russischen Föderation – des stärksten von außen einwirkenden Akteurs, der für die Änderung des Status quo verantwortlich ist – und des Einflusses, den Moskau auf die anderen eingefrorenen Konflikte in Osteuropa und im Kaukasus hat, besteht wenig Zweifel daran, dass das Donbas den gleichen Weg gehen wird.

1 Zitiert in: Putin says east Ukraine crisis may yet turn into „frozen conflict“, Reuters, 13. November 2015, unter: <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-putin-interview/putin-says-east-ukraine-crisis-may-yet-turn-into-frozen-conflict-idUSKCN0T21HK20151113> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Als „Regionen eingefrorener Konflikte“ befinden sich diese Entitäten in einem anhaltenden Zustand der Rechtsunsicherheit. Der Einfluss der Russischen Föderation ist groß und offensichtlich, was die Komplexität der Herausforderungen für den Einsatz der Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte erhöht und für die internationalen Menschenrechtsmechanismen „weiße Flecken auf der Landkarte“ erzeugt. Der große Einfluss der Russischen Föderation führt zu erheblichen Schwierigkeiten hinsichtlich der Achtung, des Schutzes und der Wahrung der Menschenrechte und untergräbt die Rechtsstaatlichkeit in Abchasien, Transnistrien, der LVR und der DVR. Doch ungeachtet dessen, wer ihre Unabhängigkeit anerkannt und sie im Laufe der vergangenen 25 Jahre unterstützt hat, sind in diesen Entitäten unter dem politischen, wirtschaftlichen und militärischen Schutz Russlands – und von Russland ermutigt – in großem Ausmaß Menschenrechtsverletzungen begangen worden. Diese Unterstützung hat auch dazu geführt, dass zwei weitere separatistische Regime im Donbas entstanden sind.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Menschenrechtssituation in den genannten Entitäten und deren interne Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte, um die Dringlichkeit des Einsatzes internationaler Menschenrechtsmechanismen zu ermitteln. Dabei konzentriert er sich vor allem auf das Recht auf Leben als grundlegendstes Menschenrecht. Anschließend werden die Grenzen und Einschränkungen untersucht, mit denen internationale Institutionen bei ihrer Arbeit im Zusammenhang mit den *De-facto*-Staaten konfrontiert sind, wobei das Hauptaugenmerk auf der OSZE liegt.

Die allgemeine Menschenrechtssituation: De-facto-Gesetze versus bittere Realität

Aufgrund des eingeschränkten und schwierigen Zugangs zu den betreffenden Regionen gibt es kaum offizielle Informationen über die Menschenrechtssituation in Abchasien, Transnistrien und dem Donbas, die Vorwürfe, dass es zu Menschenrechtsverletzungen kommt, halten jedoch an. Wie verlässlich die Beurteilungen der Menschenrechtssituation in diesen Regionen sind, ist infolge der Probleme, die durch *De-facto*-Grenzkontrollen, das autokratische Wesen der Regime, die Tatsache, dass internationalen Mechanismen zur Überwachung der Menschenrechte der Zugang verwehrt wird, sowie die Isolation der betreffenden Regionen entstehen, ungewiss. Für eine objektivere Einschätzung der allgemeinen Menschenrechtssituation in den selbsternannten Staatsgebilden ist es zunächst jedoch notwendig, einen Blick auf die bestehenden, in den Entitäten selbst verabschiedeten *De-facto*-Grundrechte zur Gewährleistung der Menschenrechte zu werfen und sie mit den internationalen Menschenrechtsindikatoren zu vergleichen.

Kapitel 2 der am 26. November 1994 verabschiedeten und 1999 geänderten *De-facto*-Verfassung Abchasiens widmet sich ausführlich den Menschenrechten und Grundfreiheiten der Bürger. Es bekräftigt, dass Abchasien die in der

Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) und anderen international anerkannten Rechtsinstrumenten proklamierten Rechte anerkennt und garantiert. Die *De-facto*-Verfassung garantiert außerdem das gesamte Spektrum bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Einschränkungen, „wenn dies für den Schutz der Verfassung, für die Sicherheit und öffentliche Ordnung, den Schutz der Gesundheit und der Moral erforderlich ist, sowie im Falle von Naturkatastrophen, des Ausnahmezustands oder des Kriegsrechts“.² Seit 1993 besteht in Abchasien ein Moratorium für die Todesstrafe, das 2007 auch gesetzlich verankert wurde. Jedoch bleibt die Option, die Todesstrafe als außerordentliche Maßnahme anzuwenden, unter Artikel 54 des *De-facto*-Strafgesetzbuchs bestehen, was die Möglichkeit offen lässt, dass sie von einem schwachen Gerichtssystem außerhalb von Friedenszeiten missbraucht und somit gegen das Recht auf Leben verstoßen wird.³

Ganz ähnlich ist die Situation in Transnistrien. Abschnitt 2 der am 24. Dezember 1995 verabschiedeten und im Jahr 2000 geänderten *De-facto*-Verfassung der Transnistrischen Moldauischen Republik legt die Rechte und Freiheiten der Bürger fest. Im Gegensatz zu ihrem abchasischen Pendant nimmt sie jedoch nicht explizit Bezug auf internationale Menschenrechtsabkommen, sondern stellt lediglich fest, dass die in der Verfassung enthaltenen Rechte und Freiheiten nicht von anderen universell anerkannten Rechten und Freiheiten abweichen sollten. Sie verweist auf die Verantwortung des *De-facto*-Staatsgebildes für den Schutz seiner Bürger und garantiert das Recht auf Leben, lässt jedoch die Todesstrafe für schwere Verbrechen zu. Die Bestimmung über die Todesstrafe wurde 1999 durch einen Erlass aufgehoben, mit dem entsprechend den Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats ein Moratorium für die Todesstrafe eingeführt wurde. Die Todesstrafe als solche ist jedoch noch immer in Artikel 58 des transnistrischen Strafgesetzbuchs, der die Möglichkeit ihrer Umwandlung in eine lebenslange Haftstrafe vorsieht, enthalten, was durch die Verhängung eines Todesurteils im Jahr 2003 bestätigt wird. Transnistrien sichert zu, internationale Menschenrechtsinstrumente wie den IPbpR und den IPwskR, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen unilateral zu achten. Einem großen Teil der lokalen Bevölkerung sind diese Menschenrechtsbestimmungen jedoch nicht einmal bekannt, da es in der Entität keinerlei Aufklärungskampagnen oder öffentliche Informationen über Menschenrechte gibt.

2 Constitution of the Republic of Abkhazia, Chapter 2, Article 35, unter: <http://www.kapba.de/Constitution.html> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 Vgl. z.B. Thomas Hammarberg/Magdalena Grono, Human Rights in Abkhazia Today, Juli 2017, S. 15-16.

Die Verfassungen der beiden selbsternannten Staatsgebilde in der ukrainischen Donbas-Region sind noch relativ jung. Die LVR verabschiedete ihr Vorläufiges Grundgesetz (Verfassung) am 18. Mai 2014, die Verfassung der DVR trat am 14. Mai 2014 in Kraft. Am 18. Juli 2017 meldete die Donezker Nachrichtenagentur DAN, dass die beiden Entitäten an einer gemeinsamen Verfassung arbeiteten, um einen gemeinsamen Staat namens „*Malorossija*“ („Kleinrussland“) zu bilden. Nachdem der Plan jedoch von Moskau als persönliche Initiative des DVR-Führers Alexander Sachartschenko kritisiert worden war und die LVR erklärte hatte, dass sie sich nicht an dem Projekt beteiligen würde, gab Sachartschenko ihn auf.⁴ Die *De-facto*-Verfassungen der LVR und der DVR sehen jeweils in Kapitel 2 den Schutz der Rechte und Freiheiten von Menschen und Bürgern in Übereinstimmung mit international anerkannten Prinzipien und Normen sowie gemäß ihren eigenen Verfassungen vor, die jedoch im Vergleich zu den *De-facto*-Verfassungen der anderen selbsternannten Staatsgebilde simpler, ja geradezu rudimentär sind.

In der Praxis werden die *De-facto*-Grundgesetze zur Gewährleistung der Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten jedoch nicht respektiert. Sie alle enthalten Widersprüchlichkeiten und vage Formulierungen, die eine den internationalen Standards zuwiderlaufende Beschneidung der Menschenrechte erlauben. Die Rechtssysteme erkennen den Vorrang dieser Standards in der Praxis nicht an und funktionieren in der Regel ausschließlich nach den lokalen *De-facto*-Gesetzen. Die oberste Pflicht der Bürger, ihr Heimatland zu schützen und den Wehrdienst abzuleisten, unterstreicht zudem die Bedeutung des militärischen Aspekts in diesen Gebieten und verdeutlicht, wie leicht Menschenrechte durch *De-facto*-Bestimmungen nicht anerkannter Gesetze nicht anerkannter Staatsgebilde untergraben werden können. Während Letztere behaupten, die Menschenrechte im Einklang mit „internationalen Standards“ zu wahren, zeigen gerade die von internationalen Menschenrechts-NGOs entwickelten Indikatoren eine gravierende Diskrepanz zwischen diesen Beteuerungen und dem, was vor Ort passiert.

Im Zeitraum von 2013 bis 2017 bewertete *Freedom House* Abchasien in seinen *Freedom-in-the-World*-Berichten durchgehend als „teilweise frei“ und wies damit und mit einer Gesamtbewertung von 4,5 (wobei 1 „am freiesten“ und 7 „am wenigsten frei“ bedeutet) darauf hin, dass die Lage in der Region nach wie vor angespannt ist. Insgesamt schneidet Abchasien hinsichtlich der Menschenrechte und Grundfreiheiten schlecht ab und erreicht in der Kategorie „politische Rechte“, d.h. für den Wahlprozess, politischen Pluralismus und politische Partizipation sowie für die Funktionsweise der Regierung, den Wert 4. Die Bewertung hinsichtlich der bürgerlichen Freiheiten – Meinungs- und Glaubensfreiheit, Vereinigungs- und Organisationsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit,

4 Vgl. z.B. *Malorossija* project is personal initiative of self-proclaimed republic's leader – Kremlin, TASS, 18. Juli 2017, unter: <http://tass.com/politics/956825>; Zakharchenko: we give up on name *Malorossija*; discussion goes on, Dnnews, 10. August 2017, unter: <http://dnnews.com/article/zakharchenko-we-give-name-malorossija-discussion-goes>.

persönliche Autonomie und individuelle Rechte – fällt mit dem Wert 5 sogar noch schlechter aus. Auch wenn sich Abchasiens Bewertung im Bereich politischer Rechte zwischen 2012 und 2013 (dank der Durchführung kompetitiver Parlamentswahlen, bei denen unabhängige Kandidaten zugelassen wurden) von 5 auf 4 verbessert hat, stagnierte die Menschenrechtsituation insgesamt zwischen 2013 und 2017 und ließ weder Fortschritte noch Rückschritte erkennen.

Die Indikatoren für Transnistrien im selben Zeitraum sind sogar noch schlechter. Während der letzten fünf Jahre wurde Transnistrien durchgehend als „nicht frei“ eingestuft und erreichte den Wert 6 (von 7) sowohl für politische Rechte als auch bürgerliche Freiheiten, woraus sich für die Freiheit insgesamt ein Wert von 6 ergab. Die Spannungen zwischen Moldau und Transnistrien im Jahr 2015, die sich infolge Moldaus Streben nach engeren Beziehungen zur Europäischen Union und durch Russlands Invasion der Ukraine 2014 verschärft hatten, trugen nicht eben zur Verbesserung der Menschenrechtslage bei. Abgesehen von den noch schlechteren Indikatoren Transnistriens haben Transnistrien und Abchasien eines gemein: Auch in Transnistrien stagniert die Menschenrechtslage und weist weder Fortschritte noch Rückschritte auf. Dies kann aus zwei entgegengesetzten Perspektiven interpretiert werden: Es kann entweder bedeuten, dass die Situation mehr oder weniger stabil ist, ohne dass es irgendeine Entwicklung gegeben hat (positiv oder negativ); dies würde den „eingefrorenen“ Status der Region betonen. Oder es kann als ein „weißer Fleck“ auf der Landkarte der Menschenrechtsüberwachung interpretiert werden, d.h. es fehlen Überwachungsmechanismen, die in der Lage sind, genaue und aktuelle Informationen über die tatsächliche Menschenrechtslage in den abtrünnigen Gebieten zu sammeln und zur Verfügung zu stellen. Wie auch immer man es betrachtet, die Menschenrechte sind sowohl „eingefroren“ als auch weit entfernt von internationalen Standards und Prinzipien.

Leider wurden bislang noch keine Berichte angefertigt, in denen die Menschenrechtslage in den Regionen Luhansk und Donezk unabhängig von der Ukraine als Ganzes bewertet wird. Eine Erklärung hierfür könnte der schlechte Zugang zu den abtrünnigen Regionen infolge der anhaltenden Konfliktsituation sein. Der aktuelle Konflikt hat jedenfalls dazu geführt, dass die Menschenrechtssituation bestenfalls als prekär bezeichnet werden kann, wie aus den weiter unten angeführten Berichten über Menschenrechtsverletzungen hervorgeht. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die obengenannten Indikatoren bestätigen, dass Menschen, die unter den Bedingungen eingefrorener Konflikte leben, noch immer einem hohen Risiko ausgesetzt sind, Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu werden, auch wenn die Konflikte derzeit nicht „heiß“ sind. Dies bekräftigt noch einmal, dass ernsthafte Anstrengungen unternommen werden müssen, um die Wirklichkeit hinter den unilateralen Erklärungen selbsternannter Staatsgebilde zu überprüfen, in denen sie beteuern, die internationalen Menschenrechtsabkommen in vollem Umfang zu respektieren.

Die inkonsistenten Bestimmungen der *De-facto*-Gesetzgebung müssen hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit dem Völkerrecht geprüft werden, um sicherzustellen, dass die internationalen Regeln und Normen in der Praxis angewendet werden.

Das Grundrecht auf Leben kann in eingefrorenen Konflikten nicht garantiert werden

Das Recht auf Leben ist ein Grundrecht, das jedoch in den selbsternannten Republiken fortwährend in Frage gestellt wird. Seit dem Ende der militärischen Auseinandersetzungen in Abchasien und Transnistrien sind keine systematischen Fälle unrechtmäßiger Tötungen bekannt geworden, dennoch kommt es immer noch zu vereinzelt Zwischenfällen. Zu den bekanntesten Vorfällen der jüngsten Vergangenheit gehören der Fall eines georgischen Bürgers, der am 19. Mai 2016 von abchasischen Grenzposten am Grenzübergang Churtscha-Nabakewi an der Verwaltungsgrenze getötet worden sein soll, sowie die unrechtmäßige Tötung von Vadim Pisari im Januar 2012 in Transnistrien. Pisari wurde von einem russischen *Peacekeeper* in den Rücken geschossen, als er sich weigerte, sein Auto an einem *Peacekeeping*-Posten in der Nähe des Kontrollpunkts Vadul lui Vodă anzuhalten. In beiden Fällen floh der Täter umgehend und wurde nicht bestraft. Der Fall in Transnistrien gelangte jedoch vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Im April 2015 machte das Gericht die Russische Föderation für die nicht gerechtfertigte Entscheidung des Soldaten, auf den Mann zu schießen, und für die verfahrenstechnischen Probleme des Staates bei der Untersuchung des Falles verantwortlich. In beiden Fällen hat die Kontrolle des Vorgehens der Wachtposten an den Grenzübergängen versagt.

Im Donbas ist die Lage in Bezug auf unrechtmäßige Tötungen aufgrund des anhaltenden, gelegentlich aufflammenden bewaffneten Konflikts weitaus dramatischer. *Amnesty International* hat mindestens 13 proukrainische Gefangene identifiziert, die standrechtlich hingerichtet wurden, während sie sich in Gewahrsam separatistischer Milizen, irregulärer bewaffneter Gruppen, die sich als „Bataillone“ bezeichnen, oder anderer separatistischer Kampfeinheiten in Donezk befanden.⁵ Abgesehen von den standrechtlichen Hinrichtungen registrierte das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) insgesamt 10.090 Menschen, die im Zeitraum zwischen dem 14. April 2014 und dem 15. Mai 2017 im Zusammenhang mit dem Konflikt getötet wurden, darunter 2.777 Zivilisten.⁶ Zusätzlich hierzu wurden 298 Zivilisten, darunter 80 Kinder, beim Abschuss von Malaysia-Airlines Flug 17

5 Vgl. Amnesty International, Summary Killings during the Conflict in Eastern Ukraine, London 2014, S. 8-11; Amnesty International, Breaking Bodies: Torture and Summary Killings in Eastern Ukraine, London 2015, S. 16-20.

6 Vgl. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report on the human rights situation in Ukraine 16 February to 15 May 2017, o.O. 2017, S. 2.

(MH17) am 17. Juli 2014 durch eine Rakete des Flugabwehrsystems Buk 332 getötet, die aus einem von den Separatisten kontrollierte Gebiet der DVR abgefeuert worden war,⁷ wie das Büro der Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs in ihrem vorläufigen Untersuchungsbericht aus dem Jahr 2017 bestätigte.⁸ Außergewöhnliche Umstände, wie Krieg oder Kriegsgefahr, innere politische Instabilität und innere bewaffnete Konflikte, dürfen nicht als Rechtfertigung für außergerichtliche, willkürliche und standrechtliche Hinrichtungen geltend gemacht werden. Es spielt keine Rolle, ob derartige Menschenrechtsverletzungen von einem staatlichen oder nichtstaatlichen Akteur verübt werden, da Personen, die von einer Konfliktpartei in einem bewaffneten Konflikt festgehalten werden, unter dem Schutz internationaler Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts stehen.

Da keine adäquate internationale Überwachung stattfindet, sind willkürliche Verhaftungen in den selbsternannten Staatsgebilden ebenfalls weit verbreitet. In allen hier betrachteten Entitäten werden regelmäßig willkürliche Verhaftungen von den *De-facto*-Behörden gemeinsam mit Offizieren des russischen Inlandsgeheimdienstes (FSB) vorgenommen, üblicherweise unter dem Vorwurf des „illegalen Grenzübertritts“, ohne dass die Beschuldigten über die genauen Gründe ihrer Verhaftung informiert werden.⁹ So wurden beispielsweise zwischen 2009 und 2015 insgesamt 1.641 georgische Bürger in der Nähe Abchasiens festgenommen, bei denen es sich größtenteils um ethnische Georgier aus der Region Gali handelte.¹⁰ Rund 1.000 Menschen wurden in Transnistrien bis zu drei bis vier Jahre in Sicherheitsverwahrung genommen.¹¹ In der Ostukraine wird das Problem illegaler Verhaftungen durch das rechtliche Vakuum, das durch das Fehlen funktionierender Gesetze in der LVR und der DVR entstanden ist, noch verschärft; bewaffnete Gruppen, die die faktische Kontrolle ausüben, folgen ihrer eigenen Auffassung von Recht und Ordnung, was Willkür, Straflosigkeit und brutale Rechtsverletzungen in Form illegaler Verhaftungen fördert.¹² In der LVR und in der DVR finden willkürliche Verhaftungen eben-

7 Vgl. Dutch Safety Board, Investigation crash MH17, 17 July 2014, Donetsk, unter: <https://www.onderzoeksraad.nl/en/onderzoek/2049/investigation-crash-mh17-17-july-2014/publicatie/1658/dutch-safety-board-buk-surface-to-air-missile-system-caused-mh17-crash>.

8 Vgl. International Criminal Court, The Office of the Prosecutor, Report on Preliminary Examination Activities 2017, 4. Dezember 2017, Den Haag, unter: https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2017-PE-rep/2017-otp-rep-PE_ENG.pdf.

9 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Georgia, Second Quarterly Report (April-June 2016) on the Human Rights Situation in the Occupied Regions of Georgia, S. 2 und S. 10-11.

10 Vgl. United States Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2009, vol. II, Europe and Eurasia, Near East and North Africa, Oktober 2012, Washington, D.C., 2012, S. 1687.

11 Vgl. United States Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2011, vol. II, Europe and Eurasia, Near East and North Africa, November 2014, Washington, D.C., 2014, S. 1491.

12 Vgl. Coalition of Public Organizations and Initiatives „Justice for Peace in Donbas“/Hel-sinki Foundation for Human Rights, Poland, Surviving Hell: Testimonies of Victims on Places of Illegal Detention in Donbas, Kiew, 25. September 2015, S. 6-7, unter: <https://www.osce.org/odihr/185431>.

falls vor allem an Kontrollpunkten statt, jedoch auch bei öffentlichen Versammlungen, am Wohnort, am Arbeitsplatz und an anderen Orten. Bei den meisten Inhaftierten handelt es sich um Personen, die proukrainische Ansichten vertreten oder mit den ukrainischen Streitkräften in Verbindung stehen. Die Kontrollpunkte werden von verschiedenen illegalen bewaffneten Gruppen kontrolliert, und Personen können nicht nur von – identifizierbaren oder nicht identifizierbaren – Kämpfern bewaffneter Gruppen festgenommen werden, sondern auch von quasi-staatlichen Behörden.¹³ In der Regel sind die Gruppen, die die Verhaftung vornehmen, auch diejenigen, die über den weiteren Verbleib illegal festgenommener Zivilisten entscheiden und den Transfer in die Haftanstalten durchführen. Die Gefangennahme von Angehörigen der ukrainischen Streitkräfte und Freiwilligenbataillone erfolgt in den meisten Fällen nach einer militärischen Konfrontation unter direkter Beteiligung der Streitkräfte der Russischen Föderation.¹⁴ Offiziell wurde zwar eine staatliche Ermittlungsbehörde eingerichtet, die solche Verstöße von Armeeangehörigen und Strafverfolgungsbeamten untersuchen soll, jedoch wurde sie nicht ausreichend mit Personal ausgestattet und hatte ihre Arbeit bis Ende 2016 noch nicht aufgenommen.¹⁵ Die Straflosigkeit, mit der die *De-facto*-Behörden in der LVR und in der DVR operieren können, hat darüber hinaus dazu beigetragen, dass willkürliche Verhaftungen zu einem inhärenten Merkmal der Territorien geworden sind, die sich nicht unter der Kontrolle der ukrainischen Regierung befinden.¹⁶ Über Vorfälle von Folter und Misshandlungen wird aus allen *De-facto*-Staatsgebilden berichtet, zumeist von Personen, die in sicherere Gebiete des Mutterstaates zurückgekehrt sind. In Abchasien werden Häftlinge üblicherweise geschlagen, mit Zigaretten verbrannt und in überfüllten Zellen unter Haftbedingungen festgehalten, die weit unter internationalen Standards liegen.¹⁷ Der Zugang zu Abchasien ist seit 2008 kaum noch möglich, was eine Bewertung der aktuellen Lage in Bezug auf das Gefängnisssystem und Folter sehr schwierig macht. In Transnistrien gibt es fünf Strafanstalten, in denen es Berichten zufolge zu Folter und anderen Misshandlungen gekommen ist. Obwohl die *De-facto*-Verfassung Folter verbietet, wird sie im Strafgesetz nicht definiert. Es sieht stattdessen eine Strafe von bis zu sieben Jahren Gefängnis für „Misshandlung“ in Kombination mit Folter vor.¹⁸ Zu Folter und Misshandlungen soll es

13 Vgl. ebenda, S. 16-17.

14 Vgl. ebenda, S. 17.

15 Vgl. Amnesty International, Report 2016/2017. The State of the World's Human Rights, on Ukraine, S. 375-379, hier: S. 375, unter: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1048002017ENGLISH.PDF>.

16 Vgl. Anna Neistat, No justice for eastern Ukraine's victims of torture, in: Newsweek, 27. Mai 2016, unter: <http://www.newsweek.com/no-salve-eastern-ukraine-victims-detention-torture-463514>

17 Vgl. U.S. Department of State, Georgia, in: 2016 Country Reports on Human Rights Practices, 3. März 2017, unter: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2016/eur/265422.htm>.

18 Vgl. Thomas Hammarberg, Report on Human Rights in the Transnistrian Region of the Republic of Moldova, 14. Februar 2013, S. 14, unter: <http://md.one.un.org/content/unct/moldova/en/home/publications/joint-publications/report-on-human-rights-in-the-transnistrian-region-of-the-republ.html>.

Berichten zufolge auch in Polizeistationen gekommen sein. Die häufigsten Praktiken war in diesen Fällen der Entzug von Nahrung und Wasser während der Haft, womit die Opfer dazu gebracht werden sollten, ihre „Schuld“ einzugestehen oder Dokumente und Erklärungen zu unterzeichnen.¹⁹ Vorwürfe hinsichtlich Folter und anderer Misshandlungen wurden auch vom damaligen Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Manfred Nowak, bei seinem Besuch Transnistriens im Jahr 2008 bestätigt. Angehörige von Milizen und Wächter versuchen in den Verhören häufig mit massiven Schlägen Geständnisse zu erzwingen; Strafzellen mit Eisenbetten sind üblich, ebenso Foltertechniken wie z.B. das Treiben von Nadeln unter die Fingernägel oder Elektroschocks. Hinzu kommt, dass die medizinischen Einrichtungen ungenügend sind. Die Gefangenen dürfen außerdem nur eine begrenzte Zeit an die frische Luft, haben nur eingeschränkten Zugang zu Wasser und sanitären Anlagen und müssen längere Zeit in Einzelhaft verbringen.²⁰ Die Zellen sind klein und mit bis zu zehn Gefangenen in einer Zelle völlig überfüllt, was bedeutet, dass die Gefangenen in Schichten schlafen müssen. Die Zellen sind außerdem kalt, schimmelig und nicht ausreichend belüftet, es mangelt an frischer Luft, sanitären Anlagen und genügend Licht. Inoffizielle Quellen berichten, dass diejenigen, die regelmäßige „Gebühren“ zahlen, bessere Haftbedingungen erhalten. Wer nicht bezahlt, wird in Zellen für 60 Menschen gesteckt.²¹ Wer zum Tode oder zu lebenslanger Haft verurteilt ist, wird in Einzelhaft gehalten, was eine Form unmenschlicher Strafe ist. Mit insgesamt 628 Gefangenen pro 100.000 Einwohner hat Transnistrien eine der höchsten Gefangenenraten in Europa.²²

Die Gesundheitsfürsorge und die medizinische Versorgung in den transnistrischen Gefängnissen sind unzureichend, viele Gefangenen sterben an Tuberkulose (Gefangene werden von der Polizei oft auf unmenschliche Weise in unbelüfteten Eisenbahnwaggons zu den Strafanstalten transportiert, was die Gefahr einer Ansteckung erhöht).²³ Auch fehlen medizinische Einrichtungen zur Behandlung der Infektion. Darüber hinaus weisen die Gefangenen eine hohe Rate an HIV-Infektionen auf, die aufgrund des Fehlens internationaler Programme in Transnistrien zudem noch steigt. 2016 meldete die lokale Ombudsperson 59

19 Vgl. Civil Rights Defenders/Promo-Lex, Human Rights in the Transnistrian region of Moldova, Chişinău 2014, S. 38, unter: https://promolex.md/old/upload/publications/en/doc_1395657140.pdf.

20 Vgl. United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Tenth session, Agenda item 3, Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Mission to the Republic of Moldova, A/HRC/10/44/Add.3, 12. Februar 2009, S. 51-55, unter: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=14984.

21 Vgl. Civil Rights Defenders/Promo-Lex, a.a.O. (Anm. 19), S. 14.

22 Vgl. Nowak, a.a.O. (Anm. 20), p. 19.

23 Vgl. ebenda, S. 12.

Fälle von Tuberkulose und 141 HIV-Infektionen unter den Häftlingen.²⁴ Für Gefangene mit Behinderungen gelten keine besonderen Haftbedingungen, was gegen Menschenrechtsstandards verstößt.²⁵ Die transnistrischen Behörden haben 2012 einen Untersuchungsausschuss eingesetzt, der sich mit Folter- und Misshandlungsfällen befassen soll, und den Posten eines transnistrischen Menschenrechtsbeauftragten geschaffen. Der Ausschuss führt jedoch keine Kontrollen in Haftanstalten durch und macht einen eher ineffektiven Eindruck; die Berichte über Beschwerden mutmaßlicher Opfer von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung halten nach wie vor an.

In der Ostukraine wurden rund 71 Prozent der Zivilisten und 68 Prozent der Soldaten, die von der LVR und der DVR gefangen genommen wurden, gefoltert.²⁶ Seit der Unterzeichnung des ersten Minsker Abkommens im September 2014 wurden 3.083 Menschen im Zuge eines jeweils organisierten Austauschs freigelassen, 117 weitere blieben hingegen in Gefangenschaft.²⁷ Die *Eastern Human Rights Group* berichtete von systematischen Misshandlungen von Gefangenen, darunter Folter, Nahrungsentzug, die Verweigerung medizinischer Hilfe, Einzelhaft sowie der Einsatz von Gefangenen als Sklavenarbeiter zur Herstellung von Waren, die verkauft werden, um den von Russland unterstützten Separatistengruppen zu eigenen Einkünften zu verhelfen.²⁸ Rechtswidrig verhaftete Personen berichteten von weit verbreiteten Folterpraktiken, darunter tätliche Angriffe, die Verwendung von Druckluftwaffen sowie von Hieb- und Stichwaffen, Scheinhinrichtungen, Schlaf-, Wasser- und Nahrungsentzug, das Verbinden der Augen, das Anlegen von Handschellen, das Überziehen von Plastiktüten über den Kopf, Schnitte, die Anwendung von Elektroschocks an verschiedenen Körperteilen, massive Schläge, Würgen mit einem Gürtel, das Fesseln mit Seilen und Gummibändern sowie das Beibringen von Schusswunden mit kleinkalibrigen Waffen.²⁹

Insgesamt wurden 61 Haftorte dokumentiert. In der Regel werden die Gefangenen in Gebäuden der Strafverfolgungsbehörden oder der örtlichen Verwaltung sowie in den Räumlichkeiten von Industriebetrieben und staatlichen Unternehmen festgehalten. Diese sind nicht für solche Zwecke ausgestattet und

24 Vgl. U.S. Department of State, Moldova, in: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2016 Country Reports on Human Rights Practices, Report, 3. März 2017, unter: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2016/eur/265450.htm>.

25 Vgl. United Kingdom Home Office, Country Policy and Information Note, Moldova: Human rights in Transnistria, Country Policy and Information Note, Juni 2017, S. 29 (die Mitteilung zitiert den Bericht von Promolex/International Federation of Human Rights: Human Rights in the Transnistrian region of the Republic of Moldova, 2016).

26 Vgl. Ukrainian Helsinki Human Rights Union, Human Rights situation in Donbas, Kiew 2017, S. 2.

27 Vgl. ebenda.

28 Vgl. U.S. Department of State, Ukraine, in: Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2016 Country Reports on Human Rights Practices, Report, 3. März 2017, unter: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2016/eur/265484.htm>.

29 Vgl. Coalition of Public Organizations and Initiatives „Justice for Peace in Donbas“/Helsinki Foundation for Human Rights, Poland, Surviving Hell, a.a.O. (Anm. 12), S. 17, 27-34.

können den Bedürfnissen der Gefangenen hinsichtlich Nahrung und medizinischer Versorgung sowie grundlegenden sanitären Bedürfnissen nicht gerecht werden. Die Hälfte der Gefangenen berichtete, dass sie zeitweise in Kellern und Fahrzeugschuppen festgehalten worden waren und statt Toiletten Plastikflaschen benutzen mussten.³⁰ Ein besonders ernsthaftes Problem in der Ostukraine ist die systematische Anwendung von Folter vor dem Hintergrund eines anhaltenden bewaffneten Konflikts und der Existenz illegaler bewaffneter Gruppen. Verschärft wird dies noch durch das Fehlen von Überwachungsmechanismen, was zur Folge hat, dass es mit Ausnahme der Berichte, die von ehemaligen Gefangenen stammen, keinerlei Informationen gibt. Der für die internationale Überwachung der Menschenrechte notwendige Zugang zur LVR und zur DVR ist extrem begrenzt und die wenigen Organisationen, die überhaupt in den abtrünnigen Gebieten vertreten sind, werden in ihrer Arbeit von den *De-facto*-Behörden eingeschränkt, haben aber auch selbst nur begrenzte Kapazitäten.

Neben dem Recht auf Leben werden in den *De-facto*-Staatsgebilden auch zahlreiche andere Rechte verletzt, so z.B. die Freizügigkeit (durch „Passportisierung“ und die Einführung besonderer „Genehmigungen“ zum Betreten von Grenzgebieten; „*borderization*“, d.h. die Errichtung oder allmähliche Verschiebung von Grenzen; die Schließung von Übergangsstellen sowie Einschränkungen und Diskriminierungen an *De-facto*-Grenzübergängen), das Recht auf Bildung (durch das Verbot bestimmter Unterrichtssprachen, verbale Drohungen und die Nutzung von Bildungseinrichtungen für militärische Zwecke), die Medien- und Meinungsfreiheit (durch Zensur, Selbstzensur, Medienmonopole und die Unterstellung der Medien unter die *De-facto*-Behörden), die Religionsfreiheit (eng verknüpft mit der innenpolitischen Situation und Mustern der Diskriminierung religiöser Minderheiten), politische Rechte und vieles mehr. Solche Verstöße sind häufig mit *de-facto*-gesetzlichen Einschränkungen aufgrund ethnischer Kriterien verbunden, wie z.B. den Vorschriften, die der Diskriminierung von Georgiern aus dem Gali-Distrikt in Abchasien, der rumänischsprachigen Bevölkerung Transnistriens und proukrainischer Einwohner im Donbas dienen. Mit Ethnizität zusammenhängende Fragen können hochpolitisch werden und zu interethnischen Konflikten, Propaganda, Angst, Straflosigkeit, diskriminierenden politischen Maßnahmen und Gesetzen sowie Autokratie führen. Vor allem aber wird Ethnizität zu einem wichtigen Thema mit Blick auf Sicherheit und Stabilität.

Dieses große Spektrum von Menschenrechtsverletzungen, insbesondere die Verletzung des Rechts auf Leben, zeigt deutlich, dass die besetzten Gebiete Georgiens, Moldaus und der Ukraine auf der Landkarte der Menschenrechte weiße Flecken sind und es daher dringend erforderlich ist, internationalen Mechanismen zur Überwachung der Menschenrechte ungehinderten und kontinuierlichen Zugang zu ihnen zu gewährleisten. Doch welche Überwachungsmechanismen gibt es – wenn überhaupt – zurzeit in Abchasien, Transnistrien und

30 Vgl. ebenda, S. 13, 25.

im Donbas? Funktionieren sie? Und falls ja, welchen Beitrag leistet die OSZE zur Überwachung der Menschenrechte?

Bestehende Überwachungs- und Schutzmechanismen in den von eingefrorenen Konflikten betroffenen Gebieten

Weder Abchasien noch Transnistrien geben zu, dass die Menschenrechtsverletzungen in ihren Entitäten nach dem Ende des bewaffneten Konflikts andauern. Im Donbas, wo der bewaffnete Konflikt nach wie vor anhält, ist das Ausmaß systematischer Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten noch weitaus höher. Zwar haben internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen (VN), die EU, der Europarat und die OSZE zahlreiche Instrumente zum Schutz der Menschenrechte entwickelt, doch werden diese in den fraglichen Gebieten nicht eingesetzt, und den Organisationen wird so gut wie kein Zugang gewährt. Die Entitäten werden somit zu „Ghettos“, in denen die Einwohner nicht nur territorial isoliert, sondern auch von den Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte abgeschnitten sind.

Trotz der Tatsache, dass Georgien, Moldau und die Ukraine Mitglieder internationaler Organisationen sind, die in diesen Ländern Vertretungen oder Missionen unterhalten, hindern die *De-facto*-Behörden der separatistischen Entitäten gemeinsam mit der Russischen Föderation (die faktisch die Kontrolle ausübt) viele internationale Organisationen daran, die Entitäten zu betreten. Das macht es extrem schwierig, über die tatsächliche Menschenrechtslage in diesen Gebieten zu berichten, die dadurch zu völlig weißen Flecken werden, wenn es um die Überwachung der Menschenrechte geht oder darum, die Täter, zur Rechenschaft zu ziehen. Die *De-facto*-Staatsgebilde haben zwar ihre eigenen lokalen Mechanismen zur Überwachung der Menschenrechte, Strafverfolgungsorgane und Gerichte eingerichtet, doch diese sind hochgradig korrupt, unzuverlässig und reformbedürftig. Transnistrien hat 2012 einen eigenen „Untersuchungsausschuss“ für Folterfälle ins Leben gerufen und unterhält seit 2006 das Büro einer Ombudsperson, jedoch sind beide Einrichtungen wenig effektiv und die Glaubwürdigkeit ihrer Berichte ist zweifelhaft. Einen anderen wirksamen unabhängigen Überwachungsmechanismus gibt es nicht. Die Ombudsperson in Transnistrien hat zwar eine Beratergruppe eingesetzt, die als Überwachungsmechanismus dienen soll, jedoch verweigern ihr die lokalen Behörden unter dem Vorwand, dass es unmöglich sei, die physische Sicherheit der Überwacher während der Treffen mit Gefangenen zu garantieren, den Zugang zu den Haftanstalten.³¹ In Abchasien gibt es seit 2008 das Amt des Menschenrechtsbeauftragten, das jedoch der direkten Aufsicht des *De-facto*-Präsidenten Abchasiens unterstellt ist. Es ist offensichtlich, dass es keine wirksamen Instrumente zum Schutz oder zur Überwachung der Menschenrechte in den betreffenden Entitäten gibt.

31 Vgl. U.S. Department of State, Moldova, a.a.O. (Anm. 24).

Die angespannten Beziehungen zwischen Abchasien und Georgien, Transnistrien und Moldau sowie der LVR und der DVR und der Ukraine haben zur Folge, dass offiziellen nationalen Institutionen zur Überwachung der Menschenrechte der notwendige Zugang nicht gewährt wird. Die Außenministerien aller Mutterstaaten erstellen Berichte über die Menschenrechtssituation in ihren besetzten Regionen, mit denen die internationale Gemeinschaft über die Situation vor Ort informiert werden soll. Die Berichte basieren jedoch auf bereits vorliegenden Informationen aus nationalen und internationalen öffentlich zugänglichen Quellen zu Menschenrechtsverletzungen und werten lediglich einige der bekanntesten Beispiele aus. Dieses Vorgehen ermöglicht somit nicht die Sammlung und Erhebung neuer Daten zur Menschenrechtssituation in den besetzten Gebieten.³²

Die einzigen internationalen Präsenzen vor Ort sind folgende: In Transnistrien betreibt die OSZE Feldbüros in Tiraspol und Bender. Bei den in Abchasien aktiven Organisationen handelt es sich um die Action Contre La Faim (ACF), den Dänischen Flüchtlingsrat, Première Urgence – Aide Médicale Internationale, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF). In der Ukraine, in der der Konflikt nach wie vor anhält, unterhält die OSZE Feldbüros in Donezk und Luhansk, wo auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) aktiv ist. In Donezk gibt es außerdem eine Mission der VN zur Überwachung der Menschenrechte. Die OSZE-Sonderbeobachtermission (SMM) in der Ukraine hat zwar auch das Mandat, die Menschenrechtssituation zu beobachten, Sachverhalte festzustellen und über Vorfälle zu berichten, konzentriert ihre Bemühungen jedoch stärker auf die Beobachtung von Verletzungen des Waffenstillstands, einschließlich ziviler Opfer und Notlagen im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt. Die SMM führt – wie ihre Berichte zeigen – keine systematische Überwachung der Menschenrechte durch. Das IKRK unterhält Büros in Donezk und Luhansk und unterstützt nicht nur den Austausch von Gefangenen und die Suche nach vermissten Personen, sondern konzentriert sich ebenso auf humanitäre Arbeit im Zusammenhang mit dem Konflikt. Die vom OHCHR eingesetzte Mission zur Überwachung der Menschenrechte in der Ukraine hat ebenfalls Beobachter nach Donezk entsandt und liefert die umfassendsten Informationen über Menschenrechtsverletzungen in der Ostukraine. Die Mechanismen der VN werden nach wie vor durch den willkürlichen Zugang zu den *De-facto*-Staatsgebilden beeinträchtigt. Die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) wurde 1993 eingerichtet und 1996 um das Menschenrechtsbüro der Vereinten Nationen in Abchasien, Georgien (Human Rights Office Abkhazia, Georgia/HROAG) mit dem Ziel, die Menschenrechte in Abchasien zu schützen, erweitert. Das Mandat der

32 Vgl. United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Letter dated 25 November 2016 from the Chargé d'affaires a.i. of Georgia to the United Nations Office at Geneva addressed to the President of the Human Rights Council, A/HRC/34/G/2, 13. Januar 2017, S. 1, unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/006/06/PDF/G1700606.pdf>.

UNOMIG wurde 2009 nicht erneuert, nachdem Russland sein Veto gegen den Verlängerungsbeschluss eingelegt hatte. Damit blieben etwa 60.000 schutzbedürftige ethnische Georgier in Abchasien zurück. In Transnistrien und im Donbas haben die VN zwar nie eine Friedensmission eingerichtet, setzen jedoch regelmäßig „Sonderverfahren“ ein, für die einzelne Personen oder Gruppen z.B. zu Sonderberichterstatlern, unabhängigen Experten oder Arbeitsgruppen ernannt werden, um die Lage – trotz großer Schwierigkeiten, Zugang zu den Gebieten zu erlangen – zu überwachen. Arbeitsgruppen der Vereinten Nationen konnten dennoch nicht nach Abchasien einreisen, da das Stellvertreterregime ihnen den Zugang verweigerte. Der letzte Sonderberichterstatler der VN für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, dem es gelang, nach Abchasien einzureisen, war Manfred Nowak, der das Gebiet am 26. Februar 2010 besuchte. Seinem Nachfolger Juan Méndez wurde hingegen im März 2015 von den *De-facto*-Behörden für einen Folgebesuch der Zugang verwehrt.³³ Dasselbe gilt für die Sonderberichterstatlerin der VN für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie sowie den Sonderberichterstatler der VN für die Menschenrechte Binnenvertriebener. Beiden wurde 2016 der Zugang zu Abchasien verwehrt. 2012 bereiste der Sachverständige der VN für Menschenrechte Thomas Hammarberg Transnistrien. Er legte einen umfassenden Bericht über die Menschenrechtslage vor, in dem er auf das Fehlen unabhängiger Mechanismen zur Überwachung und zum Schutz von Menschenrechten sowie Lücken in den *De-facto*-Gesetzen hinwies. Als die damalige Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte Flavia Pansieri im April 2014 ebenfalls Transnistrien besuchte, unterstrich sie erneut, dass die Behörden, die die faktische Kontrolle ausüben, verpflichtet sind, die Menschenrechte der in dem Gebiet lebenden Menschen zu achten und zu gewährleisten.³⁴ Auch wenn Transnistrien dem Sonderberichterstatler der Vereinten Nationen über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe 2012 den Zugang gewährt hatte, blieb festzustellen, dass keine der früheren Empfehlungen umgesetzt worden war.

Auf regionaler Ebene sind Georgien, Moldau und die Ukraine allesamt Mitglieder des Europarats, haben das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ratifiziert und unterliegen der Zuständigkeit des EGMR. Jedoch wurde weder dem Menschenrechtskommissar des Europarats noch Delegationen des Sekretariats Zugang zu den fraglichen Gebieten gewährt. Einzige Ausnahme war der Besuch Thomas Hammarbergs in Transnistrien 2012 in seiner Funktion als

33 Vgl. United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner, Georgia has come a long way, but more needs to be done – UN Special Rapporteur on torture, Tbilisi, 19. März 2015, unter: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15724>.

34 Vgl. United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner, Statement by the UN Deputy High Commissioner for Human Rights, Flavia Pansieri, at the end of her mission to the Republic of Moldova, Chişinău, 11. April 2014, unter: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14498&LangID=E>.

Menschenrechtskommissar des Europarats. Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (*Committee for the Prevention of Torture, CPT*) führte 2009 einen *Ad-hoc*-Besuch in Abchasien sowie vier *Ad-hoc*-Besuche in Transnistrien 2000, 2003, 2004 und 2006 durch und besuchte 2009, vor dem Konflikt, mehrere Strafanstalten in Luhansk, allerdings keine in Donezk.

Die Rolle der OSZE bei der Menschenrechtsüberwachung in Abchasien, Transnistrien und im Donbas

Die OSZE hat in allen drei abtrünnigen Gebieten sowohl während der Konflikte als auch danach eine wichtige Rolle gespielt. Georgien ist OSZE-Teilnehmerstaat und ist als solcher zahlreiche Verpflichtungen in Bezug auf Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung eingegangen. Dazu gehören auch die Achtung des Verbots von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie der Schutz vor willkürlicher Festnahme oder Inhaftierung. Die OSZE-Mission in Georgien wurde im Dezember 1992 eingerichtet und entsandte Menschenrechtsbeobachter nach Abchasien, um Menschenrechtsverletzungen zu überwachen, im Namen der Opfer zu intervenieren, Beschwerden entgegenzunehmen und dem Ständigen Rat der OSZE zu berichten. Die OSZE-Mission in Georgien hat auch zu Operationen der VN in Abchasien Kontakt aufgenommen, um gemeinsam auf Verhandlungen und eine umfassende Konfliktlösung hinzuwirken und die Achtung der Menschenrechte durch die Entwicklung einschlägiger Projekte zu fördern. Die Mission wurde jedoch 2009 geschlossen. Somit ist die Beobachtermission der Europäischen Union (EUMM) in Georgien der einzige verbliebene internationale Überwachungsmechanismus vor Ort. Leider ist sie nicht imstande, ihrem Mandat vollständig nachzukommen, da ihr nach wie vor der Zugang zu den besetzten Regionen Abchasiens verwehrt wird.

Die OSZE-Mission in Moldau wurde 1993 eingerichtet, um eine dauerhafte und umfassende politische Lösung des Transnistrienkonflikts zu erleichtern. Ihre Hauptaufgabe war die Vermittlung zwischen Chişinău und Tiraspol, sie hatte jedoch auch den Auftrag, Informationen einzuholen und weiterzuleiten, konkrete Zwischenfälle zu untersuchen sowie beratend zu wirken und Sachwissen über die wirksame Einhaltung internationaler Verpflichtungen im Bereich Menschen- und Minderheitenrechte zur Verfügung zu stellen.³⁵ Die Mission hat also explizit das Mandat, die Implementierung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen in Transnistrien zu unterstützen.³⁶ Die OSZE-Mission eröffnete 1995 ein Feldbüro in Tiraspol und 2003 ein weiteres in Bender.

35 Vgl. CSCE Mission to the Republic of Moldova, CSO Vienna Group, Journal No. 7, 11. März 1993, Annex 1, unter: <http://www.osce.org/moldova/41137>.

36 Vgl. Klemens Büscher, Die Missionen in der Republik Moldau und in der Ukraine: eine doppelte Bilanz, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 221-237, hier:

Diese Büros sind ausschließlich mit Einheimischen besetzt, dienen jedoch auch als Brückenkopf für die internationalen Mitarbeiter, die mehrmals in der Woche nach Transnistrien reisen, sowie als „Antenne“ der OSZE in der Region. Ein Briefwechsel zwischen der Mission und dem transnistrischen Präsidenten garantierte den Missionsmitarbeitern Bewegungsfreiheit in der Region.³⁷ Der Zugang zu dem Gebiet wurde in der Praxis jedoch nicht immer gewährt und, nachdem die Übereinkunft 2013 von der damaligen transnistrischen Führung einseitig widerrufen worden war, sogar noch stärker eingeschränkt.³⁸ Die Mission nutzte ihre privilegierte Zugangsmöglichkeit dennoch und half anderen internationalen Organisationen dabei, das Gebiet zur Überwachung der Menschenrechtslage zu betreten. Die OSZE-Mission nimmt zwar auch individuelle Beschwerden über Menschenrechtsverstöße entgegen und bearbeitet sie, für die Überwachung und den Schutz der Menschenrechte besteht ihr größter Nutzen jedoch in ihrem Zugang zu der Region und zu allen Ebenen der *De-facto*-Behörden und den wesentlichen Entscheidungsträgern. Die OSZE-Mission leistet wichtige Arbeit, indem sie die Entwicklungen vor Ort, insbesondere hinsichtlich der unter moldauischer Verwaltung stehenden Schulen in Transnistrien, die die lateinische Schrift verwenden, aufmerksam verfolgt, und außerdem durch ihre ständige Präsenz auch die Arbeit des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) in dieser Frage unterstützt. Dank ihrer Berichte an den Ständigen Rat der OSZE und vor allem auch dank ihrer aktiven Medienarbeit während der Schulkrise im Jahr 2014 hatte die Arbeit der Mission sowohl präventive als auch korrigierende Wirkung bei Verstößen gegen das Recht auf Bildung in Transnistrien. Im Rahmen ihrer Vermittlerrolle bei der Konfliktbeilegung insgesamt trug die Mission gemeinsam mit dem HKNM zu einer Übereinkunft über eine Reihe von kurzfristigen und systematischen Maßnahmen bei, die es den Schulen ermöglichten ihren Betrieb aufrechtzuerhalten.³⁹ Die Arbeit der Mission war eine Mischung aus Beobachtung vor Ort, Berichterstattung an die internationale Gemeinschaft und direkter Intervention bei den transnistrischen Behörden.⁴⁰ Sie unterstützte auch Medien und Journalisten, die aufgrund ihrer Kritik am Regime in Schwierigkeiten geraten waren, half bei der Anhörung individueller Fälle vor dem EGMR, und förderte auf vielfältige Art und Weise die Durchführung von Wah-

S. 224; vgl. auch OSCE, OSCE Mission to Moldova, Mandate, unter: <https://www.osce.org/moldova/105894>.

- 37 Vgl. Rolf Welberts, Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 193-210, hier: S. 197.
- 38 Vgl. United States Mission to the OSCE, Concerns about OSCE Access to the Transnistria Region. As delivered by Ambassador Daniel B. Baer to the Permanent Council, Vienna, April 3, 2014, PC.DEL/372/14, 3. April 2014, unter: <http://www.osce.org/pc/117322>.
- 39 Vgl. William H. Hill, Konfliktbeilegung in Transnistrien – Fortschritte und Rückschritte: Die OSZE-Mission in Moldau 2005/2006, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 167-189, hier: S. 170-171.
- 40 Vgl. Welberts, a.a.O. (Anm. 37), S. 200.

len, indem sie den Einwohnern Transnistriens z.B. die Teilnahme an den Wahlen in Moldau ermöglichte. Über diese direkten Beiträge zur Überwachung und zum Schutz der Menschenrechte unterstützte die Mission Besuche anderer internationaler Organisationen in Transnistrien, darunter das CPT und der Sonderberichterstatter der VN für Folter.

In der Ukraine eröffnete die OSZE ihre erste Feldoperation 1994, die vorrangig die Aufgabe hatte, die Eskalation eines potenziellen Konflikts um die Halbinsel Krim zu verhindern.⁴¹ Die Mission wurde im April 1999 geschlossen, da ihr Mandat als erfüllt betrachtet wurde. Im Juni 1999 wurde sie durch den OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine ersetzt.⁴² Im Gegensatz zu der vorangegangenen Mission hat der Projekt Koordinator kein Mandat zur Überwachung der Menschenrechte und zur entsprechenden Berichterstattung, kann jedoch Projekte in diesem Bereich durchführen. Tatsächlich war das erste große Projekt, das er in Angriff nahm, die Überprüfung der Menschenrechtsgesetzgebung. Den Projekt Koordinator in der Ukraine gibt es 2017 zwar immer noch, seine Aktivitäten reichen jedoch nicht über das von der Regierung in Kiew kontrollierte Gebiet hinaus. Am 21. März 2014 beschloss der Ständige Rat der OSZE die Entsendung der Sonderbeobachtermission (SMM) in die Ukraine, die über zusätzliche Feldebüros in Donezk und Luhansk verfügt.⁴³

Die OSZE-SMM, deren Aufgabe es ist, zum Abbau der Spannungen und zur Förderung von Frieden und Stabilität in der gesamten Ukraine beizutragen,⁴⁴ hat nicht nur ein klares Mandat zur Überwachung der Menschenrechte, sondern ist auch in den von der DVR und der LVR kontrollierten Gebieten präsent. Die SMM wurde unmittelbar nach der rechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland und vor der militärischen Eskalation im Donbas eingerichtet und hat den Auftrag, „als Reaktion auf konkrete Vorfälle und berichtete Vorfälle, einschließlich jener, die behauptete Verstöße gegen grundlegende OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen betreffen, den Sachverhalt festzustellen und darüber zu berichten“ sowie „die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten [...] zu beobachten und zu unterstützen“.⁴⁵ Die SMM richtete Büros in Donezk und Luhansk ein und entsandte 600 ihrer 700 zivilen Beobachter in von der Regierung und von den Rebellen kontrollierte Gebiete in der Ostukraine. Im Zuge der militärischen Eskalation des Konflikts im Donbas seit Mai 2014 und noch stärker nach den Minsker Abkommen vom September 2014 entwickelte sich die SMM jedoch rasch zu einer zivilen friedenserhaltenden

41 Vgl. Büscher, a.a.O. (Anm. 36), S. 223-224.

42 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 295, PC.DEC/295, 1. Juni 1999, unter: <http://www.osce.org/pc/29031>.

43 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014, unter: <https://www.osce.org/pc/116747>; Claus Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 205-221.

44 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, a.a.O. (Anm. 43), S. 1.

45 Ebenda.

Operation, deren Schwerpunkt klar auf der Überwachung des Waffenstillstands und der Berichterstattung über Verstöße gegen die Minsker Abkommen lag. Die Überwachung der Menschenrechte im Donbas durch die SMM und ihre Berichterstattung darüber beziehen sich daher vor allem auf Zwischenfälle mit zivilen Opfern und potenzielle Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, wie etwa den willkürlichen Beschuss von Wohngebieten oder den Beschuss aus solchen Gebieten heraus. Abgesehen von Zwischenfällen im Zusammenhang mit Waffenstillstandsverletzungen hat sich die SMM mit keinem einzigen Fall befasst, der die Menschenrechte betrifft. Sie hat jedoch analytische Berichte über eine Reihe von menschenrechtsbezogenen Fragen vorgelegt, darunter ein Bericht über die Not der von dem Konflikt betroffenen Zivilisten, der 2017 verfasst wurde.⁴⁶ Frühere thematische Berichte, die sich mit Menschenrechtsfragen in der DVR und der LVR befassen, konzentrierten sich auf den Zugang zu Wasser⁴⁷ und zur Justiz in diesen Gebieten⁴⁸ sowie auf die Situation ehemals staatlich finanzierter Einrichtungen wie Strafanstalten, Waisenhäuser oder medizinische Einrichtungen.⁴⁹

Die SMM hat den Austausch von Zivilisten und Kämpfern bzw. Soldaten, die von beiden Seiten gefangen gehalten werden, weiter erleichtert. Im Juli 2014 spielte sie eine entscheidende Rolle dabei, internationalen Ermittlern den Zugang zur Absturzstelle von Malaysia-Airlines Flug 17 (MH17) zu ermöglichen. Die SMM ist für die Menschenrechtsüberwachung im Vergleich zu ihren Möglichkeiten zur Überwachung des Waffenstillstands zwar nur unzureichend ausgestattet, ihre Arbeit zur Überwachung der Menschenrechtssituation und zur Berichterstattung darüber ist dennoch nach wie vor von großer und manchmal auch entscheidender Bedeutung, da die SMM Zugang zu Entscheidungsträgern und den *De-facto*-Behörden hat. Außerdem verfügt keine andere internationale Organisation über eine so große und gut verteilte Präsenz in der DVR und der LVR, insbesondere in den Grauzonen zwischen den Fronten und anderen Hotspots entlang der Konfliktlinie.

Die drei OSZE-Institutionen – das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der HKNM und der Beauftragte für Medienfreiheit – haben die Aufgabe, Entwicklungen im Menschenrechtsbereich und die Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen in allen OSZE-Teilnehmerstaaten im Rahmen ihres jeweiligen Mandats und insbesondere mit Blick auf „Frühwarnung“

46 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report, Hardship for conflict-affected civilians in eastern Ukraine, Februar 2017, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/300276>.

47 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Access to water in conflict-affected areas in Donetsk and Luhansk regions, September 2015, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/183151>.

48 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report, Access to Justice and the Conflict in Ukraine, Dezember 2015, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/212311>.

49 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report, Findings on Formerly State-Financed Institutions in the Donetsk and Luhansk Regions, 30 März 2015, SEC.FR/273/15, 30. März 2015, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/148326>.

zu überwachen. Das BDIMR ist damit beauftragt, die Umsetzung von Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu unterstützen und die Achtung von Menschenrechten zu beobachten und zu fördern und führt zu diesem Zweck u.a. Wahlbeobachtungsmissionen durch. Der HKNM sorgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt für „Frühwarnung“ und gegebenenfalls für „Frühmaßnahmen“ hinsichtlich von Spannungen, die Bezug auf Angelegenheiten nationaler Minderheiten haben und das Potenzial in sich bergen, sich zu einem den Frieden, die Stabilität oder die Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln. Der Beauftragte für Medienfreiheit hat den Auftrag, die Entwicklungen im Medienbereich zu beobachten und für die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen in Bezug auf freie Meinungsäußerung und Medienfreiheit einzutreten und diese zu fördern. Alle drei Institutionen haben in den vergangenen Jahren auch in Georgien, Moldau und der Ukraine gearbeitet. Ihr Zugang zu Abchasien, Transnistrien und zum Donbas und ihr dortiger Einfluss waren jedoch begrenzt und – mit Ausnahme des HKNM in Abchasien – geringer als derjenige der jeweiligen OSZE-Feldoperationen. Seit der militärischen Eskalation in der Ostukraine konzentrieren sich das BDIMR, der/die HKNM und der/die Medienbeauftragte auf das von der ukrainischen Regierung kontrollierte Gebiet. Das BDIMR hat in den *De-facto*-Staatsgebilden aufgrund ihres unbestimmten Status sowie aus Sicherheitsgründen bislang keine Wahlbeobachtungen durchgeführt. Die Minsker Abkommen sehen jedoch eine wichtige Rolle für das BDIMR bei der Beobachtung der Lokalwahlen vor, die in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk in Übereinstimmung mit der ukrainischen Gesetzgebung stattfinden sollen. Von Anfang März bis Mitte April 2014 und somit vor der militärischen Eskalation des Konflikts führten das BDIMR und die Hohe Kommissarin für nationale Minderheiten gemeinsam eine Mission zur Bewertung der Menschenrechtslage in der Ukraine durch. Die Bewertung konzentrierte sich zwar vor allem auf die Krim, brachte jedoch auch Menschenrechtsverletzungen gegenüber Pro-Maidan-Aktivistinnen und Journalistinnen in Luhansk ans Licht.⁵⁰ Der Abschlussbericht des BDIMR über die Präsidentschaftswahlen von 2014 stellte fest, dass die illegalen Aktionen der Behörden der DVR und der LVR „Versuche darstellten, die Wahlen zu verhindern und Bürgern das Grundrecht zu verweigern, frei an der Wahl teilzunehmen und ihren bevorzugten Vertreter zu wählen“.⁵¹ In Bezug auf Abchasien veröffentlichte das BDIMR im November 2008 einen Bericht über die Menschenrechtslage in den vom Krieg betroffenen Gebieten nach dem Georgienkonflikt im Jahr 2008, der auch auf die Lage der Binnenvertriebenen in Abchasien eingeht. Die wichtigste Aktion des BDIMR

50 Vgl. OSCE HCNM/OSCE ODIHR, Human Rights Assessment Mission in Ukraine, Human Rights and Minority Rights Situation, ODIHR HRAM: 6 March – 1 April 2014, HCNM HRAM: 8 March – 17 April, Den Haag/Warschau, 12. Mai 2014, insbesondere S. 26-27 und 32, unter: <https://www.osce.org/odihr/118476>.

51 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Ukraine, Early Presidential Election, 25 May 2014, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 30. Juni 2014, S. 2, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549>.

in Transnistrien war die Beobachtung des Prozesses gegen die „Ilascu-Gruppe“ im Jahr 1993.⁵²

Schwerpunkte der Arbeit des HKNM in Abchasien waren Bildung, die Sprachenfrage sowie die Lage der Binnenvertriebenen. Während eines Besuchs in Abchasien im Jahr 2009 forderte HKNM Knut Vollebæk die Behörden nachdrücklich dazu auf, „den Druck zu beenden, der auf die georgische Bevölkerung im Bezirk Gali durch die Einschränkung ihrer Bildungsrechte, die zwangsweise ‚Passportisierung‘, die Zwangseinberufung in die abchasischen Streitkräfte sowie die Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit ausgeübt wird“.⁵³ Vollebæk besuchte die Region 2010 erneut und wiederholte seine Bedenken. Seine Nachfolgerin Astrid Thors hatte indes nicht die Möglichkeit nach Abchasien zu reisen und konnte die Lage nur verfolgen, indem sie Gebiete besuchte, die von der georgischen Regierung kontrolliert wurden. Was Transnistrien anbelangt, spielte der bzw. die HKNM gemeinsam mit der OSZE-Mission in Moldau eine entscheidende Rolle dabei, dass Schulen in Transnistrien, die die lateinische Schrift verwenden, ihren Betrieb aufrechterhalten konnten. Alle HKNM haben Transnistrien besucht, um die Not dieser Schulen zu erörtern; zuletzt reiste HKNM Astrid Thors 2014 und 2016 nach Transnistrien, um ihre Besorgnis über die mögliche Schließung der Schulen zum Ausdruck zu bringen.

Der Medienbeauftragte war in der Region weniger aktiv und wurde 2004 an der Einreise nach Transnistrien gehindert. 2008 forderte er in Abchasien, Journalisten nach Beendigung der Kämpfe unbegrenzten Zugang zu dem selbsternannten Staatsgebilde zu gewähren. In der Ostukraine war die Medienbeauftragte hingegen aktiver. Sie besuchte die Regionen Luhansk und Donezk 2013 und 2014 und berichtete über Angriffe auf Sendeanstalten sowie über Gewalt gegen und Einschüchterung von Journalisten durch bewaffnete Gruppen. Sie verurteilte gleichzeitig Fälle, in denen Radio- und Fernsehsender verboten oder schlicht abgeschaltet wurden.⁵⁴ Beim jüngsten Besuch des neugewählten Medienbeauftragten in der Ukraine am 20. Oktober 2017 wurde u.a. über die Verhaftung von Journalisten in Donezk gesprochen und darüber, wie wichtig es ist, dass Medienschaffende ohne Angst vor Gewalt arbeiten können.

Auf ihrer 25. Jahrestagung, die vom 1. bis 5. Juli 2016 in Tiflis stattfand, verabschiedete die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE eine Entschließung über den Konflikt in Georgien, in der sie ihre Sorge über die humanitäre Lage der Binnenvertriebenen und Flüchtlinge in den besetzten Regionen des Landes zum Ausdruck brachte. Sie verurteilte die Errichtung von Stacheldrahtzäunen durch die russischen Besatzungskräfte, durch die die dort lebende Bevölkerung elementarer Rechte und Grundfreiheiten wie etwa des Rechts auf

52 Vgl. Welberts, a.a.O. (Anm. 37), S. 200-201.

53 Knut Vollebæk, zitiert in: OSCE, OSCE High Commissioner on National Minorities deeply concerned by recent developments in Abkhazia, Den Haag, 14. April 2009, unter: <http://www.osce.org/hcnm/50824>.

54 Vgl. OSCE, Freedom of media issues during Ukraine crisis, Statements by the Representative on Freedom of the Media, unter: <https://www.osce.org/fom/116021>.

Bewegungsfreiheit, des Rechts auf Familienleben, auf Eigentum, auf Bildung in ihrer Muttersprache und anderer bürgerlicher und wirtschaftlicher Rechte beraubt werde.⁵⁵ Auf der 26. Jahrestagung der OSZE-PV vom 5. bis 9. Juli 2017 in Minsk äußerte sie sich erneut besorgt hinsichtlich der humanitären Situation und der Sicherheitslage u.a. im besetzten Abchasien und forderte die Entmilitarisierung in der Konfliktregion Transnistrien.⁵⁶ Die PV rief zudem alle Teilnehmerstaaten dazu auf, internationalen Mechanismen zur Menschenrechtsüberwachung und Menschenrechtsmissionen uneingeschränkten Zugang zu gewähren. Bezüglich der Ostukraine stellte die OSZE-PV die Notwendigkeit fest, „allen internationalen und humanitären Organisationen sofortigen Zugang zu den besetzten Territorien in einigen Gebieten der ukrainischen Regionen Donezk und Luhansk [...] zu gewähren“.⁵⁷

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die OSZE ist eine der wenigen Organisationen, denen es gelungen ist, Zugang zu Gebieten zu erhalten, die sich im Zustand eines „eingefrorenen Konflikts“ befinden. Darüber hinaus arbeitet die Organisation mit anderen internationalen Institutionen zusammen und erleichtert ihnen den Zugang zu diesen Gebieten. Sie trägt auch dazu bei, dass ihnen nicht nur das gesamte Instrumentarium zur objektiven und zeitnahen Überwachung der Menschenrechtslage in diesen Entitäten zur Verfügung steht, sondern dass sie auch reale Chancen haben, diese durchzuführen. Vergleicht man jedoch die bestehenden Mandate mit dem tatsächlichen Schwerpunkt der Tätigkeit der OSZE in diesen Regionen, ist festzustellen, dass das Potenzial der OSZE hinsichtlich der Überwachung und des Schutzes von Menschenrechten in eingefrorenen Konflikten bei Weitem nicht ausgeschöpft wird. In dieser Hinsicht muss die OSZE noch mehr Engagement zeigen und den politischen Dialog intensivieren.

Fazit

Die von den VN, der OSZE und dem Europarat durchgeführte Überwachung der Menschenrechte und die Berichterstattung darüber sind für das Verständnis der Menschenrechtslage in selbsternannten Staatsgebilden unerlässlich. Jedoch stoßen all diese Organisationen ausnahmslos noch immer auf Schwierigkeiten, was den Zugang zu diesen Gebieten anbelangt, der von willkürlichen

55 Vgl. Entschließung über den Konflikt in Georgien, in: OSCE PA, Erklärung von Tiflis und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der fünfundzwanzigsten Jahrestagung, Tiflis, 1. bis 5. Juli 2016, S. 28-30, hier: S. 29, Abs. 8 und 9, unter: <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2016-tbilisi-annual-session>.

56 Vgl. Kapitel I, Politische Angelegenheiten und Sicherheit, in: OSCE PA, Erklärung von Minsk und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der sechsundzwanzigsten Jahrestagung, Minsk, 5. bis 9. Juli 2017, S. 1-8, hier: S. 2, Abs. 12, und S. 7, Abs. 46, unter: <http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2017-minsk-annual-session>.

57 Vgl. Kapitel I, Politische Angelegenheiten und Sicherheit, in: OSCE PA, Erklärung von Tiflis und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, a.a.O. (Anm. 55), S. 1-9, hier: S. 5, Abs. 37.

Entscheidungen der Behörden abhängt. Die OSZE verfügt mehr als jede andere Organisation über die geeigneten Instrumente und die erforderliche Logistik, um Zugang zu diesen Regionen zu erlangen und zu erleichtern und die Überwachung der Menschenrechte und die Berichterstattung darüber objektiv und aus erster Hand zu gewährleisten. Auch wenn die Berichte internationaler Organisationen nur wenig Einfluss auf Abchasien, Transnistrien und die LVR bzw. die DVR haben, da diese keine Vertragsparteien internationaler Abkommen sind, liefern sie doch wichtiges Material sowohl für Menschenrechtsverteidiger, die gegen Menschenrechtsverletzungen in ihren Gemeinschaften protestieren, als auch für die internationale Gemeinschaft. Die größte Herausforderung im Zusammenhang mit Menschenrechtsverstößen besteht jedoch darin, die Täter zur Rechenschaft zu ziehen und vor Gericht zu bringen, was extrem schwierig ist. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die Rolle der Mechanismen zur Überwachung der Menschenrechte in der Arbeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Berücksichtigung findet.

Der EGMR hat im Fall *Ilascu und andere gegen die Republik Moldau und die Russische Föderation* ein wegweisendes Urteil gefällt, das spätere Fälle von Menschenrechtsverletzungen in secessionistischen Entitäten beeinflusst hat. Zum ersten Mal klärte der EGMR darin die Frage der Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen in selbsternannten Staatsgebilden und befand, dass die Russische Föderation aufgrund ihrer militärischen, wirtschaftlichen und politischen Beteiligung an der Schaffung eines separatistischen Regimes auf dem Territorium eines anderen Staates für Handlungen verantwortlich sei, die von separatistischen Kräften begangen worden waren. Dadurch, dass Russland das Regime unterstützte, trug es nicht nur zu dessen Überleben bei, sondern behinderte auch alle nationalen und internationalen Bemühungen um die Lösung „eingefrorener Konflikte“. Indem der EGMR Russland für die Menschenrechtsverletzungen in einem *De-facto*-Staatsgebilde rechtlich verantwortlich macht, hat er die Wirkung wichtiger Mechanismen zur Überwachung und zum Schutz der Menschenrechte erheblich erhöht. Der Gerichtshof berücksichtigte dabei Dokumente internationaler Organisationen, darunter die OSZE, das CPT, die Parlamentarische Versammlung des Europarats, der Menschenrechtskommissar des Europarats sowie der Rat der Interparlamentarischen Union. Dies verdeutlicht die wichtige Rolle, die internationale Mechanismen zur Menschenrechtsüberwachung in einem Gerichtsverfahren spielen. Ungeachtet des anhaltenden Engagements von Staats- und Regierungschefs, Außenministern, hochrangigen Diplomaten und internationalen Überwachungsmechanismen verletzen die *De-facto*-Staatsgebilde weiterhin grundlegende Menschenrechte, darunter das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit und Sicherheit, das Recht auf Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, das Recht auf Bewegungsfreiheit, das Recht auf Bildung, das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung sowie die Grundsätze der Gleichstellung und Nichtdiskrimi-

nierung. Es ist extrem schwierig zu beurteilen, wie viele Menschenrechtsverletzungen in diesen Entitäten begangen werden, da internationalen Überwachungsmechanismen aufgrund von Restriktionen an den *De-facto*-Grenzen und anderen von den autokratischen Regimen erlassenen Vorschriften große Probleme haben, Zugang zu deren Territorium zu bekommen. Auch wenn die Vereinten Nationen, der Europarat, die OSZE und andere internationale Organisationen zahlreiche wichtige Instrumente zum Schutz der Menschenrechte entwickelt haben, kann es extrem schwierig sein, diese in den selbsternannten unabhängigen Staatsgebilden anzuwenden. Dies liegt erstens daran, dass die *De-facto*-Staatsgebilde nicht anerkannt sind, was bedeutet, dass sie auch nicht Mitglieder dieser Organisationen werden können, und zweitens an dem erwähnten Zugangsproblem. Internationale Überwachungsmechanismen sind jedoch ein wichtiges Instrument zum Schutz der Menschenrechte auf lokaler Ebene und innerhalb der internationalen Gemeinschaft und können dazu beitragen, Täter aus secessionistischen Regionen vor Gericht zu bringen.

Auch wenn diejenigen, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, versuchen, sich der Justiz zu entziehen, muss jeder Mensch in den Genuss der Menschenrechte kommen – unabhängig davon, wo er lebt. Die internationalen Überwachungs- und Schutzmechanismen spielen eine entscheidende Rolle dabei, Täter, die Menschenrechtsverletzungen begangen haben, zur Rechenschaft zu ziehen.

Die Förderung von Cyberstabilität zwischen Staaten: die Bemühungen der OSZE zur Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Kontext globaler und regionaler Sicherheit ergeben

Einführung – der globale Status quo im Cyberspace

Als grenzenlose Ressource, die in fast allen Bereichen und Staaten eingesetzt wird, hat das Internet die Möglichkeiten für Wirtschaftswachstum, den politischen Diskurs, die Verbreitung von Informationen und für soziale Mobilität weltweit verbessert und damit die – wie sie von einigen genannt wird – dritte industrielle Revolution eingeleitet. Die rasante Verbreitung dieser Ressource ging jedoch mit neuen Herausforderungen, wie z.B. Schadsoftware, Hackerangriffen, Datenschutzverletzungen und Internetspionage, einher, was sich bereits 1988 mit dem ersten, vom „Morris-Wurm“ ausgelösten dokumentierten Überlastungsangriff (*distributed denial-of-service attack*, DDoS) abzuzeichnen begann.¹ Zahl und Umfang von Cyberangriffen haben infolge der einzigartigen Kombination von hoher Rentabilität und großer Reichweite, niedrigen technischen Einstiegshürden und asymmetrischen Risiken für die Täter seitdem weiter zugenommen. Dies zeigte sich auch bei den jüngsten Cybervorfällen, z.B. der WannaCry-Ransomware-Attacke, den Versuchen, die Wahlen in den USA und in Frankreich zu hacken, und den Angriffen auf kritische Infrastrukturen in der Ukraine und Georgien, die allesamt große Beachtung in den Medien fanden. Der Unterschied zwischen solch weitreichenden Angriffen, alltäglicher Cyberkriminalität und der Nutzung des Internets durch Terroristen mag akademisch erscheinen. Der Umfang und das hohe technische Niveau dieser Angriffe haben jedoch viele Experten davon überzeugt, dass sie nur mithilfe irgendeiner Form von staatlicher Beteiligung haben stattfinden können. Darüber hinaus haben Staaten die Vorteile von Cyberangriffen erkannt und entsprechend damit begonnen, nicht nur ihre defensiven, sondern auch ihre offensiven Cyberfähigkeiten zu verbessern. Nach Angaben des Instituts der Ver-

* Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind diejenigen des Autors und geben nicht unbedingt die offizielle Position der OSZE wieder. Der Autor dankt Veronika Černá, Projektassistentin für Cybersicherheit/IKT-Sicherheit im Koordinierungsstab der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen des OSZE-Sekretariats, für ihre wertvolle Hilfe.

1 Ein DDoS-Angriff ist ein Cyberangriff, bei dem eine Person oder Gruppe versucht, einen einzelnen Computer oder ein Computernetzwerk für seine vorgesehenen Nutzer unerreichbar zu machen. Dies geschieht in der Regel durch die Überschwemmung der/des betroffenen Rechner(s) mit überflüssigen Anfragen, um so die Systeme zu überlasten und die Bearbeitung legitimer Anfragen zu verhindern.

einten Nationen für Abrüstungsforschung (*United Nations Institute for Disarmament Research*, UNIDIR) verfügen mindestens 47 Staaten über Programme zur Cybersicherheit/IKT-Sicherheit, in denen den Streitkräften eine gewisse Rolle zugeschrieben wird,² und einige haben den Cyberspace selbst als Sphäre möglicher militärischer Operationen definiert.³ Das digitale Wettrennen hat – gepaart mit der Grenzenlosigkeit des Cyberspace, den Schwierigkeiten, die Verantwortlichen hinter Cyberangriffen zu identifizieren (*attack attribution*), und den unterschiedlichen Cyberfähigkeiten der Staaten – zu Verwirrung, Ungewissheit und Fehlwahrnehmungen in den zwischenstaatlichen Beziehungen geführt. Dies wiederum kann zu eskalierenden Spannungen zwischen Staaten führen und sich potenziell in einen kinetischen, also mittels physischer Einwirkung ausgetragenen Konflikt verwandeln.

Leider gibt es nur wenige etablierte Verfahren zur Verminderung der Irritationen und zum Abbau möglicher Spannungen, die sich aus dem Einsatz von IKT ergeben. Es ist unwahrscheinlich, dass es in naher Zukunft – oder überhaupt jemals – ein Cyberäquivalent zum Vertrag über den Offenen Himmel⁴ geben wird, das mittels eines multilateralen Rüstungskontrollregimes im Cyberspace Vertrauen bilden könnte. Cyber Tools sind weder sichtbar noch leicht zu lokalisieren und Server können von kriminellen Gruppen gemietet oder genutzt werden, um Angriffe von überall auf der Welt zu starten und so die Erkennung zu umgehen. Und wenn ein Angriff stattfindet, kann seine Zuordnung, selbst wenn sie schnell und zeitnah erfolgt, unter Umständen keine eindeutige Verbindung zwischen dem Täter und einem potenziellen staatlichen Akteur nachweisen, der im Verdacht steht, hinter dem Angriff zu stecken.⁵

All dies bedeutet, dass die Cybersicherheit/IKT-Sicherheit auf der Agenda der Staaten und in der Folge auch auf derjenigen internationaler, regionaler und subregionaler Organisationen innerhalb kürzester Zeit an Bedeutung gewonnen hat. Sie alle stehen vor derselben Frage: Was muss getan werden, um die globale Cyberstabilität zwischen den Staaten zu verbessern und die Spannungen zu verringern, die aus einem Vorfall im Zusammenhang mit IKT entstehen können?

2 Vgl. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), *The Cyber Index. International Security Trends and Realities*, New York/Genf 2013, S. 1.

3 Vgl. Tomáš Minárik, NATO Recognises Cyberspace as a „Domain of Operations“ at Warsaw Summit, NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE), 26. Juli 2016.

4 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Vertrag über den Offenen Himmel, 24. März 1992, unter: <http://www.osce.org/library/14127>.

5 Vgl. Michael N. Schmitt/Liis Vihul, *The Nature of International Law Cyber Norms*, in: Anna-Maria Osula/Henry Rõigas (Hrsg.), *International Cyber Norms: Legal, Policy & Industry Perspectives*, Tallinn 2016, S. 23-47, hier: S. 38.

Die einzelnen Staaten haben die Möglichkeit, den Zugang zum Internet und dessen Nutzung durch nationale Rechtsvorschriften zu regulieren. Der Cyberspace ist jedoch immer noch wesentlich jünger als die Dokumente, die den Kern des Völkerrechts bilden, wie z.B. die Charta der Vereinten Nationen, die Genfer Konvention, die Schlussakte von Helsinki und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR). Ohne einen Vertrag oder ein Gewohnheitsrecht zur Vermittlung der Regeln und Normen für verantwortungsbewusstes Verhalten von Staaten im Cyberspace und ohne Gerichte, die auf dieser Grundlage Urteile fällen, wird die Frage nach der Anwendbarkeit der bestehenden internationalen Normen im Cyberspace zum zentralen Thema – insbesondere hinsichtlich des *ius ad bellum* und des *ius in bello*. Können sie angewendet werden oder nicht? Wenn ja: wie und unter welchen Umständen? Ab wann gilt ein Cybervorfall als Angriff, auf den Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen anwendbar ist? Auf der Ebene der Vereinten Nationen wurde die Frage der Anwendbarkeit 2013 durch einen Konsensbericht beantwortet, der die Anwendung des bestehenden Völkerrechts im Cyberspace empfiehlt und damit die Debatte darüber eröffnete, wie genau die Rechtsnormen des 20. Jahrhunderts auf die rechtlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts übertragen werden können. Zentren wie das *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE)* der NATO haben sich zu diesem Thema geäußert und Stellungnahmen von Rechtspraktikern und Rechtswissenschaftlern zur Anwendung verschiedener Bestimmungen des Völkerrechts im *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*⁶ und dem *Tallinn Manual 2.0*⁷ veröffentlicht.

Parallel zu den Diskussionen über rechtliche Aspekte des Cyberspace war ein weiterer Schwerpunkt die Entwicklung nicht bindender Mechanismen, die die Erwartungen der Staaten hinsichtlich eines akzeptablen Verhaltens im Cyberspace beeinflussen können. Dabei handelt es sich um Normen für verantwortungsbewusstes Verhalten von Staaten und Verfahren, die gewährleisten, dass ein solches Verhalten durch vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) aktiv umgesetzt wird. Normen für verantwortungsbewusstes Verhalten von Staaten sollen Schlüsselbegriffe, wie z.B. „rote Linien“ für die Verwendung von IKT durch Staaten, definieren. Beispielsweise sollte ein Staat nicht wissentlich zulassen, dass sein Territorium für Cyberangriffe auf ein anderes Land oder für Angriffe auf die kritische Infrastruktur eines anderen Staates oder deren IKT-gestützte Steuerungssystemen genutzt wird. Dabei geht man davon aus, dass ein solches „*Soft Law*“ eine gewisse Rechtswirkung entfalten kann, indem es

6 Vgl. Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare, New York 2013.

7 Vgl. NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE), Factsheet, Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations, 2. Februar 2017.

gemeinsame Erwartungen hinsichtlich des Verhaltens eines Staates auf internationaler Ebene⁸ formuliert und somit die Grundlage für ein Gewohnheitsrecht für den Cyberspace bildet. Ein Beispiel für die Festlegung solcher Normen für das Verhalten von Staaten im Cyberspace ist der 2011 von der Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) vorgeschlagene internationale Verhaltenskodex für Sicherheit in der Informationstechnik (*International Code of Conduct for Information Security*), der 2015 in einer aktualisierten Fassung veröffentlicht wurde.⁹

Die Vereinbarung von Normen für verantwortungsbewusstes Verhalten von Staaten im Cyberspace ist jedoch keine Garantie für ihre Anwendung, vor allem angesichts der vorhandenen Gefahr von Missverständnissen und Irritationen in den zwischenstaatlichen Beziehungen, wenn es um den Einsatz von IKT geht. Praktische und umsetzbare Maßnahmen sind erforderlich, um die Normen so zu gestalten, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Staaten konstant verbessern und dauerhaft Vertrauen zwischen ihnen aufbauen können. Glücklicherweise existierte für solche Maßnahmen bereits ein Modell in Gestalt des Wiener Dokuments der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) der KSZE/OSZE aus dem Jahr 1990, in dem u.a. freiwillige militärische Maßnahmen festgelegt sind, die für die Erhöhung der Transparenz und die Verbesserung der Vertrauensbildung und der Rüstungskontrolle im OSZE-Gebiet von entscheidender Bedeutung sind. Im Zuge der Anpassung an den Cyberspace wurden bei diesen Maßnahmen die eher militärischen Aspekte traditioneller VSBM zugunsten einer verstärkten Cyberdiplomatie zwischen den Staaten vermieden. Zugleich sollten dadurch gleichgesinnte und nicht gleichgesinnte Staaten leichter an einen Tisch gebracht werden. VSBM zur Cybersicherheit/IKT-Sicherheit sind daher als ein entscheidendes Instrument für politische Entscheidungsträger auf allen Ebenen anerkannt – von den Vereinten Nationen über regionale Organisationen bis hin zu nationalen Regierungen.

Die Diskurse über Rechtsvorschriften, Normen für verantwortungsbewusstes Verhalten von Staaten und vertrauensbildende Maßnahmen – unabhängig davon, ob diese hierarchisch oder als gleichrangige Instrumente betrachtet werden – sind in den meisten Initiativen auf hoher Ebene zur Verbesserung der Cyberstabilität zwischen den Staaten miteinander verknüpft und verstärken sich gegenseitig.

8 Vgl. Katharina Ziolkowski, *Confidence Building Measures for Cyberspace – Legal Implications*, Tallinn 2013, S. 32.

9 Vgl. United Nations General Assembly Document A/69/723, Letter dated 9 January 2015 from the Permanent Representatives of China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, the Russian Federation, Tajikistan and Uzbekistan to the United Nations addressed to the Secretary General, 13. Januar 2015.

Der Einfluss der von den Vereinten Nationen eingesetzten Gruppe von Regierungssachverständigen auf den globalen Diskurs über die Förderung der Cyberstabilität zwischen Staaten

Die herrschende Unklarheit darüber, wie die Verwendung von IKTs in zwischenstaatlichen Beziehungen normativ definiert werden kann, wird noch verstärkt durch Unterschiede in den nationalen Konzepten zur Cybersicherheit/IKT-Sicherheit, eine uneinheitliche Terminologie und voneinander abweichende Definitionen sowie durch kulturelle Unterschiede und unterschiedliche Prioritäten. Als die Vereinten Nationen sich am 4. Januar 1999 in Resolution A/RES/53/70 mit dem Thema Cybersicherheit/IKT-Sicherheit befassten, standen sie daher vor einer gewaltigen Herausforderung. Bedeutende Fortschritte wurden 2003 gemacht, als die Russische Föderation erstmals die Einsetzung einer speziellen Gruppe vorschlug, die sich mit Fragen der Cybersicherheit/IKT-Sicherheit befassen sollte. Diese Gruppe wurde kurze Zeit später mit Resolution A/RES/58/32 vom 18. Dezember 2003 eingerichtet. Die neu gebildete Gruppe von Regierungssachverständigen (*United Nations Group of Governmental Experts*, UNGGE) für Entwicklungen auf dem Gebiet der Informationstechnik und Telekommunikation im Kontext der internationalen Sicherheit setzte sich aus Staaten, die auf der Grundlage einer ausgeglichenen geographischen Verteilung ausgewählt wurden, sowie den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats, zusammen. Die UNGGE hatte die Aufgabe, Konsensberichte zu erstellen, in denen detailliert dargelegt wird, wie die internationale Gemeinschaft am besten gegen identifizierte Bedrohungen der Cybersicherheit/IKT-Sicherheit vorgehen kann.

Der erste Bericht der UNGGE wurde am 30. Juli 2010 als Dokument A/65/201 der Generalversammlung der Vereinten Nationen veröffentlicht. Der Bericht gab einen umfassenden Überblick über die Sicherheitsbedrohungen, denen die Staaten im Cyber-/IKT-Bereich ausgesetzt sind, sowie über mögliche kooperative Maßnahmen zu deren Entschärfung. Die Empfehlungen des Berichts enthielten auch eine Art Anleitung dafür, wie zukünftige UNGGEs mit dem Thema umgehen könnten. Im Mittelpunkt standen dabei internationale Normen für die Nutzung von IKT durch Staaten sowie vertrauensbildende Maßnahmen „zur Verminderung des Risikos von Fehleinschätzungen infolge von IKT-Störungen“.¹⁰ Der Bericht von 2010 enthält keine Diskussion über das Völkerrecht, das Thema wurde jedoch später in dem Bericht von 2013, veröffentlicht als Dokument A/68/98, ausführlich behandelt.¹¹ Im Abschnitt über Normen, Regeln und Prinzipien für verantwortungsbewusstes Verhalten von Staaten zitiert der Bericht das Völkerrecht und insbesondere die Charta der

10 Vgl. United Nations, General Assembly, A/65/201, 30 Juli 2010, Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security.

11 Vgl. United Nations, General Assembly, Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, A/68/98, 24. Juni 2013.

Vereinten Nationen sowie die daraus abgeleiteten Normen, Regeln und Prinzipien als unverzichtbar für die Wahrung eines offenen und sicheren IKT-Umfelds. In dem Bericht heißt es weiter, dass „Staaten ihren internationalen Verpflichtungen in Bezug auf völkerrechtswidrige Handlungen, die ihnen zugerechnet werden können, nachkommen müssen“.¹² Auch wenn der Bericht nicht ausführlicher auf die Anwendung des Völkerrechts auf den Cyberspace eingeht, könnte er doch als wichtiger Rahmen für zukünftige Diskussionen über dieses Thema dienen. Zu VBM als dritte Komponente der Cyberstabilität heißt es in dem Bericht, dass „freiwillige vertrauensbildende Maßnahmen das Vertrauen und die Sicherheit zwischen Staaten fördern und dazu beitragen können, das Konfliktrisiko zu verringern, indem sie die Vorhersehbarkeit erhöhen und Fehleinschätzungen verringern“.¹³

Der Bericht hob auch die Rolle regionaler Organisationen wie der OSZE, des Regionalforums des Verbands Südostasiatischer Nationen (*ASEAN Regional Forum*, ARF), und der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) bei der Förderung der Cyberstabilität und Resilienz ihrer Mitglieder hervor. Dieser Hinweis kam nicht von ungefähr. Regionalorganisationen können ihr akkumuliertes politisches Kapital und ihre bereits etablierten institutionellen Kapazitäten dazu nutzen, nicht gleichgesinnte Staaten zusammenzubringen, um über gemeinsame Sicherheits Herausforderungen wie etwa die Verbesserung der Cyberstabilität zu diskutieren. Wie im Folgenden dargelegt wird, ist die OSZE seit 2012 in diesem Bereich führend und lässt von der gemäß Beschluss Nr. 1039 des Ständigen Rates eingesetzten offenen informellen OSZE-Arbeitsgruppe vertrauensbildende Maßnahmen erarbeiten.¹⁴ Die OSZE und die Vereinten Nationen beeinflussen sich weiterhin gegenseitig in ihrer Arbeit: Der von der UNGGE in ihren Berichten erarbeitete theoretische Rahmen bildet die Grundlage für die Diskussionen zur Cybersicherheit/IKT-Sicherheit in der OSZE und die Erfahrung der OSZE mit vertrauensbildenden Maßnahmen beeinflusst künftige Berichte der UNGGE.

Der Bericht der GGE aus dem Jahr 2015, der als Dokument A/70/174 der Generalversammlung der Vereinten Nationen¹⁵ veröffentlicht wurde, ging ausführlich auf internationale Rechtsvorschriften, Normen für das verantwortungsbewusste Verhalten von Staaten, vertrauensbildende Maßnahmen sowie auf internationale Zusammenarbeit und Unterstützung beim Kapazitätsaufbau als gleichwertige und wichtige Säulen der globalen Cyberstabilität ein. Die Gruppe empfahl ihre eigenen VBM, die auf eine Erhöhung der Transparenz, die Erleichterung von Konsultationen und Zusammenarbeit, die Verminderung

12 Ebenda, S. 2 (eigene Übersetzung).

13 Ebenda, S. 9 (eigene Übersetzung).

14 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1039, Entwicklung vertrauensbildender Maßnahmen zur Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, PC.DEC/1039, 26. April 2012, unter: <http://www.osce.org/de/pc/90632>.

15 Vgl. United Nations, General Assembly, Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, A/70/174, 22. Juli 2015.

des Risikos von Fehleinschätzungen, Eskalationen oder Konflikten sowie den Schutz kritischer Infrastrukturen abzielen, zur Erörterung durch die Mitgliedstaaten. Sie unterstützte außerdem weiterhin den „regelmäßigen Dialog [...] im Rahmen bilateraler, regionaler und multilateraler Foren“ und würdigte „die wertvollen Beiträge zur IKT-Sicherheit, die von internationalen Organisationen und regionalen Gruppen“ wie etwa der OSZE „geleistet werden“.¹⁶

Obwohl die UNGGE das höchstrangige multilaterale Organ ist, das sich mit Themen im Zusammenhang mit Cyber-/IKT-Sicherheit und -Stabilität befasst, ist ihre Zukunft seit Mitte 2017 ungewiss. Es ist der aus 25 Mitglieder bestehende Gruppe nicht gelungen sich auf die Erarbeitung eines neuen Konsensberichts zu einigen, der die Empfehlungen der UNGGE von 2015 vertieft. Nach Aussage des Vorsitzenden der Gruppe wird es zwar keinen Konsensbericht geben, es herrsche jedoch unter den Experten noch immer Einigkeit bei Themen wie neue Risiken, Kapazitätsaufbau und vertrauensbildende Maßnahmen, Normen, Bewusstseinsbildung bei hochrangigen Entscheidungsträgern, die Durchführung von Übungen, die Erstellung von Protokollen zur Benachrichtigung über Zwischenfälle, Warnungen bei Angriffen auf kritische Infrastrukturen sowie die Verhinderung von Cyberangriffen durch nichtstaatliche Akteure.¹⁷

Vertrauensbildende Maßnahmen der OSZE zur Cybersicherheit/IKT-Sicherheit und damit zusammenhängende Beschlüsse

Die Beratungen der UNGGE haben die Debatte über Cybersicherheit/IKT-Sicherheit zwar im internationalen Kontext geprägt, es wäre jedoch die Aufgabe anderer, auf nationaler, subregionaler oder regionaler Ebene arbeitender Institutionen, die Verabschiedung und Umsetzung der Empfehlungen zu ermöglichen. Im April 2012 beschloss der Ständige Rat der OSZE dementsprechend, „die individuellen und kollektiven Bemühungen um eine sichere Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) umfassend und dimensionsübergreifend [...] zu verstärken“.¹⁸ Die mit dem Beschluss ebenfalls eingesetzte offene informelle OSZE-Arbeitsgruppe wurde damit beauftragt, vertrauensbildende Maßnahmen zur Verringerung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von IKT ergeben, auszuarbeiten. Die Arbeit zu den VBM wurde im Ministerratsbeschluss Nr. 4/12 vom 7. Dezember 2012 gewürdigt.¹⁹ Der Beschluss zählt Cybersicherheit/IKT-Sicherheit zu den vier wichtigsten

16 Ebenda, S. 2 und 14 (eigene Übersetzung).

17 Vgl. UN GGE: Quo Vadis?, Geneva Internet Platform, Digital Watch Newsletter, Issue 22, Juni 2017, S. 6, unter: <https://dig.watch/newsletter/june2017>.

18 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1039, a.a.O. (Anm. 14).

19 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Dublin 2012, Beschluss Nr. 4/12, Bemühungen der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen, MC.DEC/4/12, 7. Dezember 2012, S. 1, unter: <https://www.osce.org/de/mc/98315>.

strategischen Prioritäten der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen. Ebenfalls im Jahr 2012 richtete die OSZE in ihrer neu geschaffenen Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD) den Posten eines Referenten für Cybersicherheit ein, der für alle 57 Teilnehmerstaaten sowie für die Durchführungsorgane der OSZE als Hauptkontaktstelle für alle Fragen im Zusammenhang mit Cybersicherheit/IKT-Sicherheit fungiert.

Nach mehreren Sondersitzungen verabschiedete der Ständige Rat am 3. Dezember in Wien den Beschluss Nr. 1106, mit dem erstmals echte vertrauensbildende Maßnahmen der OSZE im Bereich Cybersicherheit/IKT-Sicherheit geschaffen wurde.²⁰ Die vereinbarten Maßnahmen zielten darauf ab, das Risiko von Konflikten zwischen OSZE-Teilnehmerstaaten, die sich aus dem Einsatz von IKT ergeben, zu vermindern, indem sie dazu ermutigten, frühzeitige Beratungen durchzuführen; die OSZE als Plattform für den Dialog und den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken, nationalen Standpunkten zu Cyberbedrohungen sowie von Papieren, Strategien und Programmen zur Cybersicherheit/IKT-Sicherheit zu nutzen; Listen mit einschlägigen Terminologien bereitzustellen und ein Netz von Kontaktstellen aufzubauen, mit dem die Koordinierung ressortübergreifender Reaktionen der Regierungen auf IKT-bezogene Zwischenfälle erleichtert wird.

Dieses erste VBM-Paket der OSZE förderte eine Transparenz, die es den Staaten ermöglichen sollte, das „Auftreten“ der anderen Staaten im Cyberspace zu erkennen, erleichterten eine sinnvolle Kommunikation zwischen ihnen und erhöhten die regionale Resilienz gegenüber Cyberangriffen, um so eine stabile und sichere „Cybernachbarschaft“ im OSZE-Raum zu schaffen. Mit Beschluss Nr. 1106 wurde die offene informelle Arbeitsgruppe von einem *Ad-hoc*-Arrangement in eine mindestens dreimal pro Jahr zusammentretende Arbeitsgruppe verwandelt, bei deren Treffen die Teilnehmerstaaten kontinuierlich Informationen über VBM im Rahmen etablierter OSZE-Plattformen wie des *Policing OnLine Information System* (POLIS) austauschen.

Im Laufe der folgenden zwei Jahre fanden Diskussionen darüber statt, wie auf diesen ersten VBM aufgebaut werden könnte. 2016 wurden nach langen Debatten mit Beschluss Nr. 1202 des Ständigen Rates vom 10. März 2016 fünf neue Maßnahmen eingeführt.²¹ Als wichtigste Bereiche dieses zweiten Maßnahmenpakets wurden genannt: die praktische Zusammenarbeit beim Schutz kritischer Infrastruktur, der Ausbau der Krisenkommunikationskanäle sowie

20 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1106, Vorläufiger Katalog von vertrauensbildenden Maßnahmen der OSZE zur Verminderung der mit der Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien verbundenen Konfliktrisiken, PC.DEC/1106, 3. Dezember 2013, unter: <https://www.osce.org/de/permanent-council/109644>.

21 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1202, Vertrauensbildende Maßnahmen der OSZE zur Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, PC.DEC/1202, 10. März 2016, unter: <https://www.osce.org/pc/227281>.

die Verbesserung der Cyberresilienz durch Zusammenarbeit mit dem Privatsektor. Dies bedeutete, dass die OSZE mit sechzehn praktischen und umsetzbare Maßnahmen, deren Implementierung durch die Ministerratsbeschlüsse Nr. 5/16²² und Nr. 5/17²³ unterstützt wird, in das Jahr 2017 gestartet ist.

Die grundlegenden Merkmale dieser VBM – ihre Anbindung an die Empfehlungen der Berichte der UNGGE, der Grad der politischen Unterstützung durch die Teilnehmerstaaten und ihr Potenzial für eine praktische Umsetzung – machen sie zu schlagkräftigen und einzigartigen Instrumenten nicht nur im OSZE-Gebiet: Sie sind eine Quelle bewährter Praktiken und Erfahrungen, auf die auch andere Organisationen zurückgreifen können.

Schwerpunkt im Jahr 2017: Fortschritte bei der Einrichtung eines OSZE-Konsultationsmechanismus für Krisensituationen

Um wirksam werden zu können, müssen die VBM vollständig operationalisiert sein. Im Anschluss an den Ministerratsbeschluss Nr. 5/16 konzentrierten sich die Bemühungen der informellen Arbeitsgruppe daher auf die Operationalisierung einer schnellen Kommunikation auf technischer und politischer Ebene, um Spannungen und Konfliktrisiken zu vermindern, die sich aus dem Einsatz von IKT ergeben. Gemäß den Beschlüssen des Ständigen Rates bedeutet dies die Einrichtung eines Konsultationsmechanismus für Krisensituationen durch die Operationalisierung der VBM 3, 8 und 13 (PC.DEC/1202).

Wenn ein Cyber-/IKT-Sicherheitsvorfall eintritt, sind die ersten Stunden die wichtigsten – höchstwahrscheinlich aber auch die am stärksten von Konfusion, Missverständnissen und Fehleinschätzungen beherrschten. Die Gefahr, die von einer solchen Konfusion ausgeht, steigt noch weiter, wenn der fragliche Vorfall Ressourcen betrifft, die für das normale Funktionieren eines Staates entscheidend sind, und der Verdacht auf einen nicht gleichgesinnten Staat oder einen regionalen Rivalen fällt. Um eine Eskalation der aus einem solchen Vorfall resultierenden Spannungen zu verhindern, ist es von größter Bedeutung, dass sichere Kommunikationskanäle zwischen den nationalen Kontaktstellen eingerichtet sind, die dem betroffenen Staat dabei helfen können, von seinem mutmaßlichen Gegner wichtige Informationen über den Angriff zu erhalten, dessen Folgen einzudämmen und die öffentliche Reaktion auf die Krise gemeinsam zu steuern.

22 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 5/16, OSZE-Bemühungen im Zusammenhang mit der Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, MC.DEC/5/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/cio/288086>.

23 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Wien 2017, Beschluss Nr. 5/17, Verstärkung der Bemühungen der OSZE zur Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, MC.DEC/5/17/Corr.1, 8. Dezember 2017, unter: <https://www.osce.org/chairsteamship/361561>.

Die OSZE hat die Einrichtung eines Konsultationsmechanismus in die Wege geleitet, der solche Reaktionen mithilfe der VBM 3, 8 und 13 ermöglichen würde. Die drei VBM fordern die Staaten dazu auf, auf geeigneter Ebene Konsultationen durchzuführen, um Risiken zu vermindern, ein Netz von Kontaktstellen auf politischer und technischer Ebene aufzubauen und sichere Kommunikationskanäle zu nutzen, die einen solchen Kontakt erleichtern würden. Das Zusammenwirken dieser drei VBM hilft die grundlegenden Fragen zu beantworten: Wer löst wie bzw. wann welchen Mechanismus aus? Sobald das Netzwerk vollständig operationalisiert und eingerichtet ist, wird es den OSZE-Teilnehmerstaaten ein einzigartiges Instrument zur Bewältigung internationaler Cyberzwischenfälle und ihrer unvermeidlichen Folgen zur Verfügung stellen.

Wie VBM in einem durch IKT hervorgerufenen Krisenszenario eingesetzt werden können

Hervorzuheben ist, dass VBM zwar darauf abzielen, Vertrauen aufzubauen und somit das Risiko nicht intendierter Konflikte vermindern, aber keinen vorsätzlichen internationalen Cyberangriff verhindern können. Was sie in einem solchen Fall jedoch allen Beteiligten zur Verfügung stellen können, ist ein Verfahren, das es ihnen ermöglicht, umgehend über Kontaktstellen miteinander zu kommunizieren und eine weitere Eskalation der Spannungen abzuwenden. Dies kann so weit gehen, dass die OSZE in einem möglichen Streit über den Einsatz von IKT zwischen Teilnehmerstaaten vermittelt.

Die einzelnen Phasen des VBM-Prozesses lassen sich am besten an einem hypothetischen Beispiel veranschaulichen. Nehmen wir an, dass Staat A Opfer eines massiven Cyberangriffs wird, der auf seine kritische Energieinfrastruktur abzielt, und dass seinem technischen Beauftragten Hinweise auf einen ungewöhnlich hohen von Staat B ausgehenden Datenverkehr vorliegen. Ein Beobachter wird wahrscheinlich zunächst davon ausgehen, dass entweder Staat B einen direkten Cyberangriff gestartet oder aber einen Dritten mit einem solchen beauftragt hat. Zu diesem Zeitpunkt, an dem beide Staaten noch mit der Analyse der Situation befasst sind, könnten erste VBM zur Anwendung kommen. Wenn Staat B über die OSZE-Plattformen genügend Informationen ausgetauscht hat, die dazu beitragen, sich ein Bild von seinen Fähigkeiten und Aktivitäten machen zu können, können die zuständigen Stellen von Staat A möglicherweise erkennen, ob der Angriff dem üblichen Auftreten von Staat B im Cyberspace entspricht. Wenn dies nicht der Fall ist, wäre es wahrscheinlicher, dass der Angriff lediglich durch das Territorium von Staat B geführt oder ohne dessen Wissen gestartet wurde. Parallel dazu könnten die Kontaktstellen beider Staaten den OSZE-Konsultationsmechanismus für Krisensituationen dazu nutzen, wichtige Informationen auszutauschen, um Unterstützung zu bieten und eine gemeinsame Reaktion auf die sich anbahnende Krise zu planen.

In dieser hypothetischen Situation können Staaten auf eine Reihe wichtiger VBM zurückgreifen, um eine durch IKT hervorgerufene Krise zu entschärfen, mögliche Fehlinformationen aufzudecken und im Rahmen etablierter OSZE-Netzwerke zusammenzuarbeiten, um Spannungen abzubauen. Angesichts der in jüngster Zeit zunehmenden Zahl spektakulärer Cyberangriffe und -vorfälle ist es möglich, dass dieses abstrakte Szenario in naher Zukunft Wirklichkeit wird und dass dabei alle operationalisierten VBM zum Einsatz kommen.

Verbleibende Herausforderungen und Maßnahmen zur Implementierung von VBM

Abgesehen von den unmittelbar mit dem Konsultationsmechanismus für Krisensituationen zusammenhängenden VBM ist die nominelle Implementierungsrate für alle VBM, die dem Prozentsatz der Teilnehmerstaaten entspricht, die mindestens eine der sechzehn Maßnahmen umsetzen, mit 91 Prozent sehr hoch. Angesichts der Tatsache, dass es sich bei den VBM der OSZE zur Cybersicherheit/IKT-Sicherheit um einen freiwilligen Mechanismus handelt und ihre Anwendung auf der Anerkennung ihres praktischen Nutzens seitens der Teilnehmerstaaten beruht, ist dieser Prozentsatz sogar besonders hoch. Die Implementierungsrate lässt jedoch einiges außen vor. Beispielsweise sind zwar die meisten Teilnehmerstaaten aktiv in den Prozess eingebunden, aber nicht alle Staaten halten alle VBM für gleichermaßen wichtig – die durchschnittliche Implementierungsrate für alle sechzehn VBM liegt bei rund 40 Prozent. Zudem lässt sich durch die bloße Betrachtung der Prozentzahlen der Implementierung der VBM nicht erkennen, auf welche Hindernisse die Staaten bei der Durchführung einzelner Maßnahmen treffen.

Aus diesem Grunde war es notwendig, zunächst die wichtigsten Probleme bei der Umsetzung zu identifizieren und dabei gleichzeitig die besonderen nationalen und subregionalen Gegebenheiten zu berücksichtigen, die die Operationalisierung der Maßnahmen begünstigen oder behindern könnten. Dies wiederum erforderte sowohl eine umfassende *Open-Source*-Datenerhebung und -Analyse als auch eine neue, unvoreingenommene Perspektive. Einige Teilnehmerstaaten empfahlen daher, die OSZE solle „in Erwägung ziehen, wissenschaftliche Einrichtungen mit der Durchführung vergleichender Analysen der bei der Implementierung des ersten VBM-Pakets ausgetauschten Informationen zu beauftragen“.²⁴ Dieser Empfehlung und mit der Unterstützung Italiens, Deutschlands und der Schweiz rief das OSZE-TNTD gemeinsam mit dem Institut für Politik- und Sozialwissenschaften der Universität Florenz 2016 eine entsprechende Initiative ins Leben. Diese Partnerschaft wurde durch die Ein-

24 OSCE Switzerland 2014, OSCE Chairmanship Event Summary, Information and Communication Technologies (ICT) Confidence Building Measures (CBMs): Promoting implementation, supporting negotiations, CIO/GAL/238/14, 22. Dezember 2014, S. 1 (eigene Übersetzung).

richtung einer informellen akademischen Lenkungsgruppe erweitert, die sich aus wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen aus dem gesamten OSZE-Gebiet zusammensetzt.

Aus dieser Zusammenarbeit gingen 2017 zwei Papiere hervor:

- a) Ein Forschungsbericht mit dem Titel „Analyse der Implementierung des ersten Pakets vertrauensbildender Maßnahmen zur Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben“ sowie
- b) „Vorschläge aus der Wissenschaft für einen Arbeitsplan zur Unterstützung der Implementierung von VBM“, die konkrete Instrumente, Maßnahmen und Mechanismen, einschließlich Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, identifizierten und auflisteten, die die Durchführung von VBM maßgeblich verbessern sollen.

Das OSZE-TNTD wird künftig zur Bewältigung der wichtigsten in dem Arbeitsplan ermittelten Herausforderungen bei der Operationalisierung von VBM, u.a. durch die Entmystifizierung von VBM durch *E-Learning*-Module und den Ausbau der Fähigkeiten politischer Entscheidungsträger durch eine Reihe umfassender, regionaler und szenarienbasierter Diskussionen, beitragen.

VBM außerhalb des OSZE-Gebiets – Andere regionale Mechanismen sowie interregionale Initiativen der OSZE im Bereich Cybersicherheit/IKT-Sicherheit

Der Aufbau von Vertrauen zur Verminderung von Spannungen und Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von IKT ergeben könnten, ist eine wahrhaft globale Aufgabe. Das bedeutet auch, dass der infolge des missbräuchlichen Einsatzes von IKT in einer Region der Welt eingetretene Vertrauensverlust die Sicherheit und Stabilität außerhalb dieser Region bedrohen kann. Umgekehrt können Maßnahmen zur Stärkung des Vertrauens und zur Förderung von Sicherheit und Stabilität in einer Region eine stabilisierende Wirkung auf Staaten in einer anderen Region haben. Darüber hinaus können regionale Organisationen und Mechanismen, wie im Abschnitt über die Arbeit der UNGGE erörtert, als optimale Instrumente für die Implementierung und Koordinierung internationaler Sicherheitsempfehlungen, einschließlich der Entwicklung von VBM zur Cybersicherheit/IKT-Sicherheit, dienen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, sich der Vernetzung mit anderen regionalen Prozessen bewusst zu sein und sie aktiv zu fördern. In Amerika z.B. beschloss die OAS am 10. April 2017 auf einem Treffen des Interamerikanischen Komitees gegen Terrorismus (*Inter-American Committee against Terrorism, CICTE*), eine Arbeitsgruppe

für Zusammenarbeit und vertrauensbildende Maßnahmen im Cyberspace einzusetzen,²⁵ und in der asiatisch-pazifischen Region billigten die ARF-Minister beim 24. ASEAN-Regionalforum am 7. August 2017 einen Vorschlag, ein ARF-Zwischentreffen zur Cybersicherheit/IKT-Sicherheit einzurichten.²⁶

OSZE-Kooperationspartner und praktische Zusammenarbeit

Die OSZE selbst erstreckt sich in Gestalt ihrer langjährigen Kooperationspartner in Asien und im Mittelmeerraum – Afghanistan, Australien, Japan, der Republik Korea und Thailand einerseits und Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien andererseits – über die euroatlantische Region hinaus. Im Laufe der Zeit haben sich die Partner und die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten in zahlreichen Dokumenten wie z.B. in dem am 2. Dezember 2003 verabschiedeten Beschluss Nr. 571 des Ständigen Rates dazu verpflichtet, verschiedene Bereiche der Zusammenarbeit ausfindig zu machen. Der Beschluss ermutigt die Kooperationspartner, „freiwillig die OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen umzusetzen“, und ruft dazu auf „zu erkunden, in welchem Umfang eine umfassendere Weitergabe der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen möglich ist“.²⁷ Im Bereich Cybersicherheit/IKT-Sicherheit hat dies zu gemeinsamen Anstrengungen zur Identifizierung neuer Wege der Zusammenarbeit, zum Austausch von bewährten Praktiken und Erfahrungen sowie zur Harmonisierung paralleler VBM-Prozesse über regionale Trennlinien hinweg geführt. Zu diesen Aktivitäten gehören seit 2016:

- *Konferenzen mit den Kooperationspartnern in Asien:* Im Rahmen der vom 6.-7. Juni 2016 in Bangkok tagenden OSZE-Asienkonferenz fand eine Nebenveranstaltung zur Stärkung der Cybersicherheit/IKT-Sicherheit, zur Neugestaltung der gegenwärtigen Dynamik im OSZE-Gebiet, zur Bekräftigung der Rolle regionaler Organisationen und zur Sondierung möglicher Wege der konkreten Zusammenarbeit mit den Partnern in Asien statt. Diese Themen wurden auf der interregionalen IKT/Cybersicherheitskonferenz, die vom 4.-5. April 2017 in Seoul stattfand, weiter vertieft.
- *Initiative auf dem Global Forum for Cyber Excellence (GFCE):* Am 31. Mai 2017 riefen die OSZE und Deutschland eine gemeinsame Initiative

25 Vgl. Inter-American Committee against Terrorism (CICTE), Establishment of a Working Group on Cooperation and Confidence-Building Measures in Cyberspace, CICTE/RES.1/17, 10. April 2017.

26 Vgl. 24th ASEAN Regional Forum, Chairman's Statement, Partnering for Change, Engaging the World, Manila, Philippinen, 7. August 2017, S. 7.

27 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 571, Fortsetzung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern und Erkundung des möglichen Umfangs für die umfassendere Weitergabe der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen an andere, PC.DEC/571, 2. Dezember 2003, unter: <http://www.osce.org/pc/18297>.

ins Leben, die darauf abzielt, die aktuellen Diskussionen über regionale Foren hinausgehend miteinander zu verbinden, die Implementierung von VBM zu beschleunigen und den konzeptionellen Zusammenhang zwischen den Normen für verantwortungsbewusstes Verhalten von Staaten im Cyberspace und dem Aufbau von Kapazitäten und Vertrauen weiter zu erkunden. Dies soll durch aktive Partnerschaften mit regionalen Organisationen wie der OAS, den ARF-Mitgliedstaaten und der Afrikanischen Union (AU) erreicht werden.

Fazit

Mit der zunehmenden Verbreitung der IKT wird der Bedarf an einem stabilen, widerstandsfähigen, berechenbaren und sicheren Cyberspace voraussichtlich weiter steigen. Bedrohungen der Cybersicherheit/IKT-Sicherheit, die ihrem Wesen nach transnational sind, erfordern ein größeres Engagement der internationalen Gemeinschaft, wenn ihnen wirksam begegnet und die Eskalation von Spannungen und den damit verbundenen Risiken vermieden werden soll. Gleichzeitig ist es, obwohl die Gefahr auf der Hand zu liegen scheint, weniger einfach, Mittel zu finden, sie zu bekämpfen. Dies erfordert das Zusammenwirken zahlreicher Akteure mit unterschiedlichen Prioritäten und Agenden, die Beantwortung ungelöster völkerrechtlicher Fragen, Normen für verantwortungsbewusstes Verhalten von Staaten und Maßnahmen zur Vertrauensbildung zwischen Staaten. Wie die jüngste UNGGE gezeigt hat, gibt es selbst für den umfassendsten Ansatz im Zusammenhang mit diesem Thema keine Erfolgsgarantien.

Innerhalb der OSZE befindet sich der VBM-Prozess in vieler Hinsicht noch immer im Anfangsstadium – wichtige Maßnahmen müssen noch operationalisiert, Implementierungsprobleme müssen gelöst und die interregionale Zusammenarbeit im Bereich Cybersicherheit/IKT-Sicherheit muss institutionalisiert werden. Die OSZE hat jedoch dank des Engagements ihrer Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner seit 2012 durch die Beschlüsse 1039, 1106 und 1202 des Ständigen Rates, die Ministerratsbeschlüsse 5/16 und 5/17 und die kontinuierliche Arbeit der informellen Arbeitsgruppe und des Referenten der OSZE für Cybersicherheit messbare Fortschritte erzielt. Die OSZE und das TNTD bleiben dem VBM-Prozess und der Verbesserung der Cyberstabilität und -resilienz im OSZE-Gebiet und darüber hinaus verpflichtet.

Zur Entschärfung des Diskurses über den „arktischen Krieg“: die Vorzüge militärischer Transparenz und vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen in der Arktis

Falls jemand in die kanadische Arktis eindringen sollte, wäre es meine erste Aufgabe, diese Leute zu retten.¹

In den letzten Jahren hat die arktische Region² zunehmend politische, wissenschaftliche und öffentliche Aufmerksamkeit erfahren. Geologische Untersuchungen deuten darauf hin, dass sich unter den dicken Eis- und Schneeschichten große Mengen an unerschlossenen Öl- und Gasvorkommen befinden könnten. Jahrzehntlang galt die Förderung dieser Öl- und Gasreserven als wirtschaftlich unrentabel. Nun, da sich das arktische Eis zurückzieht und die Ölreserven weltweit abnehmen, wird erneut über eine Förderung nachgedacht. Auch wächst die Hoffnung, dass sich lukrative Schifffahrtsrouten eröffnen, die die Durchfahrtszeit zwischen dem Atlantik und dem Pazifik deutlich verkürzen. Die gravierenden Probleme, die diese wirtschaftlichen Aussichten für das empfindliche arktische Ökosystem mit sich bringen, dominieren weiterhin den Diskurs über die arktische Sicherheit. Während die arktischen Staaten versuchen, sich ihren Anteil zu sichern und ihre regionalen Ambitionen zu verwirklichen, gibt es auch erste Bedenken hinsichtlich eines drohenden Wetttrüstens und der Gefahr einer militärischen Konfrontation in der Region. Die Debatte über die Sicherheit in der Arktis wird zudem von den zunehmenden Spannungen zwischen Russland und dem Westen als Folge der Ukraine Krise noch zusätzlich angeheizt. Diese ziemlich düstere Prognose wird jedoch von vielen Wissenschaftlern und politischen Entscheidungsträgern – insbesondere aus der Region selbst – in Zweifel gezogen, die auf eine gegenteilige Faktenlage vor Ort verweisen, wie z.B. die gut etablierte regionale Zusammenarbeit, die friedliche Beilegung territorialer Streitigkeiten in der Vergangenheit sowie der moderate Ausbau militärischer Kapazitäten.³

- 1 Walter Natynczyk, ehemaliger militärischer Befehlshaber der kanadischen Streitkräfte, 2009, zitiert in: Marcus M. Keupp, Five Nations Jockey for Military Influence in Arctic, in: National Defense, 1. März 2016, unter: <http://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2016/2/29/2016march-five-nations-jockey-for-military-influence-in-arctic> (alle Übersetzungen aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
- 2 Der Einfachheit halber wird die Arktis in diesem Artikel als die gesamte Region nördlich des Polarkreises definiert; als „arktische Staaten“ werden alle Länder mit nationalen Territorien in der Region bezeichnet, also Norwegen, Kanada, die USA, Russland, Schweden, Finnland, Dänemark und Island.
- 3 Eine umfassende Analyse des Diskurses über arktische Geopolitik findet sich in Jason Dittmer/Sami Moiso/Alan Ingram/Klaus Dodds, Have you heard the one about the disappearing ice? Recasting Arctic geopolitics, in: Political Geography 4/2011, S. 202-214.

Obwohl ich die Auffassung teile, dass eine militärische Auseinandersetzung im hohen Norden unwahrscheinlich ist, werde ich im Folgenden dennoch für regionale vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) in der Arktis plädieren – nicht wegen, sondern trotz der zunehmenden Spannungen zwischen Russland und dem Westen. Das Hauptziel des vorliegenden Beitrags ist es aufzuzeigen, wie regionale VSBM dazu dienen könnten, die Spekulationen über eine militärische Konfrontation im hohen Norden zu beenden und gleichzeitig die regionale Zusammenarbeit zu vertiefen. Dazu werde ich zunächst Gründe dafür nennen, warum eine militärische Konfrontation im hohen Norden unwahrscheinlich ist. Danach werde ich erörtern, wie ein regionales VSBM-Regime dazu beitragen könnte, den Diskurs über die Gefahr eines „Krieges in der Arktis“ zu entschärfen. Abschließend werde ich einige konkrete Ideen für ein mögliches arktisches VSBM-Regime vorstellen, die zum Teil auf den in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bereits bestehenden Rahmen für Rüstungskontrolle und VSBM beruhen.

Die Unwahrscheinlichkeit eines „arktischen Krieges“

Die Verfechter der Theorie, dass es zu einem interessengeleiteten Wettrüsten am Nordpol kommen wird, verweisen oft auf das wachsende wirtschaftliche Potenzial der Region, sich überschneidende territoriale Ansprüche und eine zunehmende „Militarisierung“ der Arktis.⁴ Es gibt jedoch gute Gründe, die solchen Analysen zugrunde liegenden Annahmen über Interessen und Macht genauer zu hinterfragen.

Überbewertung der wirtschaftlichen Aspekte

Ich möchte mit dem am häufigsten genannten Argument für die Gefahr einer militärischen Konfrontation in der Arktis beginnen: dem enormen wirtschaftlichen Potenzial sowie den gegensätzlichen Interessen der wichtigsten Akteure in der Region. 2008 veröffentlichte das *United States Geological Survey* eine Prognose, nach der die Arktis wahrscheinlich die größten unerschlossenen Öl- und Gasreserven der Welt bergen könnte.⁵ Darüber hinaus ist die zunehmende Befahrbarkeit der Nordwestpassage und der Nordostpassage von großem wirtschaftlichen Interesse, da diese die Durchfahrtszeiten zwischen dem Atlantik und dem Pazifik deutlich verkürzen und unsichere Gewässer wie die am Horn

4 Vgl. Rob Huebert, *The Newly Emerging Arctic Security Environment*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, Calgary 2010; Scott G. Borgerson, *Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming*, in: *Foreign Affairs* 2/2008, S. 63-77.

5 Vgl. US Geological Survey, *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, USGS Fact Sheet 3049, o.O. 2008.

von Afrika gemieden werden können.⁶ Die Kontrolle sowohl über die natürlichen Ressourcen als auch über diese Schifffahrtsrouten wird von den fünf Anrainerstaaten der Arktis – Norwegen, Dänemark, Kanada, Russland und die Vereinigten Staaten – als höchst wichtig angesehen. Ihre jüngsten Einreichungen nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS)⁷ für die Erweiterung ihres Kontinentalschelfs (und damit zur Schaffung der Rechtsgrundlage für die Nutzung der Ressourcen des Meeresbodens) werden von einigen Beobachtern als provokant empfunden und die Überschneidungen der vorgeschlagenen Gebiete als potenziell konfliktträchtig angesehen.⁸ Jedoch sollten dabei einige wichtige Punkte beachtet werden.

Erstens stehen die Einreichungen gemäß UNCLOS voll und ganz im Einklang mit dem Völkerrecht und können kaum als provokant bezeichnet werden. Sie bestehen ausschließlich aus wissenschaftlichen Daten über die Ausweitung des Festlandssockels der Anrainerstaaten für die Kommission zur Begrenzung des Festlandssockels (*Commission on the Limits of the Continental Shelf*, CLCS). Die CLCS bewertet die verschiedenen Einreichungen wissenschaftlich und gibt anschließend Empfehlungen zum weiteren Vorgehen ab. Die Kommission hat zwar selbst kein Mandat zur Regelung sich überschneidender Ansprüche, das UNCLOS verweist jedoch auf mehrere Mechanismen zur Beilegung etwaiger Streitigkeiten.⁹ Die Anrainerstaaten der Arktis haben sich bislang stets auf eine friedliche Streitbeilegung geeinigt und ihre Verpflichtung auf das Völkerrecht sowie auf „die friedliche Regelung jeglicher sich überschneidender Ansprüche“ auf der *Arctic Ocean Conference* im Mai 2008 in Ilulissat bekräftigt.¹⁰ Darüber hinaus bleiben nach der Unterzeichnung des Vertrags über den Grenzverlauf zwischen Norwegen und Russland im Jahr 2010¹¹ nur noch wenige Überschneidungen übrig, die zudem kaum ein echtes Konfliktpotenzial aufweisen.¹² In Anbetracht der Tatsache, dass ein Ressourcenabbau weit abseits der Küste inmitten des Arktischen Ozeans höchst unwahrscheinlich ist, bleibt der Streit zwischen Kanada, Dänemark und Russland über die Frage, wem der Nordpol gehört, in erster Linie symbolisch. Bereits 2015 deutete Russland sei-

6 Vgl. Borgerson, a.a.O. (Anm. 4), S. 68-71.

7 Die Eingaben werden der VN-Kommission zur Begrenzung des Festlandssockels (*UN Commission on the Limits of the Continental Shelf*, CLCS) vorgelegt.

8 Vgl. Huebert, a.a.O. (Anm. 4), S. 1.

9 Ausführlicher zur Arbeit der CLCS bezüglich der arktischen Region siehe: Klaus Dodds, Flag planting and finger pointing. *The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer continental shelf*, in: *Political Geography* 2/2010, S. 63-73.

10 Vgl. The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, 27-29 May 2008, S. 1.

11 Vgl. Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean [2010].

12 Ein Überblick über die Eingaben findet sich in: IBRU: Centre for Borders Research, Durham University, Map of maritime jurisdiction and boundaries in the Arctic region, unter: <https://www.dur.ac.uk/ibru/resources/arctic>.

ne Bereitschaft an, über seine Ansprüche, die sich dort mit denen anderer Länder überschneiden, zu verhandeln.¹³ Streitigkeiten wie diejenigen über die Hans-Insel, einen „Felsen“ in der Nares-Straße zwischen Kanada und Grönland, sind sogar zu „*Running Gags*“ geworden: Soldaten aus Kanada und Dänemark lassen Flaschen mit kanadischem Whisky bzw. dänischem Schnaps samt Schildern zurück, auf denen die jeweils andere Seite willkommen geheißen wird.¹⁴ Und schließlich wird oft übersehen, dass sich die große Mehrheit der vorausgesagten Ressourcen entweder innerhalb von ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ) oder in Gebieten befindet, die von nur einem arktischen Anrainerstaat beansprucht werden und an denen Russland den größten Anteil hat.¹⁵ Hinzu kommt, dass das raue arktische Klima den Abbau dieser Ressourcen erheblich erschwert und ihn aufgrund des Fehlens notwendiger Infrastruktur auch etwa doppelt so teuer wie an jedem anderen Ort auf der Welt macht. Dies gilt insbesondere für die Offshore-Förderung, wobei gerade im Meer die meisten noch nicht entdeckten Ressourcen vermutet werden. Viele Studien sind daher zu dem Ergebnis gekommen, dass die Förderung nicht nur auch in Zukunft sehr teuer bleiben wird, sondern dass es auch höchst unwahrscheinlich ist, dass der Großteil der arktischen Ressourcen unilateral nutzbar gemacht werden kann.¹⁶ Mit anderen Worten: Die Anrainerstaaten der Arktis haben im Falle einer militärischen Konfrontation am meisten zu verlieren, da sie aus technischen Gründen zusammenarbeiten müssen, wenn sie ihren regionalen Anteil wirtschaftlich nutzbar machen wollen. So haben beispielsweise die nach der illegalen Annexion der Krim verhängten internationalen Sanktionen, die die technische Ausrüstung zur Öl- und Gasgewinnung betreffen, Russlands Programme zum Abbau arktischer Ressourcen praktisch vollständig zum Erliegen gebracht.

-
- 13 Vgl. Atle Staalesen, Russia ready to talk with Denmark over North Pole, Barents Observer, 5. August 2015, unter: <https://barentsobserver.com/en/arctic/2015/08/russia-ready-talk-denmark-over-north-pole-05-08>.
- 14 Vgl. Dan Levin, Canada and Denmark Fight Over Island With Whisky and Schnapps, in: The New York Times, 7. November 2016, unter: <https://www.nytimes.com/2016/11/08/world/what-in-the-world/canada-denmark-hans-island-whisky-schnapps.html>.
- 15 Vgl. James Henderson/Julia Loe, The Prospects and Challenges for Arctic Oil Development, OIES Paper: WPM 54, November 2014, S. 55, unter: <http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/WPM-56.pdf>; Mikkel Runge Olesen, After Ukraine: Keeping the Arctic stable, DIIS Policy Brief, 29. September 2014, unter: <https://www.diis.dk/en/research/after-ukraine-keeping-the-arctic-stable>; Shamil Midkhatovich Yenikeeff/Timothy Fenton Krysiak, The Battle for the Next Energy Frontier: The Russian Polar Expedition and the Future of Arctic Hydrocarbons, Oxford Energy Comment, August 2007, unter: <https://www.oxfordenergy.org/publications/the-battle-for-the-next-energy-frontier-the-russian-polar-expedition-and-the-future-of-arctic-hydrocarbons-2>.
- 16 Vgl. Henderson/Loe, a.a.O. (Anm. 15); Opportunities and Challenges for Arctic Oil and Gas Development, Eurasia Group report for The Wilson Center, Washington, D.C., unter: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Arctic%20Report_F2.pdf; Olesen, a.a.O. (Anm. 15); Yenikeeff/Krysiak, a.a.O. (Anm. 15).

Das raue arktische Klima hat nicht nur gravierende Folgen für die Rentabilität der Förderung arktischer Ressourcen, sondern setzt auch der Durchführung militärischer Operationen deutliche Grenzen. Da der große Arktische Ozean die meiste Zeit des Jahres von Eis bedeckt ist und die Temperaturen auf unter minus 40 Grad Celsius fallen können, ist die militärische Präsenz in der Arktis im Vergleich zu anderen Regionen immer noch relativ gering. Die Aufrechterhaltung einer militärischen Infrastruktur und auch die Durchführung militärischer Aktivitäten (z.B. Übungen) sind äußerst kostspielig und stellen hohe Anforderungen an Personal und Ausrüstung. Streitkräfte in der Arktis sind daher oft eher ein Symbol nationaler Souveränität und nationalen Prestiges als ein Zeichen militärischer Machtprojektion. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die „Slædepatruljen Sirius“ (Sirius-Hundeschlittenpatrouille), eine Eliteeinheit der dänischen Marine. Studien haben gezeigt, dass die extreme Kälte und Dunkelheit erhebliche Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit der Soldaten haben.¹⁷ Die Einheit, die aus zwölf Soldaten besteht, von denen jeweils zwei ein Hundeschlittenteam bilden, überwacht die rund 16.000 Kilometer lange Küstenlinie Nordgrönlands.¹⁸ Aufgrund der extrem niedrigen Temperaturen ist die Einheit mit der M1917 Enfield ausgerüstet, einem Repeatinggewehr, das im Ersten Weltkrieg verwendet wurde. Modernere halbautomatische Gewehre, die mit Gasdruck arbeiten, sind in der kalten Umgebung Nordgrönlands weitaus weniger zuverlässig und erhöhen für die Soldaten die Gefahr eines Angriffs durch Eisbären. Die Arktis schränkt auch den Einsatz anderer konventioneller militärischer Ausrüstung wie z.B. Kampfpanzer oder schwerer Artillerie ein, die bei niedrigen Temperaturen eine wesentlich aufwändigere militärische Infrastruktur erfordern als die gegenwärtig in der Region vorhandene (z.B. zum Vorwärmen von Motoren und Triebwerken oder zur Wartung).¹⁹

Militärische Kapazitäten in der Arktis und nationale Modernisierungspläne in der Region werden offenbar ebenfalls häufig überschätzt. Zwei Studien des *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) von 2012 und 2016 zeichnen ungeachtet der Warnungen vor einer „Militarisierung“ oder einem „Wettrüsten“ in der Arktis ein weniger alarmierendes Bild. Beide Studien kommen zu dem Schluss, dass die militärische Präsenz in der Region noch immer gering ist und sich weit unter dem Niveau des Kalten Krieges befindet. Modernisierungs- und Beschaffungspläne für die Arktis – die üblicherweise ohnehin besonders kostspielig sind – schreiten nur langsam voran oder werden

17 Vgl. Anders Kjærgaard/Gloria R. Leon/Birgit A. Fink, Personal Challenges, Communication Processes, and Team Effectiveness in Military Special Patrol Teams Operating in a Polar Environment, in: *Environment and Behavior* 6/2015, S. 644-666.

18 Vgl. Forsvarskommando, „Jeg kan overleve overalt“ [„Ich kann überall überleben“], 2016, unter: <http://www2.forsvaret.dk/uddannelsessite/uddannelser/specialstyrker/Pages/siriusartikel.aspx>.

19 Vgl. Keupp, a.a.O. (Anm. 1).

oftmals sogar ganz aufgegeben. Die meisten Veränderungen, die tatsächlich stattfinden, haben kaum etwas mit offensiven militärischen Dispositiven und der Sicherung territorialer Ansprüche zu tun. Stattdessen geht es um den Schutz und die Überwachung von Hoheitsgewässern und bestehenden Staatsgrenzen sowie um *Search-and-Rescue-Operationen* (SAR).²⁰ So ist es beispielsweise angesichts der dünn besiedelten nördlichen Gebiete Russlands und Kanadas nicht verwunderlich, dass solche Einsätze von speziell ausgebildetem und ausgerüstetem militärischem Personal übernommen oder zumindest unterstützt werden. Der ehemalige militärische Befehlshaber der kanadischen Streitkräfte General Walter Natynczyk formulierte es einmal so: „Falls jemand in die kanadische Arktis eindringen sollte, wäre es meine erste Aufgabe, diese Leute zu retten.“²¹

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass es einige gute Gründe für die Annahme gibt, dass ein militärischer Konflikt in der Arktis höchst unwahrscheinlich ist. Vielmehr haben das raue arktische Klima und die rudimentäre Infrastruktur schon immer eine besonders enge Zusammenarbeit im dünn besiedelten hohen Norden gefördert. Insbesondere die Küstenstaaten der Arktis haben durch eine militärische Konfrontation viel mehr zu verlieren als zu gewinnen, wenn sie die Arktis wirtschaftlich nutzbar machen wollen. Zudem wird das Ausmaß der militärischen Präsenz in der Arktis oft übertrieben, und viele praktische Einschränkungen werden oftmals übersehen.

Die Entschärfung des Diskurses

Die Feststellung, dass die Arktis eine Region mit geringen Spannungen ist, bedeutet nicht, dass sie nicht vor großen Herausforderungen steht. Die Region war geostrategisch schon immer von großer Bedeutung. Angesichts der zunehmenden Spannungen zwischen NATO und Russland könnte es daher sinnvoll sein, über Schritte zur Vermeidung gefährlicher Fehlwahrnehmungen und einer ungewollten militärischen Eskalation im hohen Norden nachzudenken. Dazu werden wir zunächst näher auf die geopolitische Bedeutung der Arktis eingehen, bevor wir versuchen, Lehren aus den Erfahrungen der OSZE zu ziehen, und darüber diskutieren, wie ein umfassender Sicherheitsansatz im hohen Norden dazu beitragen könnte, den Diskurs über die Gefahr einer militärischen Konfrontation in der Arktis zu entschärfen.

20 Vgl. Siemon T. Wezeman, *Military Capabilities in the Arctic*, SIPRI Background Paper, März 2012, S. 13-14; ders., *Military Capabilities in the Arctic: A New Cold War in the High North?*, SIPRI Background Paper, Oktober 2016, S. 22, unter: <https://www.sipri.org/about/bios/siemon-t-wezeman>.

21 Zitiert in: Keupp, a.a.O. (Anm. 1).

Betrachtet man eine typische Weltkarte,²² ist die geostrategische Bedeutung der Arktis nicht sofort ersichtlich. Dies ändert sich jedoch, sobald man sich die Welt „von oben“ ansieht (siehe Abbildung 1). Seit dem Kalten Krieg spielt die Arktis – durch die die kürzeste Verbindung zwischen Russland bzw. der Sowjetunion und den kontinentalen Vereinigten Staaten verläuft – eine wichtige Rolle in den nuklearen Abschreckungsstrategien beider Seiten. Es ist z.B. ein offenes Geheimnis, dass der größte Teil der strategischen Atomraketen, Luftabwehrsysteme und strategischen, mit ballistischen Raketen bestückten U-Boote Russlands in der russischen Arktis, hauptsächlich auf der Halbinsel Kola, stationiert ist. Auf der anderen Seite der Grenze sind Norwegens zerklüftete Küste und seine Nähe zu Russland entscheidende Faktoren für die militärische Aufklärung und die Kontrolle der NATO über den Atlantik.²³ Während Russlands Baltische Flotte und seine Schwarzmeerflotte die maritimen Engpässe Kattegat, Bosphorus und die Straße von Gibraltar passieren müssen, ist die auf der Halbinsel Kola stationierte Nordflotte vor allem durch die Arktische Eisdecke in ihrer Bewegung eingeschränkt, wodurch sie näher an die norwegische Küste gedrängt wird. Mit dem Abtauen des Eises wird die Bewegungsfreiheit der Nordflotte weiter zunehmen – und somit auch ihre geostrategische Bedeutung. Letztere führt zwar nicht automatisch zu einer militärischen Konfrontation, sie kann aber die Gefahr von *Spillover*-Effekten und einer unbeabsichtigten militärischen Eskalation erhöhen.²⁴ Die jüngsten groß angelegten Übungen in der Arktis, darunter auch mehrere unangekündigte Übungen („*snap exercises*“),²⁵ die in schneller Folge und unmittelbarer geographischer Nähe durchgeführt wurden, sind nicht das Ergebnis konkurrierender regionaler Interessen, sondern das einer angespannteren europäischen Sicherheitslage.²⁶ Dies zeigt, dass einige der größten Herausforderungen für die Sicherheit in der Arktis von außen kommen können. Es bleibt die Frage, wie mit ihnen umzugehen ist.

22 Beispielsweise eine Mercator-Projektion mit dem Äquator im Zentrum.

23 Vgl. Kristian Åtland, *Russia's Armed Forces and the Arctic. All Quiet on the Northern Front?*, in: *Contemporary Security Policy* 2/2011, S. 267-285, hier: S. 269-271; Ronald E. Doel/Robert Marc Friedman/Julia Lajus/Sverker Sörlin/Urban Wråkberg, *Strategic Arctic science. National interests in building natural knowledge – interwar era through the Cold War*, in: *Journal of Historical Geography*, April 2014, S. 60-80, hier: S. 67-74.

24 Vgl. Wezeman, 2016, a.a.O. (Anm. 20), S. 23.

25 Die Übungen werden ohne vorherige Ankündigung gegenüber den beteiligten Einheiten oder durch formalisierte internationale Kommunikationskanäle durchgeführt. Dies erhöht die Gefahr einer Fehlinterpretation oder einer unbeabsichtigten Eskalation.

26 So führte z.B. Norwegen im März 2015 seine jährliche Militärübung „*Joint Viking*“ nahe der russischen Grenze in der Finnmark durch. Die Übung, an der rund 5.000 Soldaten teilnahmen, war Norwegens größte militärische Übung in dem Gebiet seit 1967. Nur wenige Stunden nach Abschluss der Übung wurden 38.000 russische Soldaten, mehr als 3.000 Militärfahrzeuge, 41 Marineschiffe, 15 U-Boote und über 100 Militärflugzeuge der russischen Nordflotte in volle Kampfbereitschaft versetzt.

Von der OSZE lernen? Ein umfassenderer Ansatz für die Sicherheit in der Arktis

Der 1996 nach der angespannten militärischen Pattsituation des Kalten Krieges gegründete Arktische Rat ist heute das wichtigste multilaterale Forum für die Politikgestaltung im hohen Norden. Anders als seine „Geistesverwandte“, die OSZE, beschränkt sich der Arktische Rat in seiner Tätigkeit auf die Wirtschafts- und Umweltsicherheit sowie die menschliche Sicherheit und schließt

Abbildung 1: Die Arktis (Quelle: CIA World Fact Book, 2009)



die militärische Sicherheit ausdrücklich von seiner Agenda aus. Der Hauptgrund für diese Entscheidung war, dass sich die arktischen Staaten auf die Themen konzentrieren wollten, die sie verbinden und die von gemeinsamem Interesse sind, sowie die Themen ausklammern wollten, die das Risiko in sich bergen, die regionale Kooperation zu gefährden. Dieser „selektive“ Sicherheitsansatz ist nach wie vor eines der unter Wissenschaftlern und politischen Entscheidungsträgern aus der Region am heftigsten diskutierten Themen. Während die Befürworter der gegenwärtigen Struktur argumentieren, dass gerade das Ausklammern umstrittener Themen wie militärische Sicherheit eine Lähmung des Rates verhindert hat, sind andere der Meinung, dass die derzeitigen Spaltungen im internationalen Sicherheitsumfeld zu tief sind, als dass diese ignoriert werden könnten. Nach Russlands illegaler Annexion der Krim können wir erneut eine Zunahme der militärischen Spannungen und eine deutliche Abnahme des gegenseitigen Vertrauens beobachten, das nach dem Ende des Kalten Krieges so behutsam aufgebaut wurde. Dies gilt leider auch für Russlands Beziehungen zu seinen arktischen Nachbarn. Vor diesem Hintergrund vertreten Beobachter wie Heather Conley und Matthew Melino vom *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) die Ansicht, dass der Arktische Rat „tatsächlich erwachsen geworden ist“ und dennoch Gefahr läuft, „inaktiv oder irrelevant“ zu werden, wenn er sich nicht an die neue geopolitische Situation anpasst.²⁷ Als eine mögliche Lösung schlagen sie vor, den Arktischen Rat nach dem Vorbild der OSZE völlig umzugestalten.²⁸

Der sogenannte umfassende Sicherheitsansatz der OSZE (der die politisch-militärische Sicherheit, die Wirtschafts- und Umweltsicherheit sowie die menschliche Sicherheit einschließt) konnte die militärische Blockkonfrontation des Kalten Krieges dadurch überwinden, dass er Transparenz und gegenseitiges Vertrauen erhöhte und gleichzeitig ein kooperatives Verständnis von europäischer Sicherheit erzeugte. Angesichts der Erfolgsbilanz, die die Arktisstaaten bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschafts- und Umweltsicherheit sowie menschliche Sicherheit vorweisen können, und aufgrund der erheblichen Interessen, die auf dem Spiel stehen, könnte es sich daher auch lohnen, über kooperative Ansätze zur militärischen Sicherheit im hohen Norden nachzudenken. Wie bereits erwähnt, wären diese keine direkte Reaktion auf einen unmittelbar bevorstehenden Konflikt, sondern würden vielmehr das bereits erreichte Niveau guter regionaler Zusammenarbeit untermauern und absichern. Da alle arktischen Staaten auch OSZE-Teilnehmerstaaten sind, erscheint es sinnvoll, auf der 40-jährigen Erfahrung der Organisation mit der Verbesserung militärischer Transparenz und Berechenbarkeit in Europa aufzubauen. Die VSBM der OSZE unterscheiden sich von den klassischen Ansätzen zur Rüstungskontrolle und Abrüstung dadurch, dass sie weder militärische Kapazitäten aktiv reduzieren noch Einsätze oder Aktivitäten einschränken, sondern sich

27 Heather A. Conley/Matthew Melino, *An Arctic Redesign: Recommendations to Rejuvenate the Arctic Council*, Report of the CSIS Europe Program, Februar 2016, S. 1-3.

28 Vgl. ebenda, S. 4.

stattdessen darauf konzentrieren, Transparenz und Berechenbarkeit durch den regelmäßigen Austausch militärischer Informationen, Verifikationsmaßnahmen und ergänzende Formen militärischer Zusammenarbeit zu erhöhen. Auf diese Weise spielten die VSBM eine wichtige Rolle beim Abbau militärischer Spannungen und bei der Verringerung der Gefahr militärischer Missverständnisse und trugen so zum Aufbau gegenseitigen Vertrauens zwischen den beiden vormals konkurrierenden militärischen Blöcken bei.²⁹

Die Vorzüge vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen in der Arktis

Auch wenn die Arktis derzeit ein hohes Maß an Zusammenarbeit und Stabilität aufweist, sollten die potenziellen positiven Auswirkungen eines regionalen VSBM-Regimes nicht übersehen werden. Auch bereits bestehende VSBM-Regime ermutigen ausdrücklich zur Verabschiedung zusätzlicher regionaler Maßnahmen in ihrem Anwendungsgebiet.³⁰ Aufbauend auf den Erfahrungen der OSZE könnte ein regionales VSBM-Regime in der Arktis nicht nur dazu beitragen, das bereits hohe Niveau der Zusammenarbeit zu erhalten, sondern es sogar noch zusätzlich stärken und gleichzeitig eine kooperativere Herangehensweise an die militärische Sicherheit in der Region ermöglichen. Es könnte die militärische Transparenz insgesamt erhöhen, ein gegenseitiges Verständnis der militärischen Absichten der arktischen Staaten herstellen und eine Rückversicherung dafür sein, dass militärische Aktivitäten, Truppeneinsätze und Modernisierungspläne für die Region von defensiver Natur sind. Dies könnte auch ein starkes Signal aussenden, dass die arktischen Staaten uneingeschränkt dem Völkerrecht sowie der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten verpflichtet sind, und einen wesentlichen Beitrag zur Entschärfung des Diskurses über eine militärische Konfrontation im hohen Norden leisten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Arktis zwar bislang eine von hoher Stabilität und Zusammenarbeit geprägte Region ist, die jedoch trotz ihrer scheinbaren Abgeschlossenheit nicht isoliert vom Rest der Welt existiert. Um das jetzt schon hohe Maß an regionaler Zusammenarbeit zu schützen, könnte es sich daher lohnen, vorausschauende Schritte zur Erhöhung der militärischen Stabilität und Berechenbarkeit sowie zur Verringerung der Gefahr einer unbeabsichtigten militärischen Eskalation in Erwägung zu ziehen. Wichtige Denkanstöße hierfür könnten die 40-jährige Erfahrung der OSZE und insbesondere ihre VSBM-Regime geben.

29 Vgl. Zdzislaw Lachowski/Adam Daniel Rottfeld, Success or Failure? CSBMs in the Post-Cold War Environment, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (Hg.), OSCE Yearbook 2001, Baden-Baden 2002, S. 315-329; Frank Evers/Martin Kahl/Wolfgang Zellner, The Culture of Dialogue: The OSCE Acquis 30 Years after Helsinki, CORE – Centre for OSCE Research/Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH), Hamburg 2005, S. 5.

30 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Wiener Dokument 2011 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, FSC.DOC/1/11, Wien, 30. November 2011, unter: <http://www.osce.org/fsc/86597>, S. 49.

Mögliche Elemente eines arktischen VSBM-Regimes

In den vorhergehenden Kapiteln sind wir zu dem Schluss gekommen, dass Unberechenbarkeit, der Mangel an Transparenz, gefährliche Fehlwahrnehmungen sowie eine unbeabsichtigte militärische Eskalation für die militärische Sicherheit im hohen Norden weitaus größere Herausforderungen darstellen als ein beschleunigtes Wettrüsten und dass ein regionales VSBM-Regime dazu beitragen könnte, diese Risiken durch erhöhte militärische Transparenz und größere Berechenbarkeit in der Region zu minimieren. Das kann natürlich nur gelingen, wenn ein regionales VSBM-Regime in der Arktis sorgfältig auf die spezifischen Bedürfnisse und Erfordernisse der Region zugeschnitten wird und nicht bloß eine Kopie oder Erweiterung bereits bestehender Instrumente darstellt. In diesem letzten Abschnitt werden daher einige Ideen zu der Frage vorgestellt, welche Elemente ein mögliches arktisches VSBM-Regime enthalten könnte. Dabei stütze ich mich u.a. auf den bereits existierenden Rahmen der OSZE für Rüstungskontrolle und VSBM. Da das Ziel darin besteht, Transparenz und Berechenbarkeit zu erhöhen und die Zusammenarbeit zu fördern, werden das politisch bindende Wiener Dokument von 2011 (WD11)³¹ und der rechtlich bindende Vertrag über den Offenen Himmel im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Ich möchte an dieser Stelle betonen, dass die Vorschläge ausschließlich meine persönlichen Ansichten darüber widerspiegeln, welche Schritte in diesem Bereich (zumindest theoretisch) denkbar wären. Die genauen Einzelheiten wären selbstverständlich Verhandlungssache.

Anwendungsgebiet

Das Anwendungsgebiet sollte zumindest alle Land- und Seegebiete oberhalb des Polarkreises, über die ein Vertragsstaat Hoheitsrechte ausübt, und, um voll funktionsfähig zu sein, auch die AWZ und die internationalen Gewässer des Arktischen Ozeans umfassen.

Die Anwendungszone des WD11 umfasst beispielsweise bislang lediglich „ganz Europa sowie das angrenzende Seegebiet [...] und den angrenzenden Luftraum“.³² Dazu gehören also nur die europäischen arktischen Gebiete Islands, Norwegens, Schwedens, Finnlands und Russlands westlich des Urals sowie der Arktische Ozean (nur hinsichtlich militärischer Aktivitäten). Da das Dokument jedoch kaum auf Seestreitkräfte eingeht, werden nur wenige Informationen über den Arktischen Ozean ausgetauscht oder verifiziert. Bis heute ist der Vertrag über den Offenen Himmel der einzige Vertrag, der die gesamte

31 Das Wiener Dokument wird regelmäßig (mindestens alle fünf Jahre) überprüft. Alle Änderungen, die unter den 57 OSZE-Teilnehmerstaaten einen Konsens finden, treten (falls nicht anders angegeben) sofort in Kraft. Da 2016 keine Einigung erzielt werden konnte, ist das Wiener Dokument vom November 2011 die gültige Version.

32 Wiener Dokument 2011, a.a.O. (Anm. 30), S. 55. Der Begriff „angrenzendes Seegebiet“ ist in diesem Zusammenhang so zu verstehen, dass er sich „auch auf an Europa angrenzende ozeanische Gebiete bezieht“; ebenda.

Region abdeckt, und sein Anwendungsgebiet als „die Landgebiete, einschließlich Inseln und Binnen- sowie Hoheitsgewässern, über die ein Vertragsstaat die Souveränität ausübt“,³³ definiert. Doch obwohl die AWZ und die internationalen Gewässer des Arktischen Ozeans nicht explizit ausgeschlossen werden, findet auch hier kein Austausch von relevanten militärischen Informationen statt, die von den kooperativen Beobachtungsflügen des Vertrags über den Offenen Himmel verifiziert werden könnten. Wenden wir uns daher dem Bereich des Informationsaustauschs zu.

Tabelle 1: Abdeckung Europas und der Arktis durch bestehende VSBM-Regime

Region	Wiener Dokument	Vertrag über den Offenen Himmel
Europa	100 Prozent	ca. 94 Prozent
Arktis	ca. 2 Prozent*	ca. 36 Prozent

* nur die Hoheitsgebiete Finnlands, Islands, Norwegens, Russlands und Schwedens innerhalb Europas

Informationsaustausch

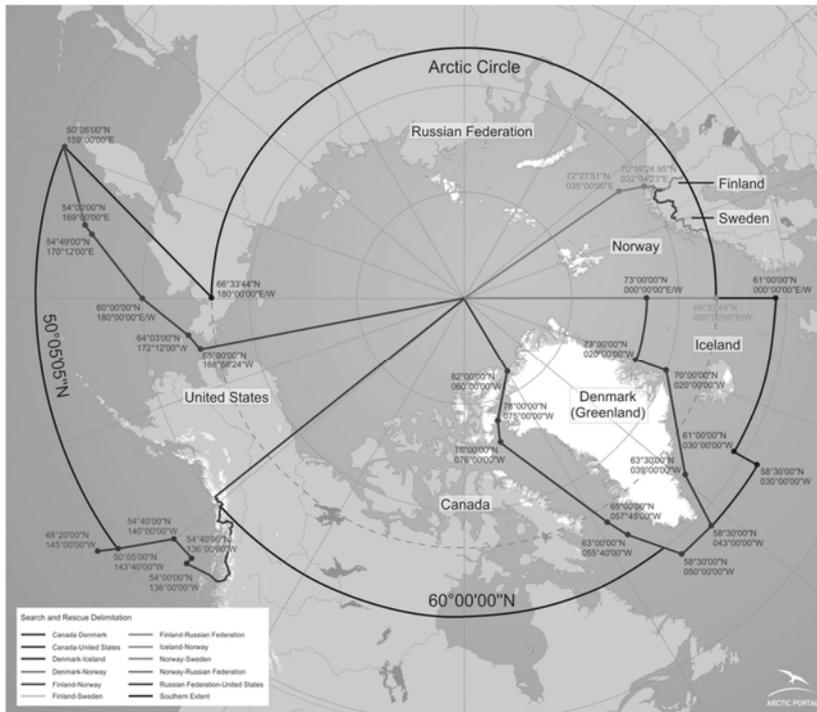
Wie das WD11 sollte auch ein arktisches VSBM-Regime den jährlichen Austausch militärischer Informationen vorsehen. Diese Informationen sollten die Stärke und den Friedensstandort von Truppen und militärischer Ausrüstung enthalten, die dauerhaft in der Region stationiert sind, sowie Einzelheiten zu allen Streitkräften, die vorübergehend oberhalb des Polarkreises disloziert sind. Die Kategorien der Waffensysteme und des Großgeräts sollten idealerweise um diejenigen erweitert werden, die für das Sicherheitsumfeld der Arktis von besonderer Relevanz sind. So sollte ein arktisches VSBM-Regime z.B. mehr Informationen über Transportflugzeuge, Versorgungstruppen und Seestreitkräfte bereitstellen, da diese in der modernen Kriegführung eine entscheidende Rolle spielen und bislang nicht hinreichend von den bestehenden VSBM-Regimen abgedeckt werden. Informationen könnten nicht nur über Friedensstandorte ausgetauscht werden, sondern auch dann, wenn diese Streitkräfte innerhalb des Anwendungsgebiets operieren.³⁴ So könnten die arktischen Staaten z.B. mitteilen, wenn Seestreitkräfte in eine der SAR-Regionen

33 Vertrag über den Offenen Himmel, 24. März 1992, S. 3, unter: <http://www.osce.org/library/14127>.

34 Da rund 64 Prozent der Region aus internationalen Gewässern (oder AWZ) bestehen, gäbe es ansonsten in einem potenziellen zukünftigen arktischen VSBM-Regime einen beträchtlichen blinden Fleck.

einfahren oder diese verlassen, so wie diese Zonen im arktischen SAR-Abkommen definiert sind (siehe Abbildung 2).³⁵ Diese Informationen würden nicht nur die militärische Transparenz erhöhen, sondern auch die Einsatzsicherheit weiter verbessern und die Koordinierung von SAR-Operationen in der Region zusätzlich erleichtern.

Abbildung 2: SAR-Regionen (Quelle: Arctic Portal, 2011)



Darüber hinaus sollte der jährliche Austausch militärischer Informationen auch Informationen über die Verteidigungs- und Streitkräfteplanung der arktischen Staaten, Veränderungen der Militärdoktrinen sowie über Militärausgaben und Militärhaushalte enthalten. Diese Informationen würden die militärischen Kapazitäten in der Arktis besser abbilden und zu mehr Transparenz und Berechenbarkeit in der Region beitragen. Dasselbe gilt für die vorherige Ankündigung größerer militärischer Übungen und Manöver. Gemäß den derzeit geltenden Bestimmungen des WD11 werden diese Übungen allen OSZE-Teilnehmerstaaten mindestens 42 Tage vor ihrem Beginn angekündigt, wenn ihr Umfang die Schwellenwerte für das beteiligte militärische Personal oder bestimmte Arten von Waffen und Ausrüstung erreicht. Da diese Schwellenwerte

35 Vgl. Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic [2011], S. 10-15.

zeitlich auf das Ende des Kalten Krieges zurückgehen, sollten sie deutlich gesenkt werden und zusätzliche militärische Ausrüstung und Streitkräfte umfassen, um der heutigen militärischen Realität in der Arktis zu entsprechen.

Verifikation

Um die ausgetauschten Informationen zu verifizieren und den Grad an Transparenz und Vertrauen zu erhöhen, sollte ein arktisches VSBM-Regime auch eine Reihe von Verifikationsbestimmungen enthalten. Die Mechanismen für Inspektionen (zur Verifikation verdächtiger Aktivitäten in definierten geographischen Gebieten) und die Überprüfungsbesuche (Verifikation von Truppenformationen an ihren Friedensstandorten) sollten so wie im WD11 beschrieben beibehalten werden.³⁶ Einige Änderungen könnten jedoch zu einem moderneren und kooperativeren Verifikationsregime beitragen. Erstens sollte die Unterscheidung zwischen Überprüfungsbesuchen und Inspektionsquoten komplett aufgegeben werden, da die Trennung in der Praxis ohnehin oftmals bereits aufgegeben ist. Zweitens sollte die Zahl der Verifikationsbesuche, die ein Staat empfangen muss („passive Quote“) nicht nur auf der Anzahl der dislozierten militärischen Einheiten basieren, sondern auch den Umfang der militärischen Aktivitäten eines Staates im Anwendungsgebiet widerspiegeln. Um dies zu kompensieren, sollte drittens die Anzahl der Verifikationsmissionen, die ein Staat durchführen kann („aktive Quote“), dessen passiver Quote entsprechen. Viertens sollte jeder Staat verpflichtet sein, einen Teil dieser Verifikationsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit anderen Teilnehmerstaaten durchzuführen, um die Vertrauensbildung zwischen den Streitkräften der arktischen Staaten weiter zu fördern. Fünftens sollten alle militärischen Übungen und Manöver, die bestimmte Schwellenwerte (die idealerweise niedriger sind als die derzeit im WD11 festgelegten) überschreiten bzw. ohne vorherige Ankündigung gegenüber den beteiligten Einheiten („unangekündigte Übungen“) oder gemeinsam mit mindestens zwei anderen Teilnehmerstaaten durchgeführt werden, für die Beobachtung durch andere Teilnehmerstaaten zugänglich sein.

Diese üblichen Formen der Verifikation könnten durch kooperative Beobachtungsflüge ergänzt werden (idealweise mit Personal aus so vielen arktischen Staaten wie möglich), um Informationen über den Schiffsverkehr in den verschiedenen Regionen des Arktischen Ozeans zu sammeln. Diese Informationen könnten dazu genutzt werden, die Präsenz und die Aktivitäten von Marineeinheiten in der Region zu verifizieren und Informationen für SAR-Missionen, die Durchsetzung des Seerechts und die Grenzüberwachung sowie für die Entdeckung und Beobachtung von Ölverschmutzungen³⁷ und anderen Umweltkatastrophen zu ergänzen. Die kostengünstigste Möglichkeit, ein solches Luftüberwachungsregime einzurichten, wäre die Nutzung der Flugzeuge und

36 Vgl. Wiener Dokument 2011, a.a.O. (Anm. 30), S. 35-48.

37 Vgl. insbesondere Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic [2013].

der Infrastruktur des Regimes des Offenen Himmels. Dies würde kaum mehr als die Bereitstellung einiger weniger zusätzlicher Flugplätze in den nördlichen Gebieten der arktischen Staaten erfordern.

Verminderung der Risiken, Reaktion auf Zwischenfälle und militärische Kontakte

Um das Risiko unbeabsichtigter Vorfälle weiter zu verringern und adäquate Mechanismen für die Reaktion auf mögliche Zwischenfälle zu schaffen, könnten die arktischen Staaten in Erwägung ziehen, ein Kontaktstellenverzeichnis anzulegen und, wo immer möglich, direkte Kommunikationskanäle einzurichten. Darüber hinaus sollten sie in Erwägung ziehen, gemeinsame Regeln für Operationen in der Arktis zu erarbeiten, die idealerweise auch ein angemessenes Verhalten zur Erhaltung des empfindlichen arktischen Ökosystems vorgeben. Diese Regeln könnten bei regelmäßigen Treffen überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden, die auch für die Diskussion über potenziell gefährliche Zwischenfälle genutzt werden könnten.

Des Weiteren sollte ein arktisches VSBM-Regime, das nach dem Vorbild des WD11 gestaltet ist, verschiedene Mechanismen zur Förderung direkter militärischer Kontakte und zum Aufbau und zur Stärkung des Vertrauens zwischen den Streitkräften der Staaten enthalten. Zu diesen Mechanismen könnten gemeinsame Militärübungen und Ausbildungsmaßnahmen, regelmäßige Besuche militärischer Einrichtungen und Formationen, regelmäßige Treffen auf hoher Ebene zur Diskussion von Veränderungen der Militärdoktrinen mit direkten Auswirkungen auf die Arktis, gemeinsame Workshops, Besuche und der Austausch zwischen den Streitkräften sowie die regelmäßige Überprüfung des Implementierungs- und Modernisierungsbedarfs des arktischen VSBM-Regimes gehören. Dazu könnten auch bereits existierende Foren wie die (derzeit ausgesetzten) Treffen des *Arctic Chiefs of Defence Staff*, des *Arctic Security Forces Roundtable* (ASFR) und des unlängst gegründeten *Arctic Coast Guard Forum* einbezogen werden.

Fazit

Dieser Beitrag erhebt zwar nicht den Anspruch einer umfassenden Analyse der militärischen Sicherheit in der Arktis, doch ich hoffe gezeigt zu haben, warum der Alarmismus über ein beschleunigtes Wettrüsten und das zunehmende Risiko einer militärischen Konfrontation im hohen Norden mit einer gewissen Skepsis zu betrachten ist. Die wirtschaftlichen Aussichten in der Region scheinen eine derart pessimistische Prognose nicht zu rechtfertigen, und sie wird auch von den aktuellen Entwicklungen in der Region nicht gestützt. Im Gegenteil: Die militärischen Kapazitäten in der Arktis werden oft übertrieben dargestellt, und viele praktische Einschränkungen werden häufig übersehen –

ebenso wie die Tatsache, dass das raue arktische Klima schon immer zu einer besonders engen Zusammenarbeit geführt hat. Wie bereits gesagt, haben die arktischen Staaten im Falle einer militärischen Konfrontation viel mehr zu verlieren als zu gewinnen, da sie einander brauchen, wenn sie vom Ressourcenreichtum der Region profitieren möchten.

Angesichts der zunehmenden Spannungen zwischen Russland und dem Westen steht die bewährte regionale Zusammenarbeit in der Arktis auf dem Prüfstand. Wie kann diese Zusammenarbeit vor negativen *Spillover*-Effekten geschützt werden? Ich habe gezeigt, wie eine Erweiterung der arktischen Sicherheitsagenda – und insbesondere ein arktisches Regime vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen – zur Erhöhung der militärischen Transparenz und Berechenbarkeit im hohen Norden beitragen und das bestehende hohe Niveau der regionalen Zusammenarbeit sogar noch stärken könnten. Die hier vorgestellten Vorschläge sind nicht nur kosteneffizient, sondern viele von ihnen würden auch einen wichtigen Beitrag zur Auseinandersetzung mit Fragen der nichtmilitärischen Sicherheit im hohen Norden leisten (z.B. SAR, Grenzsicherheit, Ölverschmutzungen). Ein Regime dieser Art würde den gemeinsamen Interessen wichtiger Akteure dienen. Ein potenzielles arktisches VSBM-Regime könnte sogar als Vorbild für die anhaltenden Bemühungen um eine Modernisierung des OSZE-Rahmens für Rüstungskontrolle fungieren. Dafür ist es wichtig, unser Verständnis von VSBM zu erweitern. Sie sollten nicht nur als reaktives Instrument zur Abwehr unmittelbarer Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit betrachtet werden, sondern vielmehr als ein vorausschauender Weg zur Schaffung und weiteren Stärkung der strukturellen Voraussetzungen für Frieden und Stabilität zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten.

Das Netzwerk der Aarhus-Zentren – 15 Jahre OSZE-Unterstützung für die Bewältigung von Umwelt- und Sicherheits Herausforderungen auf lokaler Ebene

Einführung

Umwelt und Sicherheit hängen eng miteinander zusammen; diese Zusammenhänge werden in der zweiten Dimension der OSZE, der Wirtschafts- und Umweltdimension, thematisiert. Die Umweltaktivitäten der OSZE zielen in erster Linie auf die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Staaten ab und sind daher grenzüberschreitender Natur. Gleichzeitig haben zahlreiche Umweltprobleme die größten Auswirkungen auf lokaler Ebene und können so zu Spannungen in und zwischen Gemeinschaften führen, wenn sie nicht sachgerecht gelöst werden. Aus diesem Grunde gründet und unterstützt die OSZE seit 2002 sogenannte „Aarhus-Zentren“.¹ Auf der Grundlage des *Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten* (Aarhus-Konvention) befassen sich die Zentren mit Umwelt- und Sicherheitsproblemen auf lokaler Ebene. Sie dienen einer Vielzahl von Akteuren und Interessengruppen als Plattform für deren Engagement und fördern so den Dialog und die Vertrauensbildung in den Gemeinden, aber auch auf nationaler und grenzüberschreitender Ebene. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über das Netzwerk der Aarhus-Zentren, dem zum jetzigen Zeitpunkt (November 2017) 60 Mitglieder in 14 OSZE-Teilnehmerstaaten angehören, die Tätigkeitsschwerpunkte der Zentren und die in den letzten 15 Jahren gewonnenen Erfahrungen.

Der Zusammenhang zwischen Umwelt und Sicherheit

Im Rahmen ihres umfassenden Sicherheitsansatzes setzt sich die OSZE mit Herausforderungen auseinander, die weit über die Sphäre militärischer Sicherheit hinausgehen. Die negativen Auswirkungen menschlichen Handelns auf die Umwelt und die Ungleichheit beim Zugang zu Ressourcen können den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Stabilität ebenso gefährden wie konventionelle Sicherheits Herausforderungen. Umweltzerstörung und der Wettstreit um nationale oder grenzüberschreitende natürliche Ressourcen machen

* Die im vorliegenden Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autorinnen und geben weder die offizielle Position der OSZE noch die Meinung anderer Organisationen wieder.

1 Auch bekannt unter der Bezeichnung „öffentliche Umweltinformationszentren“ (*Public Environmental Information Centres, PEICs*).

die Lösung von Umweltproblemen zu einer komplexen Aufgabe und können zu Spannungen führen. Hinzu kommt der Klimawandel, der diese Komplexität noch erhöht und als „Bedrohungsmultiplikator“ gilt. Auf der anderen Seite kann Zusammenarbeit im Umweltbereich zum Aufbau von Vertrauen und zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Dieses wechselseitige Verhältnis ist der Hauptgrund für das umweltpolitische Engagement der OSZE, namentlich in ihrer zweiten Dimension. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bekräftigt diesen engen Zusammenhang, indem sie feststellt: „Ohne Frieden kann es keine nachhaltige Entwicklung geben und ohne nachhaltige Entwicklung keinen Frieden“.²

Umweltherausforderungen sind oftmals grenzüberschreitend. Die OSZE fördert daher – hauptsächlich durch das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, OCEEA) – den Dialog über und die Zusammenarbeit in Umweltfragen auf grenzüberschreitender Ebene. Allerdings können Umweltprobleme auch zu Spannungen auf lokaler Ebene führen. Tatsächlich sind meistens die örtlichen Gemeinwesen am stärksten von Umweltproblemen betroffen und müssen als erste auf diese reagieren. So ist beispielsweise die Wahrscheinlichkeit, dass sich Spannungen im Zusammenhang mit Wasserressourcen zu einem offenen Konflikt entwickeln, auf lokaler Ebene weit aus größer als auf zwischenstaatlicher Ebene. Dies gilt insbesondere dort, wo Umweltprobleme Teil einer komplexen Mischung aus politischer Fragilität, ethnischen Spannungen und/oder ungeklärten Grenzfragen sind. Dialog und Konsultationen sind daher nicht nur zwischen, sondern auch in den Ländern zwischen einer Vielzahl von Interessengruppen, auch auf lokaler Ebene, notwendig.

Ursache umweltbedingter Spannungen können z.B. wirtschaftliche Aktivitäten mit negativen Auswirkungen auf die Umwelt wie der Abbau von Rohstoffen oder der Bau von Wasserkraftwerken sein, insbesondere dann, wenn Instrumente wie Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) nicht ordnungsgemäß angewandt werden. Wenn die lokale Bevölkerung nicht angehört wird, keine zuverlässigen Informationen erhält und ihr keine Möglichkeit gegeben wird, ihre Bedenken zu äußern, können Proteste unausweichlich sein und sich erheblich auf die politische Stabilität auswirken. Auch Katastrophen wie Überschwemmungen und Schlammlawinen, die Gemeinden in Tälern und Flussbecken treffen können, erfordern die Koordinierung der Katastrophenbereitschaft und der Notfallmaßnahmen. Wenn diese Koordinierung durch Grenzen oder ethnische Spaltungen behindert wird, erhöht sich die Gefahr, dass Naturkatastrophen verheerende Auswirkungen, einschließlich menschlicher Verluste, haben.

2 Vereinte Nationen, Generalversammlung, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015, 70/1. Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, A/RES/70/1, 21. Oktober 2015, unter: <http://www.un.org/depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>, S. 2/38.

Ausgehend von diesen Überlegungen entwickelte sich die verantwortungsvolle Regierungsführung („*good governance*“) im Umweltbereich, zu der auch Transparenz, Rechenschaftspflicht, der Dialog mit allen Interessengruppen (*Stakeholder-Dialog*) sowie die Einbeziehung der Öffentlichkeit gehören, zu einem Querschnittsthema in der inhaltlichen Arbeit des OCEEA und vieler OSZE-Feldoperationen. Mit ihren Aktivitäten im Bereich Umwelt-*Governance* verfolgt die OSZE das Ziel, den Dialog und Konsultationen zwischen einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, Prioritäten und Bedürfnissen zu fördern. Solche Aktivitäten sind nicht nur für effiziente Problemlösungen wichtig, sondern auch für den Aufbau von Vertrauen zwischen Zentralregierungen und Lokalverwaltungen, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich in mehreren grundlegenden Dokumenten – angefangen mit der 1999 in Istanbul verabschiedeten Europäischen Sicherheitscharta – zur Förderung einer verantwortungsvollen Umweltpolitik verpflichtet. Seither haben die Teilnehmerstaaten die Bedeutung von Prozessen und Institutionen zur raschen Weitergabe von Informationen über Fragen von öffentlichem Interesse im Wirtschafts- und Umweltbereich (*OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension*, Maastricht 2003) sowie die Bedeutung der verstärkten Sensibilisierung für die möglichen Auswirkungen der Herausforderungen im Umweltbereich auf die Sicherheit (*Madrid-er Erklärung zu Umwelt und Sicherheit*, 2007), der Einbindung der Aarhus-Zentren in die Reduzierung des ökologischen Fußabdrucks energiebezogener Aktivitäten (Ministerratsbeschluss Nr. 5/13, Kiew 2013) und der Verbesserung der Katastrophenvorsorge (Ministerratsbeschluss Nr. 6/14, Basel 2014) unterstrichen. Der Entwurf eines Ministerratsbeschlusses über den „Ökologischen Umbau unserer Volkswirtschaften und die Förderung der Umweltzusammenarbeit“ fand 2017 leider keinen Konsens unter den Teilnehmerstaaten.

Die Aarhus-Konvention

Bei der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (*United Nations Economic Commission for Europe*, UNECE) sind mehrere multilaterale Umweltabkommen angesiedelt, die für die OSZE-Region und die Arbeit der OSZE in der zweiten Dimension von großer Bedeutung sind, darunter insbesondere das *Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen* (Wasserkonvention), das *Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen*, das *Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen* (Espoo-Konvention) sowie das *Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten* (Aarhus-Konvention). Die Ausarbeitung der Wasserkonvention wurde beim

Umweltschutztreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Sofia 1989 initiiert. All diesen Übereinkommen ist gemein, dass sie sich mit grenzüberschreitenden Herausforderungen befassen und für ihre Implementierung die Zusammenarbeit zwischen den Staaten erfordern. Zur Förderung der multilateralen Umweltübereinkommen und zur Unterstützung ihrer Teilnehmerstaaten bei deren Implementierung arbeitet die OSZE bereits seit Langem eng mit der UNECE zusammen.

Die 1998 verabschiedete Aarhus-Konvention ruht auf drei Säulen: 1. Der *Zugang zu Informationen* gewährleistet das Recht der Bürger, von den Behörden Umweltinformationen zu erhalten; 2. die *Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren* gewährleistet das Recht der Bürger, an der Erarbeitung von umweltrelevanten Plänen, Programmen, Strategien und Gesetzen mitzuwirken; 3. der *Zugang zu Gerichten* gewährleistet das Recht der Bürger auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren, falls ihr Recht auf Zugang zu Informationen oder Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung in Umweltangelegenheiten verletzt wird. 2003 wurde auf der Tagung der Vertragsparteien der Aarhus-Konvention das *Protokoll über Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregister (Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers, PRTR)* verabschiedet, das den öffentlichen Zugang zu Informationen über die Umweltbelastung durch die Einrichtung von Registern über die Umweltverschmutzung durch Industrieanlagen und andere Quellen regelt.

Die Aarhus-Konvention und das PRTR-Protokoll sind die einzigen rechtsverbindlichen internationalen Dokumente, die das Prinzip der partizipativen Umwelt-Governance verkörpern, das in Grundsatz 10 der 1992 auf globaler Ebene verabschiedeten Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung bekräftigt wurde. Auch in der Art und Weise, wie sie die Umwelt- und Menschenrechte der Bürger miteinander verbindet, ist die Aarhus-Konvention einzigartig. Ihre Grundprinzipien – das Recht auf Information, das Recht auf Beteiligung und das Recht auf Zugang zur Justiz – versetzen die Bürger in die Lage, stärker an der Bewältigung von Umweltherausforderungen und der Förderung nachhaltigerer Formen der Entwicklung mitzuwirken. Die Durchsetzung der Konvention kann daher als Voraussetzung für die korrekte Implementierung mehrerer anderer multilateraler Umweltabkommen betrachtet werden – zumindest besteht hier ein enger Zusammenhang.

Im November 2017 waren die Aarhus-Konvention und das PRTR-Protokoll von 46 bzw. 34 OSZE-Teilnehmerstaaten ratifiziert. Gemeinsam tragen sie dazu bei, eine Vielzahl von Umweltproblemen im OSZE-Gebiet in den Griff zu bekommen – vom Klimawandel über Katastrophenvorsorge und Wasserverschmutzung bis zur Entsorgung gefährlicher Abfälle. Auch helfen sie den Regierungen dabei, die Öffentlichkeit in die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung einzubinden. Für die OSZE ist die Aarhus-Konvention daher ein wichtiges Instrument zur Bewältigung von Umwelt- und Sicherheits Herausforderungen, nicht zuletzt auf lokaler Ebene. Außerdem spielt die Konvention sowohl bei der Vertiefung der umweltpolitischen Zusammenarbeit

zwischen den Teilnehmerstaaten als auch bei der Förderung verantwortungsvoller Regierungsführung im Umweltbereich eine wichtige Rolle. Im folgenden Abschnitt wird ausführlicher auf die praktische Umsetzung der Dokumente eingegangen.

Die Arbeit der Aarhus-Zentren

Um ihren Teilnehmerstaaten bei der Implementierung der Aarhus-Konvention behilflich zu sein, unterstützt die OSZE seit 2002 die Einrichtung und den Betrieb von Aarhus-Zentren durch ihre Feldoperationen und das OCEEA.

Aarhus-Zentren unterstützen Regierungen bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention und helfen den Bürgern dabei, ihre in der Konvention aufgeführten Rechte besser zu verstehen und auszuüben. Sie bieten außerdem Bürgern, Regierungen und dem Privatsektor die Gelegenheit, miteinander in einen Dialog über Umweltprobleme zu treten. Ein Aarhus-Zentrum ist nicht notwendigerweise eine eigenständige Institution, sondern kann am besten als eine Funktion verstanden werden, die von einer Gastgebereinrichtung wahrgenommen wird. Diese kann eine staatliche oder auch eine nichtstaatliche Institution sein. Aarhus-Zentren sind z.B. in Umweltministerien, örtlichen Behörden und in nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) angesiedelt.

Als neutrale Plattformen haben die Aarhus-Zentren entsprechend den drei Säulen der Aarhus-Konvention folgende Hauptaufgaben:

- *Zugang zu Informationen:* Verbreitung von Umweltinformationen, z.B. über eigene, öffentliche oder Universitätsbibliotheken, Veröffentlichung von Informationsmaterial auf den Websites der Aarhus-Zentren, Übersetzung internationaler Dokumente in die jeweilige Landessprache, Veröffentlichung von Broschüren, die Umweltthemen auf eine für die breitere Öffentlichkeit verständliche Weise erklären, Erarbeitung gezielter Informationen für benachteiligte Gruppen, Verbreitung von Informationen über Gesetzentwürfe und politische Strategiedokumente mit dem Ziel, NGOs oder Bürgern die Möglichkeit zum eigenen Input und zum Feedback zu geben, sowie die Organisation öffentlicher Anhörungen;
- *Öffentlichkeitsbeteiligung und Stakeholder-Dialog:* Organisation von Aufklärungskampagnen, Umweltmonitoring, Organisation von Gesprächen am runden Tisch, Mitwirkung bei der Ausarbeitung von Gesetzen und politischen Strategien sowie bei Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung, Einbeziehung von schutzbedürftigen Gruppen, darunter Kinder, Jugendliche, Frauen und die Landbevölkerung, in gezielte Maßnahmen;
- *Zugang zu Gerichten:* Rechtsberatung für Bürger und NGOs in Umweltangelegenheiten;

- *Fortbildung*: Durchführung (gemeinsam mit der OSZE) von Schulungen zur Aarhus-Konvention und anderen Umweltthemen für NGOs und zivilgesellschaftliche Gruppen sowie für Multiplikatoren (Lehrer, Journalisten) und interessierte Bürger.

Um diese Aufgaben zu erfüllen, erhalten die Aarhus-Zentren im Rahmen gezielter Projekte Schulungen und finanzielle Mittel vom OCEEA bzw. in Ländern, in denen es solche gibt, von den OSZE-Feldoperationen. Bislang konzentrieren sich die meisten Aarhus-Zentren auf den Zugang zu Informationen; einige sind im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung aktiv und nur wenige beteiligen sich an Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Gerichten. Das erste Aarhus-Zentrum wurde 2002 in Armeniens Hauptstadt Eriwan gegründet. Seitdem ist das Netzwerk der Aarhus-Zentren in enger Zusammenarbeit mit den Gastgeberländern und dem Sekretariat der Aarhus-Konvention der UNECE rasch gewachsen. Das jüngste Aarhus-Zentrum wurde im November 2017 am Issyk-Kul-See in Kirgisistan eröffnet. In den vergangenen 15 Jahren wurden 60 von der OSZE unterstützte Aarhus-Zentren in 14 Ländern in Südosteuropa, in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien gegründet:³

- Albanien (Shkodra, Tirana, Vlora),
- Armenien (Alawerdi, Aparan, Ararat, Dilidschan, Eriwan, Gawar, Goris, Gjumri, Hrasdan, Idschewan, Jeghegnadsor, Jeghward, Kapan, Stepanawan, Wanadsor),
- Aserbaidshan (Baku),
- Belarus (Minsk),⁴
- Bosnien und Herzegowina (Banja Luka, Sarajewo, Tuzla),
- Georgien (Tiflis),
- Kasachstan (Aktau, Aktobe, Almaty, Astana,⁵ Atyrau, Burabay, Karaganda, Kokschetau, Kysylorda, Pawlodar, Petropawlowsk, Uralsk, Ust-Kamenogorsk),
- Kirgisistan (Bischkek, Issyk-Kul, Osch),
- Moldau (Chişinău, Bender),
- Montenegro (Berane, Nikšić, Podgorica),
- Serbien (Kragujevac, Niš, Novi Beograd, Novi Sad, Subotica),
- Tadschikistan (Chorug, Chudschand, Duschanbe, Garm, Jayhun, Kurgan-Tjube, Tursunsoda),
- Turkmenistan (Aschgabat),
- Ukraine (Kiew).

3 Ein vollständiger Überblick findet sich unter: <https://aarhus.osce.org>.

4 Ein zweites Aarhus-Zentrum in Belarus, das sich in Hrodna befindet, wurde mit Unterstützung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) eingerichtet.

5 In Astana gibt es zwei Zentren: das örtliche Astana-Aarhus-Zentrum und das Nationale Aarhus-Zentrum Kasachstans, das beim Energieministerium angesiedelt ist.

In welchen Bereichen die verschiedenen Aarhus-Zentren aktiv sind, hängt von den Bedürfnissen und Prioritäten der Städte und Gemeinden ab, für die sie arbeiten. Zu den wichtigsten Themenfeldern, mit denen sich die Aarhus-Zentren befassen, gehören Wasserressourcenmanagement, Katastrophenvorsorge, Klimawandel, die Entsorgung gefährlicher Abfälle, die städtische Abfallwirtschaft, die Rohstoffindustrie, eine umweltfreundliche Wirtschaft sowie Umweltverträglichkeitsprüfungen, Umweltjournalismus, Umweltschutzgesetze und die Stärkung der Rolle von Jugendlichen. Die folgenden Beispiele sollen dies verdeutlichen.

Einbeziehung lokaler Interessengruppen in die Sanierung von Uranaltlasten in Zentralasien

Noch heute lagern schätzungsweise eine Milliarde Tonnen Abfälle, die beim Abbau und bei der Verarbeitung radioaktiver Erze während der Sowjetzeit anfielen, auf Abraumhalden und Bergbaudeponien in Zentralasien. Diese befinden sich in Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan und stellen nicht nur in ihrer unmittelbaren Umgebung, sondern auch grenzüberschreitend eine ernste Bedrohung für die Lebensgrundlagen der Menschen, ihre Gesundheit und die Umwelt dar. Fehlendes Bewusstsein für Gesundheits- und Sicherheitsbedrohungen ist nach wie vor ein großes Problem für die in der Nähe von Urandeponien lebende Bevölkerung. Gleichzeitig mit den verstärkten Sanierungsbemühungen der internationalen Gemeinschaft müssen daher auch die Menschen vor Ort über Nutzen und Risiken der verschiedenen Sanierungsoptionen informiert und in den Prozess einbezogen werden.

Die OSZE arbeitet im Rahmen der Umwelt- und Sicherheitsinitiative (*Environment and Security Initiative*, ENVSEC) eng mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Environment Programme*, UNEP) zusammen. Mit Finanzmitteln der Europäischen Kommission unterstützen sie das Engagement lokaler Interessengruppen bei der Sanierung von Urandeponien und bei der Aufklärung der lokalen Bevölkerung in ausgewählten Gemeinden. Die Aarhus-Zentren in Osch (Kirgisistan) und Chudschand (Tadschikistan) sind aufgrund ihres langjährigen Einsatzes in diesem Bereich an den Maßnahmen beteiligt. Um auch abgelegene Gemeinden zu erreichen, wurden in Mailuu-Suu, Schekaftar und Min-Kusch (Kirgisistan) drei zusätzliche Umweltinformationszentren eröffnet, die unter der Anleitung des Aarhus-Zentrums in Osch arbeiten. In diesen Zentren können sich die Einwohner nicht nur über die Gefahren informieren, die von diesen Standorten ausgehen, und Hinweise zum Strahlenschutz erhalten, sondern auch ihre Sorgen und Erwartungen in Bezug auf die Sanierungsarbeiten vorbringen. Die Aarhus-Zentren und die Umweltinformationszentren organisieren Aufklärungsveranstaltungen und bieten Schulungen zum Thema Strahlenschutz für lokale Interessengruppen, darunter auch Lehrer und Schüler, an. Zusätzlich

werden die komplizierten technischen Aspekte der Sanierung in Broschüren, auf Plakaten und Informationstafeln, in Fernsehsendungen, Zeitungsartikeln und Videos auf eine für die Öffentlichkeit leicht verständliche Weise erklärt. Dies trägt dazu bei, Misstrauen zu überwinden und Ängste abzubauen. Die langjährige, auf gegenseitigem Vertrauen beruhende Zusammenarbeit zwischen den Aarhus-Zentren und den – sowohl staatlichen als auch nichtstaatlichen – Interessengruppen vor Ort ist der Schlüssel für die erfolgreiche Arbeit der Aarhus-Zentren im Zusammenhang mit diesen sensiblen Themen.

Zugang zu Informationen und partizipative Überprüfung von Umweltschutzgesetzen – Georgien

Das Aarhus-Zentrum in Georgien wurde 2006 gegründet und 2013 im Zuge seiner Institutionalisierung als „Umweltinformations- und Bildungszentrum“ in das damalige Ministerium für Umwelt- und Naturschutz integriert. Eine seiner Kernaufgaben ist die Organisation der partizipativen Überprüfung der Umweltschutzgesetze. Ein Beispiel für eine solche Überprüfung sind die öffentlichen Anhörungen, die das Aarhus-Zentrum zu den Gesetzentwürfen über „Abfallwirtschaft“ und „Wasserressourcenmanagement“ im Zeitraum von 2013 bis 2015 organisiert hat. Das Umweltinformations- und Bildungszentrum veranstaltete öffentliche Diskussionen mit Gemeinden und Lokalregierungen, NGOs und anderen relevanten Akteuren in 20 Kommunen im ganzen Land. Die Hauptaufgaben des Zentrums bestanden darin, die öffentlichen Diskussionen über die Gesetzentwürfe zu koordinieren, sein Know-how zur Verfügung zu stellen, den Zugang zu Informationen für die breite Öffentlichkeit zu ermöglichen, Aufklärungskampagnen durchzuführen und den politischen Dialog zwischen den Interessengruppen zu fördern. Das Zentrum überprüfte auch, ob die beiden Gesetzentwürfe den Anforderungen der Aarhus-Konvention entsprachen, und übergab dem Umweltschutzministerium Empfehlungen zur Erörterung. Die partizipative Überprüfung trug dazu bei, einen Konsens zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor über die Wassergesetzgebung und den Abfallschlüssel in Georgien zu erreichen.

Das Aarhus-Zentrum hat sich auch nachdrücklich darum bemüht, den öffentlichen Zugang zu Umweltinformationen und die Mitwirkung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen zu verbessern. Mit Unterstützung der OSZE entwickelte das Aarhus-Zentrum in Georgien ein Online-Register/Portal für die Erteilung von Umweltgenehmigungen durch das Umweltschutzministerium. Das Portal ist seit 2009 in Betrieb und wurde mehrmals aktualisiert. Es ermöglicht der Öffentlichkeit einen leichten und zentralen Zugang zu den Berichten über Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP-Berichte) und Umweltgenehmigungen und trägt damit maßgeblich zu größerer Transparenz bei.

Die verheerenden Überschwemmungen, die im Mai 2014 weite Teile Bosniens und Herzegowinas, Serbiens und Kroatiens heimsuchten, haben gezeigt, dass die Auflösung der zivilen Katastrophenschutzstrukturen des ehemaligen Jugoslawiens eine Lücke bei der koordinierten Katastrophenvorsorge und -hilfe hinterlassen hat. Die örtlichen Gemeinden sind nicht nur die ersten, die von solchen Katastrophen betroffen sind und darauf reagieren müssen, sondern verfügen auch über ein überliefertes und praktisches Wissen, das oft zu wenig genutzt wird. Die OSZE-Mission in Serbien hat sich bereits lange vor 2014 mit der Verbesserung der Hochwasserschutzmaßnahmen in Serbien befasst und auf diesen Erfahrungen aufbauend die Aarhus-Zentren im Land dabei unterstützt, die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Prävention von Hochwasserrisiken und am Hochwasserrisikomanagement zu erhöhen.

Mit Unterstützung des OCEEA und der OSZE-Mission in Serbien halfen die Aarhus-Zentren in Novi Sad und Niš beim Aufbau von lokalen Netzwerken zur Katastrophenvorsorge. In Ostserbien wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Aarhus-Zentrum für Süd- und Ostserbien (Aarhus-Zentrum Niš) ein lokales Aktionsbündnis für Hochwasserrisiken im Einzugsgebiet des Flusses Timok ins Leben gerufen, dem Vertreter der Zentralregierung, des Privatsektors, der örtlichen Behörden, der Medien und von NGOs angehören. Nachdem das Bündnis die Gemeinden mit dem höchsten Risiko als ihre Zielgruppe identifiziert hatte, einigte es sich auf einen Aktionsplan zur Stärkung der Resilienz dieser Gemeinden gegen Überschwemmungen. Im Rahmen dieses Aktionsplans startete das Aarhus-Zentrum Niš eine Aufklärungskampagne zum Hochwasserrisiko. Ähnliche Bündnisse entstanden in Vranje und Bajina Bašta. Nach diesem Vorbild förderte auch das Aarhus-Zentrum Novi Sad die Entstehung eines lokalen Netzwerks zur Katastrophenvorsorge. Novi Sad ist mit rund 360.000 Einwohnern die zweitgrößte Stadt Serbiens. Sie ist besonders anfällig für Katastrophen wie Brände, Überschwemmungen und Erdbeben. Dem Netzwerk gehören 20 Vertreter von Medien, Finanzinstituten, für Wasser und Umwelt zuständigen staatlichen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen an, einschließlich solcher, die sich um Menschen mit Behinderungen kümmern. Die lokalen Netzwerke und Bündnisse stärken die Zusammenarbeit zwischen lokalen Akteuren mit dem Ziel, die Katastrophenvorsorge zu verbessern, Schulungsmaßnahmen zu ermöglichen und die Verbreitung von Informationen unter den Bürgern zu koordinieren.

Dies sind nur einige wenige Beispiele für die Arbeit der Aarhus-Zentren. Die Zentren haben sich damit als wichtige Akteure bei der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene erwiesen. Die Aarhus-Zentren leisten durch ihren Einsatz für die Überwachung, Vermeidung und Reduzierung der Umweltverschmutzung, die Katastrophenvorsorge, Wassermanagement, die Anpassung an den Klimawandel und die Mobilisierung von Jugendlichen und Frauen einen Beitrag zur Verwirklichung gleich mehrerer der

Ziele für nachhaltige Entwicklung. Am wichtigsten ist jedoch ihre Funktion bei der Verwirklichung des 16. Ziels, nämlich friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz zu ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen. Konkreter noch tragen die Zentren direkt zu den Zielen 16.6 (leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen), 16.7 (dafür zu sorgen, dass die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen bedarfsorientiert, inklusiv, partizipativ und repräsentativ ist) und 16.10 (den öffentlichen Zugang zu Informationen zu gewährleisten und die Grundfreiheiten im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und völkerrechtlichen Übereinkünften zu schützen) bei.

Inter- und innerinstitutionelle Zusammenarbeit

Das Netzwerk der Aarhus-Zentren ist auch ein Paradebeispiel für die Zusammenarbeit und für Synergieeffekte zwischen den OSZE-Durchführungsorganen und zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen.

Die OSZE arbeitet eng mit dem Sekretariat der Aarhus-Konvention der UNECE zusammen. Die Strategiedokumente der Konvention bieten eine strategische Orientierung für die Arbeit der Aarhus-Zentren. Die Zentren wiederum arbeiten eng mit den nationalen Kontaktstellen der Konvention zusammen, um das Übereinkommen vor Ort umzusetzen und einen Input zu ihrer weiteren Durchsetzung und zur Verbesserung der einschlägigen Instrumente zu leisten. Das Sekretariat nimmt an den relevanten Treffen der OSZE und der Aarhus-Zentren teil und trägt zur Gestaltung der strategischen Diskussionen bei. Im Gegenzug nimmt die OSZE an Treffen im Rahmen der Aarhus-Konvention teil und ermöglicht die Teilnahme und aktive Beteiligung der Aarhus-Zentren an diesen Treffen.

Die Aarhus-Zentren erhielten ebenfalls große Unterstützung von der ENVSEC-Initiative. Die ENVSEC-Initiative ist eine Partnerschaft zwischen der OSZE, dem UNDP, dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (*UN Environment*), der UNECE und dem Regionalen Umweltzentrum für Mittel- und Osteuropa (*Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, REC*). Aarhus-Zentren nehmen an ENVSEC-Projekten zur Öffentlichkeitsarbeit teil und erhalten Schulungen zu konkreten Themen wie z.B. Klimawandel und Katastrophenvorsorge. Aarhus-Zentren aus verschiedenen Ländern sind auch durch länderübergreifende ENVSEC-Projekte miteinander verbunden (siehe auch unten).

Das Netzwerk der Aarhus-Zentren verdankt seine heutige Verfasstheit der engen Zusammenarbeit und der Nutzung von Synergien zwischen dem OCEEA und den Feldoperationen. In den meisten Fällen sind es die Feldoperationen, die auf Ersuchen der nationalen und lokalen Behörden des Gastgeberlandes

Aarhus-Zentren einrichten und ihnen elementare Unterstützung zukommen lassen. Je nach dem zur Verfügung stehenden Budget unterstützen sie auch die Tätigkeit der Zentren. Das OCEEA wiederum wirbt außerbudgetäre Mittel für regionale und überregionale Projekte ein, an denen Mitarbeiter ausgewählter Aarhus-Zentren beteiligt sind. Sie erhalten Schulungen und Fördermittel für Aufklärungsmaßnahmen und Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese gemeinsamen Anstrengungen machen es möglich, das Netzwerk mit den im Rahmen der OSZE verfügbaren begrenzten Mitteln aufrechtzuerhalten.

Vernetzung zwischen den Aarhus-Zentren

Die OSZE unterstützt nicht nur die Arbeit der Aarhus-Zentren auf lokaler Ebene, sondern auch ihre Vernetzung auf nationaler, subregionaler und regionaler Ebene als Beitrag zum Dialog und zur Vertrauensbildung. Diese Unterstützung umfasst vier Aspekte:

1. Von den OSZE-Feldoperationen unterstützte nationale Vernetzung

In vielen Ländern organisieren die OSZE-Feldoperationen regelmäßige gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen und jährliche Treffen, bei denen Aarhus-Zentren aus allen Regionen des Landes zusammenkommen, um Informationen auszutauschen, voneinander zu lernen und sich gemeinsam weiterzubilden.

2. Länderübergreifende Projekte des OCEEA auf regionaler und überregionaler Ebene

Bei zahlreichen regionalen oder überregionalen außerbudgetären Projekten, die vom OCEEA – teilweise im Rahmen von ENVSEC-Projekten – durchgeführt werden, sind Aarhus-Zentren an Projektkomponenten im Bereich Kapazitätsaufbau und Öffentlichkeitsarbeit beteiligt. Einige der vom OCEEA entwickelten Projekte sind ausschließlich auf Aarhus-Zentren ausgerichtet, wie etwa die jüngsten Projekte zur „Stärkung der Kapazitäten der Aarhus-Zentren bei der Katastrophenvorsorge zur Sensibilisierung lokaler Gemeinden“ bzw. zur „Stärkung der Rolle von Aarhus-Zentren bei der Bewältigung von Umweltproblemen in Osteuropa“. Im Rahmen dieser Projekte nehmen Aarhus-Zentren aus verschiedenen Ländern (und manchmal auch Regionen) an gemeinsamen Schulungen teil, entwickeln und implementieren konkrete Maßnahmen und tauschen ihre Erfahrungen aus. Auf diese Weise lernen sie voneinander und stärken ihre Verbindung untereinander und ihr gegenseitiges Verständnis.

3. Regionale und bilaterale Aktivitäten

Durch ihre gemeinsamen grenzüberschreitenden Aktivitäten und ihre aktive Teilnahme an internationalen Treffen, grenzüberschreitenden Beratungen und

Entscheidungsprozessen sind die Aarhus-Zentren zunehmend auf regionaler Ebene engagiert. In zwei Fällen hat ein solches Networking zu formellen Verpflichtungen geführt.

Im Ferganatal – das sich Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan teilen und in dem es zahlreiche gravierende Umweltprobleme gibt, die von Umweltzerstörung über Wasserknappheit und Uranaltlasten bis zu Naturgefahren reichen – unterstützt die OSZE die Aarhus-Zentren in Osch (Kirgisistan) und Chudschand (Tadschikistan). Beide Zentren arbeiten seit mehreren Jahren im Rahmen von OSZE-Projekten zusammen, um diese gemeinsamen Herausforderungen zu bewältigen. So haben sie beispielsweise gemeinsame Wettbewerbe im Bereich Umweltjournalismus durchgeführt und gemeinsame Schulungen angeboten. Im Jahr 2014 unterzeichneten die Aarhus-Zentren in Osch und Chudschand eine Kooperationsvereinbarung und erarbeiteten einen gemeinsamen Arbeitsplan zur Bewältigung der Umweltprobleme im Ferganatal.

Auch in Südosteuropa haben die Aarhus-Zentren ihre Zusammenarbeit formalisiert. Im Juni 2015 unterzeichneten die seinerzeit 13 Aarhus-Zentren Albaniens, Bosniens und Herzegowinas, Montenegros und Serbiens eine gemeinsame Kooperationserklärung. Darin verpflichten sie sich ihre Partnerschaft zu vertiefen, um die Förderung und Implementierung der Aarhus-Konvention zu intensivieren, den grenzüberschreitenden Dialog zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen zu erleichtern und gegen die gemeinsamen Umweltprobleme wirksamer vorzugehen.

4. Jährliche Koordinierungstreffen des OCEEA

Seit 2008 bringt das OCEEA regelmäßig Aarhus-Zentren, nationale Kontaktstellen der Aarhus-Konvention und Vertreter anderer internationaler Organisationen aus der gesamten OSZE-Region zusammen. Im Mittelpunkt der jährlich stattfindenden Treffen stehen der Informationsaustausch und die Erörterung gemeinsamer zukünftiger Arbeitsschwerpunkte.⁶ Die Treffen unterstützen auch den Kapazitätsaufbau in ausgewählten Themenbereichen, die ein gemeinsames Anliegen darstellen.

Bewertung der Erfahrungen und der Weg in die Zukunft

Die Gründung des ersten Aarhus-Zentrums jährt sich 2017 zum 15. Mal. Dies ist ein guter Zeitpunkt, die Erfahrungen aufzuarbeiten und die wichtigsten Erkenntnisse zu bewerten. Sie lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Die Eigenverantwortung der Regierung ist eine Grundvoraussetzung: Die Eigenverantwortung und Unterstützung seitens der Regierung sowie die aktive Beteiligung der nationalen Kontaktstellen der Aarhus-Konvention an der Arbeit der Aarhus-Zentren gehören zu den Grundvoraussetzungen für deren Erfolg.

6 2012 fand kein Treffen statt.

Der Prozess selbst ist wichtig: Die meisten Aarhus-Zentren sind in den Kommunalverwaltungen oder bei lokalen NGOs angesiedelt und arbeiten eng mit den Gemeinden zusammen. Die aktive Beteiligung lokaler Interessengruppen an der Arbeit der Aarhus-Zentren trägt zu einer verantwortungsvollen lokalen Regierungsführung bei. Sie ermöglicht es den Aarhus-Zentren auch, in vollem Umfang über die Bedürfnisse und Prioritäten vor Ort informiert zu sein, und gewährleistet die Relevanz ihrer Aktivitäten.

Der Aufbau lokaler Kapazitäten: Die Verbesserung der Fähigkeit der Aarhus-Zentren und der lokalen Interessengruppen, die wichtigsten Umweltprobleme zu bewältigen, erhöht die Nachhaltigkeit lokaler Initiativen.

Voneinander lernen: Die jährlichen Treffen der Aarhus-Zentren, subregionale Treffen und gegenseitige Besuche haben den Austausch von Erfahrungen und Erkenntnissen ermöglicht und zur Verbreitung und Erweiterung bewährter Praktiken geführt.

Partnerschaften sind unverzichtbar: Die enge Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem Sekretariat der Aarhus-Konvention der UNECE sowie die Zusammenarbeit mit anderen ENVSEC-Partnern haben für den Erfolg der Aarhus-Zentren eine wichtige Rolle gespielt; dasselbe gilt für das ergänzende Engagement des OCEEA und der Feldoperationen.

Keine Blaupause: Der institutionelle Aufbau der Aarhus-Zentren variiert von Land zu Land und sogar innerhalb der Länder. Einige der Zentren sind in Ministerien angesiedelt und werden von professionellen Mitarbeitern betreut, denen sie gleichzeitig als Instrument für die Öffentlichkeitsarbeit dienen; andere arbeiten in abgelegenen Gebieten und sind auf den Einsatz einiger weniger engagierter Einzelpersonen oder einer kleinen Gruppe von Freiwilligen angewiesen. Einige der gastgebenden NGOs sind einflussreich und erfahren, und die Arbeit des Aarhus-Zentrums stellt nur eine ihrer vielen Tätigkeiten dar; andere NGOs benötigen viel Unterstützung und Kapazitätsaufbau. Diese Unterschiede spiegeln die Vielfalt der Herausforderungen und den unterschiedlichen Bedarf an Ressourcen wider und können gleichzeitig eine Quelle wechselseitigen Lernens und gegenseitiger Inspiration sein. Das bedeutet jedoch auch, dass nicht von allen Aarhus-Zentren dasselbe Maß an Effektivität und Professionalität erwartet werden kann.

Trotz ihrer Erfolge stehen die Aarhus-Zentren zukünftig vor zwei großen Herausforderungen. Erstens sind die meisten Aarhus-Zentren auf finanzielle Unterstützung durch die OSZE angewiesen. Einige von ihnen haben zwar versucht, Mittel von anderen Geldgebern zu bekommen, doch nur wenige waren dabei erfolgreich. Das ist zum Teil auf ihre begrenzten Fundraising-Kapazitäten zurückzuführen, zum Teil aber auch auf ihre institutionelle Struktur, denn nicht alle Aarhus-Zentren haben den Status einer juristischen Person, der es ihnen ermöglichen würde, Geldmittel zu erhalten. Die finanzielle Zukunftsfähigkeit der Zentren ist daher ein wichtiges Thema in der laufenden Diskussion zwischen dem OCEEA, den Feldoperationen und ihren Partnern. Die zweite Herausforderung hängt mit der Schwierigkeit zusammen, in Ländern, in denen

es keine OSZE-Feldoperation gibt, wirksame Unterstützung für die Aarhus-Zentren zu bekommen. Hier ist darüber zu diskutieren, wie die in Belarus und Georgien gewonnenen Erfahrungen in anderen Ländern und auf eine größere Zahl von Aarhus-Zentren angewandt werden können.

Die weitere Konsolidierung und Stärkung des Netzwerks hat daher Vorrang – vor allem angesichts der umfangreichen Dienstleistungen und Vorteile, die die Aarhus-Zentren ihren Gastgeberländern bieten und auch in Zukunft bieten können, u.a. bei der Implementierung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Die Aarhus-Zentren sind eine ideale Plattform für die Festlegung lokaler Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, die Stärkung der Eigenverantwortung vor Ort und die Sensibilisierung für die Ziele. Sie können auch in nationalen und lokalen Prozessen zur Überprüfung der Ziele für nachhaltige Entwicklung mitwirken und bei der Realisierung relevanter Ziele für nachhaltige Entwicklung behilflich sein.

Fazit

Die Aarhus-Zentren haben sich in den vergangenen 15 Jahren zu einem integralen und weithin anerkannten Bestandteil der Arbeit der OSZE in der zweiten Dimension entwickelt. Sie haben eine enge Zusammenarbeit mit zentralen und örtlichen Behörden, der Zivilgesellschaft und anderen relevanten Akteuren aufgebaut, die es ihnen ermöglicht, für unterschiedliche Herausforderungen, darunter auch sensible Themen, gemeinsam eine Lösung zu finden. Ihre langfristigen Perspektiven sind bis zu einem gewissen Grad ungewiss, da ihre Kapazitäten und ihre Finanzierung immer noch in erster Linie von OSZE-Ressourcen abhängen. Die Aarhus-Zentren sind dank ihres Fachwissens und ihrer Kompetenz in vielen verschiedenen Umweltthemen zu anerkannten Partnern von Regierungen, NGOs und zunehmend auch von Geldgebern geworden, die ihnen neue Möglichkeiten eröffnen, ihre Partnerschaften auszubauen und in Zukunft neue Fördermittel einzuwerben. Für die OSZE bleibt das Netzwerk der Aarhus-Zentren mit seinen 60 Mitgliedern in 14 Ländern ein wichtiges Instrument für die Bewältigung von Umwelt- und Sicherheitsproblemen auf lokaler Ebene und die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen einer Vielzahl von Interessengruppen innerhalb der Grenzen eines Landes und über sie hinaus.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Ein Rückblick auf meine Zeit als Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten

Wichtige Ereignisse

Von August 2013 bis August 2016 hatte ich das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) inne. Wenn die Geschichtsschreibung einmal auf diesen Zeitraum zurückblickt, stechen zwei Ereignisse hervor, die sich direkt auf die Arbeit dieser Institution ausgewirkt haben. Das erste Ereignis war die Krise in der und um die Ukraine mitsamt der daraus folgenden Beschädigung einiger grundlegender Elemente europäischer Sicherheitsabkommen. Das zweite war der enorme Anstieg der Zahl der Flüchtlinge, die seit Sommer 2015 in Europa eintrafen. Natürlich wirkten sich auch viele andere Entwicklungen auf die Stimmung in den Teilnehmerstaaten aus, einschließlich furchtbarer Terroranschläge, neuer Formen hybrider Kriegführung sowie der anhaltend schwierigen Wirtschaftslage. Für das Mandat des HKNM waren jedoch die zuerst genannten Ereignisse von größter Bedeutung.

Gleichzeitig – und bis zu einem gewissen Grad als Reaktion auf die Ereignisse – war fast im gesamten OSZE-Gebiet eine Zunahme nationalistischer Rhetorik zu beobachten. Die „Anderen“ wurden als Gefahr, vor allem für die sogenannten Titularnationen, dargestellt und Hasssprache breitete sich zunehmend aus. Die Bedeutung von Grenzen wurde immer stärker hervorgehoben. Jegliche Äußerung in Richtung Autonomie oder größerer Selbstverwaltung wurde sofort als Separatismus abgestempelt, was sinnvolle Diskussionen über interethnische Koexistenz verhinderte. Stattdessen wurden ausgrenzende historische Narrative gefördert.

Was die Lage nationaler Minderheiten betrifft, gab es nur wenige positive Entwicklungen.¹ Einige Minderheiten mussten sich mit multilingualen Schul- und Universitätsbildungsformen abfinden, die den vom HKNM empfohlenen umfassenden Modellen unterlegen waren. Außerdem begannen einige neuere EU-Mitgliedstaaten in ihrer Haltung gegenüber nationalen Minderheiten mit zweierlei Maß zu messen, was jedoch keinesfalls auf EU-Mitgliedstaaten beschränkt war: Länder, die nicht bereit waren, über die Lage nationaler Minderheiten im eigenen Land zu diskutieren, zeigten sich doch sehr am Schicksal ihrer Landsleute in anderen Ländern interessiert.

* Die im vorliegenden Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autorin.

1 Der Einfachheit halber verwende ich den Ausdruck „nationale Minderheiten“ anstelle der offiziellen Sprachregelung der OSZE, in der stets von den Rechten von „Angehörigen nationaler Minderheiten“ die Rede ist.

Die Ausarbeitung und Verabschiedung von Integrationsstrategien gemäß den Leitlinien von Ljubljana gehören zu den positiv zu bewertenden Schritten.² Auch die Öffnung der Hochschulbildung für alle Minderheitengruppen in Südserbien, die mit einer Abnahme der Spannungen in der Region einherging, kann als Fortschritt bezeichnet werden. Die Aussicht auf einen EU-Beitritt war nach wie vor ein starker Anreiz für Reformen in den Bewerberländern. Das Büro des HKNM hat außerdem mit der Arbeit an zwei neuen Empfehlungen bzw. Leitlinien begonnen.

Doch bevor ich im Einzelnen auf diese Ereignisse eingehe, möchte ich kurz erläutern, was der HKNM ist und worin seine oder ihre Tätigkeit besteht.

Wofür ist der HKNM da?

Der HKNM ist aufgrund der Tatsache, dass sein wichtigstes Instrument die „stille Diplomatie“ ist, die am wenigsten bekannte Institution der OSZE. Daher ist es stets erforderlich, externe Akteure daran zu erinnern, wozu er da ist. Kurz gesagt: Der HKNM ist ein Instrument zur Konfliktverhütung. Der Kommissar ist keine Ombudsperson und hat nicht die Aufgabe, die Lage von nationalen Minderheiten zu verbessern. Dieser Unterschied ist bereits im – englischen – Namen der Institution zu erkennen: Er ist *High Commissioner „on“ National Minorities* und nicht *„for“ National Minorities*.³ Jedoch lässt sich dieser Unterschied nicht leicht in die Sprachen aller Teilnehmerstaaten übersetzen, sodass man selbst im Ständigen Rat der OSZE manchmal die falsche Bezeichnung hören kann. So ist z.B. im Schwedischen die Übersetzung *„angående nationella minoriteter“* („nationale Minderheiten betreffend“) eher ungelent. Die finnische Übersetzung *„Vähemmistövaltuutettu“* bedeutet dasselbe wie Ombudsperson und ist damit gänzlich irreführend. Und auch im deutschen Namen ist der Unterschied nicht erkennbar.

Bekanntlich ist die OSZE in drei verschiedenen Dimensionen der Sicherheit tätig: der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie der menschlichen Dimension. Die beiden anderen autonomen Institutionen der OSZE – das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und der Beauftragte für Medienfreiheit (*Representative on Freedom of the Media*, RFOM) – sind unverkennbar Instrumente der menschlichen Dimension. Es ist daher nicht leicht zu vermitteln, dass der HKNM anders als die anderen beiden Institutionen dimensionsübergreifend angelegt ist. Wichtig ist auch zu betonen, dass der HKNM ganz sicher kein Überwachungsorgan, sondern vielmehr ein „ehrlicher Makler“ ist, der versucht, zu vermitteln und Lösungen für interethnische Spannungen zu finden.

2 OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, November 2012, at: <http://www.osce.org/hcnm/ljubljana-guidelines>.

3 Zu den Einzelheiten der Verhandlungen über den Namen vgl. Olivier A. J. Brenninkmeijer, *The OSCE High Commissioner on National Minorities: Negotiating the 1992 Conflict Prevention Mandate*, PSIO Occasional paper 5/2005, Genf 2005.

Während meiner Amtszeit war es üblich, dass ich vor dem Ausschuss zur menschlichen Dimension sprach, nicht aber vor den anderen Ausschüssen, was ich sehr bedauerlich fand.

In den 1990er Jahren, als ständig befürchtet werden musste, dass sich neue interethnische Konflikte zu ernsthaften Problemen für die Stabilität und den Wohlstand in Europa entwickeln könnten, beanspruchten viele kritische Situationen die Aufmerksamkeit des HKNM. Die Institution wurde jedoch auch in einer Zeit gegründet, die wir heute als die goldenen Jahre der internationalen Zusammenarbeit betrachten. Fast alle Teilnehmerstaaten hatten ein reges Interesse an guten Ratschlägen; auch der Moskauer Mechanismus war inzwischen verabschiedet worden.

Bei ihrer Gründung wurde die Institution mit einem Mandat ausgestattet, dessen Eingriffstiefe als ungewöhnlich gilt. So liegt es im Ermessen des Hohen Kommissars, ob das Konfliktpotenzial einer Situation so hoch ist, dass der HKNM eingreifen muss. Viele vertreten inzwischen die Ansicht – wie z.B. anlässlich des 20. Jahrestags der Gründung der Institution –, dass es in der heutigen Welt so gut wie unmöglich wäre, zu einem Konsens über solche Formulierungen zu gelangen. Die Eingriffstiefe wird jedoch vielleicht ein wenig überschätzt.

An einem bestimmten Punkt wendete sich das Blatt jedoch, und immer mehr Länder verloren das Interesse an internationaler Zusammenarbeit. Auch in anderen Organisationen zeigte sich eine gewisse Überwachungs Müdigkeit. Die nationale Souveränität war wieder in Mode.

Wie erkennt man eine nationale Minderheit?

Bekanntermaßen findet sich im Mandat des HKNM keine Definition einer „nationalen Minderheit“; dasselbe gilt für andere einschlägige internationale Dokumente. Oft haben wir den berühmten Ausspruch des ersten HKNM, Max van der Stoel, zitiert: „Auch wenn ich keine Definition dafür habe, was eine Minderheit ausmacht, wage ich zu behaupten, dass ich eine Minderheit erkenne, wenn ich eine sehe.“ Wie Walter Kemp bemerkt, wird dieses Zitat jedoch oft aus dem Zusammenhang gerissen und der darauffolgende Satz ausgelassen, in dem Max van der Stoel feststellte, dass eine Minderheit eine Gruppe mit linguistischen, ethnischen oder kulturellen Besonderheiten sei, die sie von der Mehrheit unterscheiden.⁴ Max van der Stoel wies auch auf die Bemühungen einer solchen Gruppe hin, ihre Identität zu bewahren und diese stärker zum Ausdruck zu bringen.

Ich habe den Eindruck, dass viele Menschen – vielleicht, weil die jüngsten gewaltsamen Konflikte im Zusammenhang mit Minderheitenfragen in Europa die Kriege auf dem Balkan waren – dazu neigen, nationale Minderheiten mit

4 Vgl. Walter Kemp (Hrsg.), *Quiet diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*, Den Haag 2001, S. 29-30.

ethnischen Gruppen gleichzusetzen und dabei die beiden anderen obengenannten Merkmale außer Acht lassen. Im ehemaligen Jugoslawien kam es auch zu Konflikten zwischen Gruppen, die weitgehend eine gemeinsame Sprache hatten, aber durch Ethnizität und Religion getrennt waren. Ich kann es natürlich nicht beweisen, aber manchmal hatte ich das Gefühl, dass Diplomaten eher geneigt waren in etwa Folgendes zu glauben: „Sprache, Kultur oder Religion sind Dinge, die man ändern kann; aber nicht seine Ethnizität.“ Das ist meiner Ansicht nach nicht richtig und es widerspricht einem der grundlegenden Prinzipien der Menschenrechte und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten – dass einer Person niemals eine Identität aufgezwungen werden darf.

Dass es unterschiedliche Vorstellungen davon gibt, was eine nationale Minderheit ist, hängt natürlich mit dem unterschiedlichen Gebrauch von Begriffen wie „Nationalität“ oder „nationale Identität“ in verschiedenen Sprachen zusammen. Max van der Stoep versuchte zwischen staatsbürgerlichem und ethnischem Nationalismus zu unterscheiden. Man könnte auch zwischen staatsbürgerlicher und nationaler Identität unterscheiden, wobei erstere eher auf multilinguale und multiethnische Länder anwendbar ist.

Die Frage der Religion führte mitunter zu Diskussionen z.B. darüber, ob wir mit religiösen Minderheiten zusammenarbeiten sollten. In den Definitionen von Max van der Stoep wird Religion zwar nicht gesondert erwähnt, der Beschluss über die Einsetzung des HKNM ist meiner Ansicht nach jedoch eindeutig: In Absatz 26, der festlegt, wer von Spannungen direkt betroffene Parteien sind, die dem HKNM konkrete Berichte übergeben können, werden religiöse Gruppen explizit genannt.⁵

Während meiner Amtszeit als Hohe Kommissarin für nationale Minderheiten gab es einige Fragen im Zusammenhang mit Religion, die Aufmerksamkeit verdienten. Dazu gehörten Situationen, in denen Auseinandersetzungen innerhalb derselben christlichen Glaubensgemeinschaft einen lokalen Konflikt hätten auslösen können. Allerdings ging es dabei oftmals sowohl um nationale Gesetze als auch um kanonisches Recht – was manchmal miteinander unvereinbar ist – und so waren in diesen Fällen auch kaum irgendwelche Fortschritte oder eine Wiederannäherung zu erkennen.

Ein anderer Trend zeichnete sich jedoch ab, wenn eine sprachliche oder ethnische Minderheit zunehmend auch religiöse Züge annahm, beispielsweise in Fällen, in denen die religiöse Sphäre der einzige Bereich zu sein schien, in dem sich die Minderheit sicher fühlte. Dies brachte sowohl die Gefahr einer Radikalisierung der Minderheit als auch die Gefahr einer Intensivierung ihres Gefühls, von der Mehrheit isoliert zu sein, mit sich, was wiederum die gesellschaftliche Integration erschwerte.

5 Beschlüsse von Helsinki, Kapitel II., Hoher Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten, Absatz 26(b), in: KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, S. 22-29, hier: S. 27, unter: <https://www.osce.org/de/mc/39532>.

Der Konfliktzyklus aus der Perspektive des HKNM

Das bekannte und zentrale Element des Mandats des HKNM verdient es, noch einmal zitiert zu werden:

„Der Hohe Kommissar sorgt 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 Potential 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.“⁶

Der Text verweist auf zwei formale Elemente: Frühwarnung und Frühmaßnahmen. Der HKNM muss jedoch bereits eine ganze Reihe von „Maßnahmen“ ergreifen, bevor er eine formale Frühwarnung abgibt. Sabine Machl beschreibt eine Frühwarnung als letztes Mittel des HKNM, wenn eine Situation sich so zugespitzt hat, dass der HKNM sie nicht mehr eindämmen kann (vgl. Absätze 13-15 des Mandats).⁷ Sobald eine Frühwarnung abgegeben worden ist, ist der potenzielle Konflikt in erster Linie die Angelegenheit des Amtierenden Vorsitzenden. Eine Frühmaßnahme des HKNM ist daher etwas anderes als das, was sich andere Akteure unter einer Frühmaßnahme vorstellen; für den HKNM ist es frühe Prävention. Ich habe den Eindruck, dass sich die Institution im Laufe der Jahre weiterentwickelt hat. Der erste HKNM war eine Art Feuerwehr, während später wesentlich mehr Wert auf Maßnahmen gelegt wurde, die als strukturelle Prävention bezeichnet werden könnten. Oder um bei dem Bild zu bleiben: Es wurde mehr Wert darauf gelegt, Strukturen zu schaffen, die ein Feuer verhindern.

Prävention – das zentrale Element der Arbeit des HKNM

Das Schlüsselwort ist frühe bzw. strukturelle Prävention. Egal, ob es das erste Mal ist, dass ein Konflikt gewaltsame Züge annimmt, oder ob es sich um einen wiederholten Gewaltausbruch handelt – wichtig ist, den Teufelskreis des Konfliktzyklus zu durchbrechen. Als der erste HKNM seine Arbeit aufnahm, war diese Betonung des Präventionsgedankens einzigartig – und ist es bis zu einem gewissen Grad auch heute noch, da keine andere Regionalorganisation einem

6 Ebenda, Absatz 3, S. 22 (Hervorhebung durch die Autorin). AHB ist die Abkürzung für den damaligen Ausschuss Hoher Beamter.

7 Vgl. Sabine Machl, Early warning – no action, in: Security and Human Rights 3/2010, S. 170-175, hier: S. 170.

Instrument zur Verhütung ethnischer Konflikte – die Form, in der weltweit so viele Konflikte auftreten bzw. zumindest dargestellt werden – eine vergleichbare Bedeutung beizubringen.

Heutzutage steht Prävention auf der internationalen Agenda wesentlich weiter oben. Zwischenstaatliche Organisationen und viele NGOs versuchen nun, die Prävention zu stärken, da sie erheblich kosteneffizienter ist als das Krisenmanagement. Für den neuen Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN) steht Prävention im Zentrum seiner Arbeit; so soll z.B. einer der Sonderberichterstatter des VN-Menschenrechtsrats (UNHRC) in Zusammenarbeit mit dem Sonderberater des VN-Generalsekretärs eine gemeinsame Studie über den Beitrag der Übergangsjustiz (*Transitional Justice*) zur Verhütung schwerer Menschenrechtsverletzungen und damit zusammenhängender Verbrechen vorlegen. Manche hoffen, dass das Konzept der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*), das beim Weltgipfel 2005 angenommen wurde, auch als Teil der Präventionsagenda interpretiert wird.

Welche Maßnahmen wirken präventiv? Welche Faktoren erhalten die Stabilität, anstatt Konflikte auszulösen? Diese Fragen werden häufig untersucht und diskutiert. Ungleichheiten werden als Ursache von Konflikten genannt, neuere Studien zeigen jedoch, dass es eher eine horizontale als eine vertikale Ungleichheit ist, die Konflikte auslöst, z.B. wenn eine Person feststellt, dass ihre sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen zwar denjenigen anderer ähnlich sind, sie aber anders behandelt wird als diese, weil sie zu einer benachteiligten Gruppe gehört. Diese These lässt sich anhand von Beispielen von Zentralasien bis Westeuropa sicher belegen.

Die Förderung von Grundrechten, mit dem Ziel, zu gewährleisten, dass sich jeder sicher fühlt, Zugang zur Justiz hat und an der Gesellschaft teilhaben kann – sei es als gewählter Amtsträger, sei es als Angehöriger eines anderen Teils des öffentlichen Sektors –, ist, wie wir festgestellt haben, ebenfalls ein wichtiger Faktor in der Konfliktprävention. Aus diesem Grund haben wir Empfehlungen für den Zugang zur Justiz erarbeitet.⁸

Eine Übergangsjustiz sowie Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sind wichtige Instrumente, gehören jedoch nicht zu den eigentlichen Themenbereichen des HKNM. Andererseits könnte ein großer Teil der Arbeit des HKNM durchaus auch als Mediation in einer konfliktfreien Umgebung bezeichnet werden.

Manchmal stellten wir fest, dass die Suche nach gemeinsamen Entwicklungsprojekten eine effektivere Form der Prävention und für die Einigung von Gesellschaften nützlicher war als Projekte, die getrennt für verschiedene Gruppen in der Gesellschaft durchgeführt wurden.

Vereinbarungen über eine Teilung der Macht sind häufig Bestandteil von Friedensverträgen. Es gibt jedoch leider zahlreiche Beispiele dafür, dass solche

8 OSCE High Commissioner on National Minorities, The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities, November 2017, at: <http://www.osce.org/hcnm/graz-recommendations>.

Vereinbarungen gesellschaftliche Spaltungen verstetigen und zu politischem Klientelismus führen können, was eine Reform der Gesellschaft oftmals erschwert.

Mit dem Thema Bildung beschäftigte sich der HKNM ursprünglich in erster Linie mit Blick auf die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten. Später versuchte die Institution jedoch, sich mit denjenigen Aspekten von Bildung auseinanderzusetzen, die Menschen trennen, und befasste sich auch mit der Frage, inwiefern historische Narrative einer Versöhnung im Wege stehen können. Wenn unterschiedliche historische Narrative nicht erlaubt sind und Bildung nicht das kritische Denken und das Anhören der Geschichte anderer Gruppen fördert, besteht die Gefahr, dass sich Konflikte fortsetzen.

Die in Bujanovac eingeführte zweisprachige Hochschulbildung, die sich an albanisch- und serbisch-sprachige junge Leuten sowie junge Roma in Südserbien richtet, ist ein schönes Beispiel für ein erfolgreiches Projekt, das die Aussichten auf wirtschaftliche Entwicklung in der Region verbessern soll und auf eine echte Interaktion zwischen jungen Leuten unterschiedlicher Herkunft abzielt.

Frühwarnungen sollten mit Bedacht eingesetzt werden

Wie bereits erwähnt, wurde die Institution des HKNM eingerichtet, um Frühwarnungen an die Teilnehmerstaaten abzugeben. Seitdem haben viele andere internationale Organisationen ebenfalls Frühwarnmechanismen entwickelt bzw. weiterentwickelt, so wie die OSZE in ihrem 2011 auf dem Ministerrats-treffen in Vilnius verabschiedeten Beschluss zum Konfliktzyklus. Dieser Beschluss führte zu weiteren OSZE-internen Bemühungen, inhaltliche und organisatorische Konzepte für den Umgang mit Krisen, die sich zu ernsthaften Konflikten zu entwickeln drohen, zu erarbeiten, darunter auch die Abgabe von Frühwarnungen. Allerdings habe ich manchmal das Gefühl, dass diese Bemühungen die Präventionsarbeit nicht unbedingt effizienter gemacht haben. Hoffen wir, dass der Zwischenbericht des Weisenrats über die Lehren, die aus dem Einsatz in der Ukraine gezogen wurden, etwas bewirken wird.⁹

Der HKNM hat bislang nur zwei Frühwarnungen abgegeben: eine im Jahr 1999 bezüglich der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und die zweite im Jahr 2010 bezüglich Kirgisistans, zu der Machl Informationen aus erster Hand geben kann.¹⁰ Aus ihrem Artikel ist auch eine gewisse Frustration herauszulesen. Der damalige HKNM Knut Vollebæk forderte die OSZE in seiner Frühwarnung von 2010 dazu auf, das Thema Kirgisistan vor den VN-Sicherheitsrat bringen, dazu kam es jedoch nicht. Es gab zwar eine gewisse Reaktion, aber die Dinge liefen nicht wirklich so, wie der HKNM es vorgeschla-

9 Vgl. Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, o.O., Juni 2015.

10 Vgl. Machl, a.a.O. (Anm. 7), S. 170, 174.

gen hatte. Leider haben auch die Frühwarnungen, Warnungen oder ähnliche Maßnahmen vieler anderer Organisationen nicht zu Folgemaßnahmen geführt. Auch wenn ich während meiner Amtszeit keine Frühwarnungen abgegeben habe, gab es doch zwei Fälle, in denen mein Büro ernsthaft über eine solche Maßnahme nachdachte. Einer davon betraf die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Zwischen 2015 und 2017 herrschte dort über mehrere Monate eine politische Krise, die sich zu einem interethnischen Konflikt hätte entwickeln können. Ein Zwischenfall in Kumanovo im überwiegend albanisch bewohnten Teil Mazedoniens alarmierte nicht nur mein Büro, sondern auch die OSZE-Mission in Skopje. Es kam regelmäßig zu weiteren Zwischenfällen, jedoch nicht in dieser Größenordnung. Zwischen den verschiedenen Organen der OSZE kam es ganz im Geiste des Beschlusses von Vilnius zu einer engen Abstimmung.

Als HKNM war ich sehr darauf bedacht, die richtige Sprache im Zusammenhang mit der Situation im Land zu treffen. Unsere Statements lauteten stets, dass es sich um eine politische Krise handelte, die zu einer ethnischen Krise werden könnte, wenn sie nicht mit politischen Mitteln gelöst würde. Wäre eine Frühwarnung abgegeben worden, hätte diese die Aufmerksamkeit vom politischen Prozess ablenken können. Die Schlussfolgerung liegt daher nahe, dass es sich bei der Frühwarnung um ein Instrument handelt, das sehr vorsichtig eingesetzt werden muss, damit es den politischen Führern keinen Vorwand dafür liefert, untätig zu bleiben.

Der zweite Fall betraf die Ukraine. Im Zwischenbericht des Weisenrats wurden die Schwierigkeiten bei der Konfliktprävention und Fragen zur Wirksamkeit von Frühwarnungen ausführlich diskutiert.¹¹ Obwohl in dem Bericht nur ausgesprochen kurz auf die Arbeit der OSZE-Institutionen in der Ukraine eingegangen wird, enthält er doch einige freimütige Schilderungen der Möglichkeiten und Grenzen der OSZE in Bezug auf Konfliktprävention. Als eine der Einschränkungen werden die Mandate der Missionen genannt, die mit jedem Jahr restriktiver werden und eine politische Berichterstattung ausschließen. Für die meisten Teilnehmerstaaten ist die Unabhängigkeit der autonomen Institutionen in einer solchen Situation sogar noch wichtiger. Leider gibt es jedoch auch Teilnehmerstaaten, die dies nicht so sehen.

Die Ukraine hatte 2013 den OSZE-Vorsitz inne und die HKNM konnte beobachten, wie wenig willkommen jegliche Einmischung war, wenn es um die Krim ging. 2014 begann der Schweizer Vorsitz die Maßnahmen zu koordinieren, um eine Eskalation des Konflikts zu verhindern. Zugegebenermaßen verliefen die Ereignisse im Februar und März 2014 jedoch in einer Geschwindigkeit, die kaum jemand hätte vorhersehen können. Dies gilt sowohl für den rasanten Stimmungs- und Regierungswechsel in Kiew als auch für die Ereignisse auf der Krim.

Meine Institution gab vor allem aufgrund der Art und Weise, wie sich die Ereignisse entwickelten, keine Frühwarnung bezüglich der Festlandsukraine ab.

11 Vgl. Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine, a.a.O. (Anm. 9).

Ich bin davon überzeugt, dass die ersten gegen das neue Regime gerichteten Handlungen in einigen regionalen Hauptstädten in erster Linie politisch motiviert waren und nichts mit den interethnischen Beziehungen zu tun hatten. Allerdings wurden falsche Informationen über nationalistische Absichten des neuen Regimes verbreitet, um die Opposition rasch zu stärken, nachdem Janukowitsch aus dem Land geflohen war.

Den „Separatisten“ wurde mit der überstürzten Aufhebung des Sprachengesetzes von 2012, auf dessen Grundlage Russisch und andere Minderheitensprachen in Gemeinden und Regionen eventuell zu staatlich anerkannten Regionalsprachen hätten aufgewertet werden können, ein starkes Instrument an die Hand gegeben. In der herrschenden revolutionären Stimmung setzte das ukrainische Parlament, die *Werchowna Rada*, das Gesetz außer Kraft. Mir blieb keine andere Wahl, als eine öffentliche Stellungnahme abzugeben – eine Art Warnung sowohl an den amtierenden ukrainischen Präsidenten als auch an die OSZE-Teilnehmerstaaten, dass dieser Schritt das Risiko eines Konflikts erhöhen könnte.¹² Letzten Endes unterzeichnete der Präsident den Erlass zur Abschaffung des Gesetzes nicht – der Schaden war in vieler Hinsicht jedoch bereits angerichtet: Der Versuch der Abschaffung des Gesetzes wurde als Zeichen der böswilligen Einstellung der neuen Machthaber in Kiew angesehen.

Auf der Krim entwickelten sich die Ereignisse – von der Besetzung des Parlamentsgebäudes der Krim am frühen Morgen des 27. Februar bis zum illegalen Referendum – sogar noch rasanter. Angesichts des hohen Tempos der Entwicklungen und des eingeschränkten Zugangs zu dem Gebiet hätte eine Frühwarnung nichts bewirkt.

Welche Minderheitenfragen gibt es in der Ukraine?

Infolge der Krise in der und um die Ukraine reiste ich seit Anfang 2014 mehr als zehnmal in das Land und konnte fast alle Regionen besuchen, in denen Minderheiten leben, einschließlich der westlichen Landesteile. Meine erste und letzte Reise auf die Krim fand Anfang März 2014 unmittelbar nach dem Machtwechsel in der Region statt. Nach diesem Besuch durfte ich die Halbinsel nicht mehr betreten. Ich war daher gezwungen, in meiner Erklärung vor dem Ständigen Rat im Juli 2015 die mangelnde Einhaltung von Verpflichtungen anzuprangern.¹³

12 Vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities, Restraint, responsibility and dialogue needed in Ukraine, including Crimea, says OSCE High Commissioner on National Minorities, Den Haag, 24. Februar 2014, unter: <http://www.osce.org/hcnm/115643>.

13 Vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities, Statement by Astrid Thors, OSCE High Commissioner on National Minorities, to the 1007th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, HCNM.GAL/2/14/Rev.2*, Wien, 10. Juli 2014, unter: <http://www.osce.org/hcnm/121065>.

Meine Institution nahm auch an zwei Missionen zur Bewertung der Menschenrechtslage in der Ukraine teil. Die erste fand von März bis April 2014 statt, die zweite (auf die Krim) im Jahr 2015.

Je weiter die Krise voranschritt, desto weniger hatte ich das Gefühl, dass man sich der sprachlichen und ethnischen Vielfalt in der Ukraine überhaupt bewusst war. Dies war auch im OSZE-Kontext festzustellen, in dem ich beispielsweise zu hören bekam, dass „Sprache nicht immer ein zuverlässiger Indikator für Ethnizität ist“, oder dass es dort nicht wirklich eine Minderheitenfrage gäbe, da die meisten Menschen dort als ethnische Ukrainer betrachtet würden. Manchmal hatte ich auch das Gefühl, dass einige Teile der internationalen Gemeinschaft nicht einsehen wollten, dass die Krise auf Identitätsproblemen beruht, weil die Gräben innerhalb der ukrainischen Gesellschaft nicht ausschließlich auf ethnische Faktoren zurückzuführen sind.

Eine der besten Beschreibungen der Vielfalt in der Ukraine stammt aus der Feder von Iryna Ulasiuk, Rechtsberaterin im Büro des HKNM.¹⁴ In ihrem Buch stellt sie fest, dass die meisten Autoren, die zum Thema Ukraine arbeiten, sich darin einig sind, dass das Land sich seit 1991 mit dem Projekt einer auf Sprache beruhenden Nationenbildung befasse und dabei eine Politik der Förderung einer neuen, auf der Titularsprache und -kultur beruhenden nationalen Identität verfolge. Dies erklärt zum Teil, warum die Sprache so oft ein heftig umstrittenes Thema ist. Ulasiuk führt weiter aus, dass die Spaltungen im Land nicht nur auf Ethnizität oder Sprache beruhen und Ethnizität auch nicht mit Sprache gleichzusetzen sei. Wie meine Mitarbeiter im HKNM-Büro und ich festgestellt haben, sind auch die Religionszugehörigkeit und unterschiedliche Interpretationen der Geschichte trennende Faktoren.

Das langjährige Engagement in der Ukraine

Der HKNM ist bereits seit vielen Jahren im komplexen Umfeld der Ukraine tätig. Neben Walter Kemp¹⁵ haben zahlreiche andere Autorinnen und Autoren die Rolle des HKNM in der Ukraine beschrieben und bewertet, darunter Angela Kachuyevski¹⁶ und Volodymyr Kulyk.¹⁷

Im Laufe der Jahre sind drei zentrale Fragen auf der Tagesordnung geblieben: die Beziehungen zwischen der ukrainisch-sprachigen Mehrheit und den Minderheiten, die Autonomie der Krim sowie die Krimtataren und andere Bevölkerungsgruppen, die vormals von der Krim deportiert worden waren.

14 Vgl. Iryna Ulasiuk, *Europeanization of Language Rights in Russia and Ukraine: A Myth or a Reality?*, Saarbrücken 2010.

15 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 4).

16 Vgl. Angela Kachuyevski, *The Possibilities and Limitations of Preventive Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Ukraine*, in: *International Negotiation* 3/2012, S. 389-415.

17 Vgl. Volodymyr Kulyk, *Revisiting a Success Story, Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine, 1994-2001*, CORE Working Paper 6, Hamburg 2002.

Kachuyevski berichtet, dass die Institution des HKNM zu Beginn ihrer Tätigkeit die nationalen und regionalen Behörden nicht davon überzeugen konnte, die Mehrzahl ihrer Empfehlungen umzusetzen. Dies betraf vor allem diejenigen Empfehlungen, die der Politik der Wiederbelebung der ukrainischen Sprache und Kultur widersprochen hätten. Dieses Problem scheint seitdem noch immer fortzubestehen. Auch ich bin ihm in der Ukraine wie auch in anderen Ländern, die versuchen, sich eine neue Identität als unabhängige Staaten zu geben, begegnet.

Es ist verständlich, dass ein Land, das die Unabhängigkeit erlangt oder wiedererlangt, seine Landessprache fördern will. Doch kann eine patriotische oder nationalistische Denkweise, die nur eine einzige Sprache herausstellt, ein Land gelegentlich unnötig anfällig für ausländische Propaganda machen, z.B. wenn Minderheitengruppen nicht einmal offizielle Informationen der Regierung verstehen. Ich habe Regierungen oft davor gewarnt. Das ist nicht nur in der Ukraine ein Problem. Dasselbe Problem trat auch in Georgien auf, wie ich, als Änderungen an den Visabestimmungen und Aufenthaltsgenehmigungen eingeführt und Minderheiten gezielt desinformiert wurden, beobachten konnte.

Die Ukraine war im Hinblick auf Sprache, Geschichte, wirtschaftliche Entwicklung und andere Aspekte über Jahre hinweg tief gespalten – sogar was die Mitgliedschaft in der Orthodoxen Kirche anging. Sprachen- und Identitätsfragen wurden oft dazu benutzt, Wähler zu mobilisieren. Das Ergebnis einer solchen Mobilisierung war im Jahr 2012 die voreilige Verabschiedung des Sprachengesetzes („Gesetz über die Grundlagen der staatlichen Sprachenpolitik“), vor dem mein Vorgänger aus zwei Gründen gewarnt hatte: Die Verabschiedung war sehr übereilt erfolgt und es war noch keineswegs klar, wie das Gesetz in der Praxis funktionieren würde. Während meiner Amtszeit konnten wir beobachten, dass es von vielen staatlichen Behörden nicht umgesetzt wurde, in Gebieten mit lokaler Selbstverwaltung, in denen die ungarische Minderheit lebte, jedoch konkrete Auswirkungen hatte.

Die Verwendung der ukrainischen Sprache hat sich im Laufe der letzten 25 Jahre jedoch nachweislich stark ausgebreitet. Gebiete, in denen vormals hauptsächlich Russisch gesprochen wurde, sind vermehrt zweisprachig geworden. Viele Russischsprachige und Menschen, die sich als ethnisch russisch bezeichnen, betrachten sich nun als ukrainische Staatsbürger.¹⁸ Zu Beginn der Demonstrationen in Kiew 2013/2014 gab es zahlreiche Berichte, dass dort viel Russisch gesprochen wurde.

Der schreckliche Krieg – auch wenn er offiziell nicht als solcher bezeichnet wird – hat mehr als 10.000 Menschenleben gefordert und noch weitaus mehr Verletzte. Er hat zu massiven Menschenrechtsverletzungen geführt und dazu, dass die Bevölkerung in der Nähe der Trennlinie im Osten der Ukraine unter schwierigsten Bedingungen leben muss. Glücklicherweise zeichnete sich die Leitung der OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine (SMM) durch

18 Vgl. Anna-Lena Laurén, *Frihetens pris är okänt* [Der Preis der Freiheit ist unbekannt], Helsinki 2013, S. 103-107.

eine Kombination aus diplomatischem Geschick und Führungsstärke aus. Ich weiß die gute Zusammenarbeit mit dem Leitenden Beobachter Ertugrul Apakan und dem stellvertretenden Leitenden Beobachter Alexander Hug sowie der gesamten Mission sehr zu schätzen.

Meine Prognose ist, dass die Ereignisse ein weiteres, wenn auch weniger offensichtliches Opfer fordern werden: die russische Sprache und Kultur, sowohl in der Ukraine als auch möglicherweise in anderen Teilen des OSZE-Gebiets. Viele Faktoren werden zu dieser Entwicklung beitragen. Seit Anfang 2014 haben die ukrainischen Gesetzgeber die Stellung aller Sprachen außer der ukrainischen in verschiedenen Bereichen der ukrainischen Gesellschaft geschwächt. Diese Maßnahmen waren nicht so weitreichend wie der Versuch, das Sprachengesetz abzuschaffen, sondern betrafen einzelne konkrete Gesetze. Zunächst wurde das Gesetz über die Hochschulbildung dahingehend geändert, dass der Unterricht in anderen Sprachen als Ukrainisch verboten wurde. Im Herbst 2016 wurde das Gesetz über die Grundschulbildung geändert. Diese Änderung wiederum war durch die neuen Bestimmungen des Gesetzes über die Hochschulbildung angeregt worden. Das Gesetz wurde jedoch von der Venedig-Kommission des Europarats in einem Urteil vom Dezember 2017 nicht gebilligt, da es insofern eine Diskriminierung der russischen Sprache darstelle, als es lediglich den Unterricht in EU-Sprachen unter gewissen Umständen erlaubt hätte.¹⁹ Die Venedig-Kommission gab auch zahlreiche Empfehlungen ab, wie das Bildungsgesetz implementiert werden sollte.

Die Einrichtungen und Ressourcen für Minderheitenfragen sind in der Ukraine trotz zahlreicher im Laufe der Jahre vom HKNM abgegebener Empfehlungen ebenfalls sehr schwach. Der Ausschuss für Menschenrechte, nationale Minderheiten und interethnische Beziehungen der *Werchowna Rada* arbeitete jedoch mit der HKNM zusammen, um diese Strukturen zu stärken.²⁰ Zahlenvergleiche zwischen Ländern sind immer etwas gefährlich, aber ich hatte den Eindruck, dass selbst Litauen eine größere Behörde für Minderheitenfragen unterhält als die Ukraine – zumindest was die Zahl der Personen betrifft, die in der Zentralverwaltung mit diesen Fragen befasst sind.

19 Vgl. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Ukraine – Opinion on the provisions of the Law on Education of 5 September 2017, which concern the use of the State Language and Minority and other Languages in Education, Straßburg, 11. Dezember 2017, CDL-AD(2017)030-e, unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)030-e).

20 Vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities, OSCE High Commissioner on National Minorities discusses how to strengthen the inter-ethnic institutional framework in Ukraine, Kiew, 10. März 2016, unter: <http://www.osce.org/Hcnm/226841>; das Gespräch am runden Tisch wurde gemeinsam mit dem Ausschuss für Menschenrechte, nationale Minderheiten und interethnische Beziehungen der *Werchowna Rada* organisiert.

Meine Arbeit als HKNM war eng mit der Krim verbunden. Dies lag zum einen an den dramatischen Ereignissen während meiner Amtszeit, zum anderen aber auch daran, dass der HKNM eine der wenigen Institutionen in Europa war, die die Krim und insbesondere die Situation der Krimtateren im Laufe der Jahre stets im Auge behielten. Am letzten Tag seiner Amtszeit stellte HKNM Vollebæk die Ergebnisse der Bedarfserhebung, die sein Büro bezüglich der Tataren und anderer 1944 deportierter Gruppen durchgeführt hatte, der Öffentlichkeit vor.²¹ Der Bericht wurde im Herbst 2013 in Kiew nicht gerade positiv aufgenommen, und die einzige Institution, die den Ansichten des HKNM zustimmte, war die Ombudsperson. Der Bericht zeigte, dass die Unterstützung für die Reintegration der Tataren sehr gering war und dass es für viele Tataren keine Rechtssicherheit gab. Die Beziehungen zur *Medschlis*, der politischen Vertretung der Tataren, waren ebenfalls angespannt.

Max van der Stoep hatte maßgeblichen Anteil an der Deeskalation einer Krise infolge eines Referendums über den Status der Krim im Jahr 1994. Es wurde eine Lösung gefunden, die eine Autonomie der Halbinsel einschloss. Angela Kachuyevskis Beobachtungen zur Krim sind in diesem Zusammenhang besonders interessant.²² Ihrer Meinung nach war neben dem Geschick und den Fähigkeiten des ersten HKNM vor allem die Tatsache, dass Russland nicht zugunsten der Separatisten auf der Krim eingriff, ein weiterer Grund für die erfolgreiche Lösung der Krise. Der große Unterschied im Vergleich zur heutigen Situation ist offensichtlich.

1994 war zwar eine Lösung gefunden worden, aber selbst während meines kurzen Besuchs im März 2014 konnte ich feststellen, dass einige Bestimmungen der Autonomievereinbarung nicht eingehalten wurden. Diese Situation war jedoch bereits vor 2014 eingetreten. Auch mehrere Besetzungen von Beamtenstellen auf der Krim zeigten, dass Kiew die Halbinsel fest im Griff behalten wollte.

Trotz der Haltung, die Kiew ihnen gegenüber seit vielen Jahren vertritt, sind die Krimtataren und ihre Führung zu einer treibenden Kraft geworden, die sich international für die Beendigung der illegalen Annexion der Krim einsetzt. Ich habe ihnen auch meine Anerkennung dafür ausgesprochen, dass sie keine Gewalt angewendet haben, und ich hoffe, dass sich daran auch in Zukunft nichts ändern wird.

Mittlerweile kann die Krim leider der Liste derjenigen Regionen hinzugefügt werden, zu denen internationale Organisationen praktisch keinen Zugang haben – wie es so oft gerade dort der Fall ist, wo ihre Anwesenheit dringend erforderlich wäre.

21 Vgl. OSCE High Commissioner on National Minorities, *The integration of formerly deported people in Crimea, Ukraine: Needs assessment*, 16. August 2013, unter: <http://www.osce.org/hcnm/104309>.

22 Vgl. Kachuyevski, a.a.O. (Anm. 16), S. 393.

Arbeitsmethoden: erhebliche Weiterentwicklung gegenüber dem ursprünglichen Mandat

Schon nach der Amtszeit des ersten HKNM war klar, dass sich das Mandat in einer Weise weiterentwickelt hatte und umgesetzt wurde, wie es sich seine Verfasser nicht hätten träumen lassen.

In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass die Persönlichkeit des Amtsinhabers eine Rolle spielt – insbesondere wenn es um persönliche Beziehungen geht. Die Institution verdankt Max van der Stoel und seinen vielfältigen Fähigkeiten sowie nicht zuletzt seinen guten Beziehungen zu zahlreichen Akteuren viel. Ein Beispiel hierfür sind seine guten Beziehungen zur ehemaligen schwedischen Außenministerin und dritten Amtierenden Vorsitzenden der OSZE überhaupt, Margaretha af Ugglas. Die Art, wie der erste Hohe Kommissar sein Mandat in enger Abstimmung mit af Ugglas interpretierte, hat die Institution seither geprägt. Natürlich war ihre exzellente Zusammenarbeit zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass Schweden das erste Land gewesen war, das vorgeschlagen hatte, eine Institution wie den Hohen Kommissar zu schaffen. Schweden hat auch während meiner Amtszeit als HKNM sein reges Interesse an der Institution und seine hilfsbereite Einstellung ihr gegenüber bewahrt. Dies hat sicherlich auch etwas damit zu tun, dass der zweite Hohe Kommissar, Rolf Ekéus, ein Schwede war.

Im Laufe der Jahre ist es zur Tradition geworden, dass der Hohe Kommissar zweimal im Jahr vor den OSZE-Botschaftern im Ständigen Rat spricht. Wir waren stets sehr darauf bedacht, dass es sich dabei um eine „Erklärung“ der Hohen Kommissarin handelt, was die Unabhängigkeit der Institution betont, obwohl diese Erklärung im Dokumentensystem der OSZE stets als „Bericht“ bezeichnet wird. Ich habe versucht, die Ausführungen durch eine zusätzliche Präsentation lebendiger zu gestalten. Während meiner Amtszeit hat der Ständige Rat im Anschluss an diese Erklärungen keinen Text verabschiedet.

Die wichtigsten Merkmale unserer Arbeit haben sich nicht verändert: Die Institution ist ein Instrument zur Konfliktverhütung. Sie ist nicht Teil der menschlichen Dimension der OSZE, sondern dimensionsübergreifend; ihre Arbeitsmethode ist die stille Diplomatie mit all den Herausforderungen, die diese mit sich bringt.

Die öffentliche Wahrnehmung der Institution hat sich hingegen im Laufe der Jahre verändert. Die stille Diplomatie und der präventive Aspekt der Arbeit erschweren es, ihre Wirksamkeit nachzuweisen. Es ist unmöglich, alle Faktoren, die zu ihrem Erfolg beitragen, im Einzelnen zu erklären. Und selbst wenn dem HKNM ein Erfolg zugeschrieben werden kann, sind gewiss auch noch andere Akteure zu würdigen.

Auch wenn das Instrument des HKNM die stille Diplomatie ist, hat Max van der Stoel die Möglichkeit nicht gänzlich ausgeschlossen, die öffentliche Aufmerksamkeit als letzten Ausweg zu nutzen, um Konfliktparteien zu beeinflussen oder den Teilnehmerstaaten seinen Standpunkt deutlich zu machen.

Manchmal hat er seine Empfehlungen an die betroffenen Staaten auch veröffentlicht. Diese Praxis wurde jedoch nicht fortgesetzt. In späteren Jahren arbeitete die Institution eher hinter den Kulissen. Auch der vorliegende Beitrag wurde mit Einschränkungen geschrieben, die sich aus der Verwendung stiller Diplomatie ergeben.

Die Bildungsarbeit der Institution – sowohl in Den Haag als auch in Wien und anderen Hauptstädten – sollte nicht unterschätzt werden. Im Büro des HKNM arbeiten einige der führenden Experten für den postsowjetischen Raum, einschließlich Zentralasiens, und ich bin ihnen allen sehr dankbar. Wir haben uns stets bemüht, diese Fachkenntnisse allen zur Verfügung zu stellen, die sie benötigten.

Keine Peitsche, sehr wenig Zuckerbrot

In der Diplomatie sind Zuckerbrot und Peitsche, der Austausch von Informationen oder die vereinten Bemühungen vieler Akteure einige der Möglichkeiten, zu Ergebnissen zu gelangen. Der HKNM hat keine Peitsche, aber im Idealfall kann er einen Teilnehmerstaat davon überzeugen, dass es in seinem eigenen Interesse ist, die Rechte von Minderheiten zu achten und dadurch harmonische Beziehungen und Integration zu fördern.

Was das Zuckerbrot betrifft, konnte ich während meiner Amtszeit als HKNM immer wieder feststellen, dass positive Anreize im Zusammenhang mit einem EU-Beitritt und einer EU-Partnerschaft durchgehend zu Ergebnissen führten, und das, obwohl die Juncker-Kommission (2014-2019) erklärt hat, dass während ihrer Amtszeit kein weiterer Beitritt erfolgen werde.

In diesem Zusammenhang sollte nicht vergessen werden, dass die Schlüsselbegriffe zur Verbesserung der Lage nationaler Minderheiten in Europa in den Kopenhagener Kriterien von 1993 zu finden sind, die ein Land erfüllen muss, um der EU beitreten zu können. In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Kopenhagen heißt es u.a.: „Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für [...] die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben.“²³

Eine interessante Bewertung der Faktoren, die zur Wirksamkeit des HKNM beitragen, findet sich in einer Studie von Wolfgang Zellner aus dem Jahr 2013,²⁴ in der er die Arbeit des HKNM in Estland, Lettland, Rumänien, Mazedonien und in der Ukraine von 1993 bis 2001 untersucht. Zellner kommt zu dem Ergebnis, dass die Möglichkeit eines Landes, in westliche Institutionen

23 Europäischer Rat Kopenhagen, 21.-22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 180/1/93, S. 13, unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf.

24 Vgl. Wolfgang Zellner, Working without Sanctions: Factors Contributing to the (Relative) Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe 3/2013, S. 25-62.

integriert zu werden, sowie die Bereitschaft der Eliten des Landes, dies auch anzustreben, wichtige Faktoren für den Erfolg des HKNM in jenen Jahren waren. Ein weiterer wichtiger Faktor war die konkrete Ausgestaltung der Empfehlungen der EU-Kommission zu ethnopolitischen Konflikten. Interessanterweise stellt Zellner fest, dass es den EU-Empfehlungen für die Ukraine an dieser Konkretisierung mangelt. Ich bin mir nicht sicher, ob sich dies mittlerweile geändert hat.

Unsere Arbeit in Serbien und Albanien war eng mit den EU-Ambitionen dieser Länder verbunden. Albanien trug der Einschätzung der EU-Kommission Rechnung, dass neue Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit Minderheiten notwendig seien, und der HKNM arbeitete eng mit der OSZE-Mission in Albanien zusammen, um Tirana bei der Erarbeitung der Gesetze zu unterstützen. In den neuen EU-Mitgliedstaaten gibt es eine bedauerliche Tendenz zur Doppelmoral. Ich habe festgestellt, dass die Länder nach ihrem Beitritt zur EU entgegen ihren Versprechungen in den Beitrittsverhandlungen die Strategien oder Verpflichtungen in Bezug auf interethnische Beziehungen und den Minderheitenschutz nicht weiter umsetzten. Gleichzeitig waren dieselben Länder jedoch sehr darauf erpicht, die Situation ihrer Landsleute in Kandidatenländern zu verbessern. So ist es Serbien ergangen, das viele Nachbarn hat, die bereits in den „Club“ aufgenommen wurden.

Doppelmoral ist jedoch nicht nur im Zusammenhang mit der Minderheitenfrage ein Thema, wie Emily von Sydow bezugnehmend auf eine Diskussion zwischen Aldo Moro und Olof Palme, den Ministerpräsidenten Italiens und Norwegens, feststellte. Moro hatte erklärt, die Europäische Gemeinschaft erinnere ihn an die katholische Kirche: Du musst rein sein, um einzutreten, aber wenn du einmal drin bist, kannst du Sünden begehen und dir wird vergeben.²⁵

Die Östliche Partnerschaft der EU

Assoziierungsabkommen, die u.a. einen verstärkten politischen Dialog vorsehen, gehören zu den wichtigsten Instrumenten, die die EU zur Verwirklichung der Ziele ihrer Östlichen Partnerschaft einsetzt. Solche Abkommen standen im Mittelpunkt politischer Kontroversen, so u.a. auch zu Beginn der Demonstrationen in Kiew 2013-2014, nachdem Präsident Wiktor Janukowitsch sich überraschend geweigert hatte, das Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der Europäischen Union zu unterzeichnen. Diese Instrumente waren für die Beziehungen der EU zu Moldau, Georgien und der Ukraine von zentraler Bedeutung.

Wie die Regierungen der EU-Partnerschaftsländer mit Minderheitenfragen umgingen, wurde von vielen Faktoren beeinflusst. Manchmal war eine Integ-

25 Emily von Sydow, När Luther kom till Bryssel: Sveriges första år i EU [Als Luther nach Brüssel kam: Schwedens erste Jahre in der EU], Stockholm 1999, S. 16.

rationsstrategie gemäß den Leitlinien von Ljubljana politisch und finanziell realisierbar, während andere Möglichkeiten höhere Kosten verursacht hätten. Das persönliche Engagement des Leiters der EU-Delegation dürfte ebenso eine Rolle gespielt haben wie die Zusammensetzung der Regierung und das Kräfteverhältnis zwischen denjenigen, die den Wert gesellschaftlicher Integration erkannt hatten, und eingefleischten Nationalisten. Auch die zuvor von der EU-Kommission vertretene Position könnte eine Rolle gespielt haben.²⁶

Tatsache ist jedoch, dass zwei der drei Länder der Östlichen Partnerschaft mit einem Assoziierungsabkommen – Moldau und Georgien – zu den ersten gehörten, die eine Integrationsstrategie gemäß den Leitlinien von Ljubljana verabschiedet haben.²⁷ Das soll nicht heißen, dass der Weg dorthin leicht war. In Moldau wurde das Verfahren auch erst nach Ablauf meines Mandats abgeschlossen.

In Moldau mussten vor der Verabschiedung der Strategie zahlreiche internationale Experten zur Erläuterung der in den Leitlinien von Ljubljana enthaltenen Prinzipien hinzugezogen werden. Es gab lange Debatten über die Bedeutung des Titels – betraf die Strategie die Integration der Gesellschaft oder die Integration der Minderheiten in die Gesellschaft? Die Debatten förderten tatsächlich einige grundsätzliche Unterschiede in den Auffassungen von der Rolle von Minderheitengruppen in der Gesellschaft sowie die Rolle der Titulnation zutage. Wird Integration nur als Einbahnstraße gesehen oder wird auch erkannt, dass die Mehrheit mehr über die Geschichte und Kultur der Minderheit lernen sollte?

„Probieren geht über Studieren“, sagt ein Sprichwort. Der Prüfstein jeglicher Integrationsstrategie ist ihre Umsetzung. Ist sie mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet? Ist der dahinterstehende politische Wille echt? In den genannten Fällen ist es noch zu früh für ein Urteil.

Der dramatische Anstieg der Flüchtlingszahlen – die sogenannte Migrationskrise

Vor dem Hintergrund der noch frischen Erinnerung an die Frühwarnung von 1999 im Zusammenhang mit dem Zustrom von Flüchtlingen in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien verfolgte die Institution sehr aufmerksam, welche Auswirkungen der starke Anstieg der Zahl der Flüchtlinge, die im Spätsommer und Herbst 2015 über die sogenannte Balkanroute eintrafen, auf die interethnischen Beziehungen und die Beziehungen zwischen den Ländern haben könnte. Würde die Lage kurz- oder längerfristig ein Handeln unsererseits erfordern?

26 Vgl. Zellner, a.a.O. (Anm. 24).

27 Vgl. The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, a.a.O. (Anm. 2).

Bundeskanzlerin Angela Merkels Ausspruch „Wir schaffen das“ milderte unsere Ängste. Außerdem ähnelte die Situation in den von uns beobachteten Ländern nicht den dramatischen Ereignissen von 1999, als die Bevölkerung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien durch den Zustrom von 250.000 ethnischen Albanern um mehr als zehn Prozent zunahm, wodurch sich auch das interethnische Gleichgewicht im Land drastisch veränderte.²⁸ Das soll nicht heißen, dass wir uns des Leids und der Not der Asylsuchenden nicht bewusst waren, doch damit mussten sich andere Organisationen befassen. Wir waren jedoch beunruhigt über einige harte Formulierungen der Behörden in den betroffenen Staaten und auch einiger Außenminister.

Wir zogen daraus den Schluss, dass kurzfristig keine Maßnahmen von unserer Seite erforderlich waren. Wir haben das Interesse an den Leitlinien von Ljubljana, das viele andere geäußert haben, die erkannten, dass die Prinzipien der Leitlinien auch auf die Integrationspolitik gegenüber Zuwanderern angewandt werden können, jedoch dankbar zur Kenntnis genommen. Ich bin ebenso darüber erfreut, dass die Leitlinien von Ljubljana für den Europarat eine Quelle der Inspiration bei der Ausarbeitung der Leitlinien des Ministerkomitees für die Mitgliedstaaten zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in kulturell vielfältigen Gesellschaften waren.²⁹

Schon vor der gegenwärtigen Krise konnte vielfach beobachtet werden, wie die nationalistische Rhetorik zunahm und verschiedene Minderheitengruppen als „Andere“ ins Visier genommen wurden. Die Flüchtlingswelle wurde von vielen Politikern auf ähnliche Weise genutzt. Hasssprache wurde in einer Weise toleriert, die es lange nicht mehr gegeben hatte.

Es versteht sich von selbst, dass diese Atmosphäre es schwieriger machen wird, gute interethnische Beziehungen zu schaffen. Hoffen wir jedoch, dass daraus keine Konflikte entstehen.

In der besten aller Welten

Meine Jahre als HKNM waren sehr intensiv und haben mir viele Einblicke in verschiedene Teilnehmerstaaten ermöglicht. Ich bin auch all den engagierten Experten und wunderbaren Kollegen im Büro des HKNM für ihre fleißige, kluge und kompetente Arbeit und Zusammenarbeit während meiner Amtszeit sehr dankbar. Das Büro ist ein einzigartiges Team, dessen Mitarbeiter sich der Lösung und Verhütung von Konflikten verschrieben haben. Ich konnte in diesem Beitrag auf viele interessante Themen nicht eingehen, wie z.B. die Autonomie Gaguasiens und einige andere Fragen im Zusammenhang mit Moldau oder die Bedeutung der Zusammenarbeit im Bildungsbereich in Zentralasien, um nur zwei zu nennen.

28 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 4), S. 191-192.

29 Vgl. Council of Europe, Human Rights in Culturally Diverse Societies, Straßburg, Juni 2016.

Meine Amtszeit hat mir auch vor Augen geführt, wie viel Glück mein eigenes Land letztlich hatte. Daran hat mich neulich ein Buch des großen Dichters und Historikers Zacharias Topelius aus Finnland – meinem Heimatland – erinnert. In einem Schulbuch, das Generationen von Menschen in Finnland von 1875 bis zum Zweiten Weltkrieg benutzt haben, prägte er die Formel „ein Volk – zwei Sprachen“.³⁰ Und nicht nur das; er schrieb auch, dass jeder, der in dem Land lebt, seine Gesetze achtet und zum Wohlergehen Finnlands beitragen will, ein Teil des Landes sei. Mit anderen Worten: In seinen Schriften findet sich die Idee einer staatsbürgerlichen Identität.

Die Nationalitätenfrage mit der Formel „ein Volk – zwei oder mehr Sprachen oder Ethnien“ zu beschreiben, ist im OSZE-Raum nicht sehr weit verbreitet. Eine solche Auffassung beruht auf dem Konzept der staatsbürgerlichen Identität der Menschen, die in einem Land leben, und nicht auf ihrer ethnischen, religiösen oder sprachlichen Identität. Eine Voraussetzung für die staatsbürgerliche Identität ist jedoch natürlich, dass alle Menschen als Bürger behandelt werden, als Personen mit Rechten und Pflichten. Wenn die Rechtsstaatlichkeit geschwächt wird, verschwindet auch die Idee der staatsbürgerlichen Identität. In der besten aller Welten sähen die Teilnehmerstaaten für mich folgendermaßen aus: In ihnen würde ein Zustand herrschen, in dem alle Menschen neben einer staatsbürgerlichen Identität mehrere Identitäten haben dürften, unter denen sie wählen können. Hoffen wir, dass es weiterhin Solidarität zwischen den Menschen gibt und dass die Grenzen nicht geschlossen werden. Geschlossene Grenzen können auch eingeschränkte Möglichkeiten für nationale Minderheiten mit sich bringen.

Es besteht ein hoher Bedarf an Versöhnung und Aufklärung, angefangen mit der Bekämpfung von Hasssprache. Mein Traum ist es, dass andere Länder nicht die gleichen Fehler machen, die im Europa des 20. Jahrhunderts begangen wurden.

30 Zacharias Topelius, *Boken om vårt land* [Das Buch unseres Landes], veröffentlicht 1875.

Außenbeziehungen und Einflüsse

Die OSZE-Kooperationspartnerschaft mit Asien: Konzept, Entwicklungen und Trends

2015 feierten die OSZE und ihre Kooperationspartner in Asien das zwanzig-jährige Bestehen ihrer Partnerschaft und erinnerten damit an den kurz vor dem Budapester Ministerratstreffen im Jahr 1995 verabschiedeten Beschluss des Ständigen Rates, für Japan und die Republik Korea künftig den Begriff „Kooperationspartner“ zu verwenden.¹ Auf dieser neu geschaffenen Grundlage traten weitere asiatische Staaten der Partnerschaft bei – zunächst Thailand im Jahr 2000, gefolgt von Afghanistan 2003, der Mongolei 2004 und Australien 2009.² Im Jahr 2003 wurde außerdem auf Beschluss des Ständigen Rates offiziell die Kontaktgruppe für die Kooperationspartner in Asien gegründet, die ein ständiges Forum für den informellen Dialog zwischen der OSZE und den Partnern in Asien bietet.³

Seit dem Jahr 2000 veranstaltet die OSZE zusammen mit ihren Partnern in Asien eine jährliche Konferenz, auf der „gemeinsame Herausforderungen und gemeinsame Chancen“⁴ diskutiert werden. Dabei werden vor allem die zunehmende Vernetzung der Regionen hervorgehoben und gemeinsame Anliegen herausgearbeitet.⁵ Zu den wiederkehrenden gemeinsamen Themen der OSZE und ihrer Kooperationspartner in Asien gehören vertrauensbildende Maßnahmen, Wege zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen sowie das Potenzial für eine verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit. Bei zahlreichen Veranstaltungen im Rahmen dieser Partnerschaft wurde versucht, alle drei Dimensionen der Sicherheit abzudecken. Dieselben Themen werden auch auf den Treffen der Kontaktgruppe sowie bei anderen Veranstaltungen, die auf Initiative der

* Der vorliegende Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autorinnen wieder und nicht notwendigerweise die offizielle Position der OSZE, ihrer Teilnehmerstaaten und Partner. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2017.

1 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 94, PC.DEC/94, 5. Dezember 1995, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 50, 7. Dezember 1995.

2 Die Mongolei wurde 2012 als Teilnehmerstaat in die OSZE aufgenommen.

3 Zuvor waren die Partner in Asien in die Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum eingebunden. Diese war bereits 1994 mit Kapitel X des Budapester Dokuments der KSZE eingerichtet worden; vgl. KSZE, Budapester Dokument 1994, Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, 21. Dezember 1994, S. 56-57, unter: <https://www.osce.org/mc/39556>.

4 So das Motto der OSZE-Asienkonferenz von 2017, die vom 19.-20. Juni in Berlin stattfand; vgl. OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, 2017 OSCE Asian Conference on Common Challenges and Common Opportunities, 19-20 June 2017, Federal Foreign Office, Berlin, Consolidated Summary, SEC.GAL/109/17, 27. Juli 2017, unter: <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/374029> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

5 Vgl. Opening speech by the Special Representative for the OSCE, Gernot Erler, PC.DEL/820/17, 19. Juni 2017.

Partner in Asien stattfinden, erörtert. All diese Treffen tragen wesentlich zum Dialog der OSZE über viele verschiedene Aspekte umfassender Sicherheit bei. Mehrere Kooperationspartner in Asien haben im Laufe der Jahre und Jahrzehnte Aktivitäten der OSZE finanziell unterstützt und damit wesentlich zu den Stabilisierungs- und Demokratisierungsprozessen auf dem Balkan in den 1990er Jahren, den im Zusammenhang mit Afghanistan in Zentralasien durchgeführten Maßnahmen sowie zur Sonderbeobachtermission in der Ukraine beigetragen. Darüber hinaus haben mehrere Kooperationspartner in Asien durch die regelmäßige Abordnung von Experten in Feldoperationen der OSZE und Wahlbeobachtungsmissionen des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE Personal zur Verfügung gestellt. Im Alltagsgeschäft der Organisation gerät die OSZE-Kooperationspartnerschaft mit Asien dennoch ein wenig ins Abseits, was sich u.a. an der vergleichsweise geringen Beachtung zeigt, die den Treffen der Asien-Kontaktgruppe in Wien zuteilwird.⁶ Zudem hat das Engagement der OSZE für ihren asiatischen Kooperationspartner Afghanistan seit Ausbruch des Konflikts in der und um die Ukraine abgenommen – trotz der erneut bekräftigten Zusage, „das Engagement der OSZE für Afghanistan in allen drei Dimensionen [...] weiter zu verstärken“,⁷ wie es in der Baseler Ministererklärung über die Zusammenarbeit mit den Partnern in Asien formuliert wurde.

Regionale Organisationen wie das ASEAN Regionalforum (ARF), das Trilaterale Kooperationssekretariat (*Trilateral Cooperation Secretariat*, TCS), die Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (*Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia*, CICA) und die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) sind zu den entsprechenden OSZE-Veranstaltungen und -Aktivitäten eingeladen. Die direkte Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitern in spezifischen Bereichen wird gefördert, wo immer dies möglich ist. Gewiss gibt es noch mehr Potenzial, koordinierte Antworten auf die immer komplexeren Sicherheits Herausforderungen in der heutigen globalisierten Welt zu entwickeln.

Die OSZE-Partnerschaft mit Asien

Das zwanzigjährige Jubiläum der OSZE-Kooperationspartnerschaft mit Asien im Jahr 2015 bot eine gute Gelegenheit, hinsichtlich dieses Formats Bilanz zu ziehen, auf das Erreichte zurückzublicken und die Chancen für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der OSZE, ihren Partnern in Asien und Regionalorganisationen in Asien zu erörtern. Die Ergebnisse dieses Prozesses wurden

6 Die OSZE-Partner im Mittelmeerraum haben es etwas leichter, da sie nicht nur geographisch näher liegen, sondern auch homogener sind, was das Zustandekommen gemeinsamer Prioritäten einfacher macht.

7 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Basel 2014, Ministererklärung über die Zusammenarbeit mit den Partnern in Asien, MC.DOC/10/14, 5. Dezember 2014, Punkt 4., unter: <https://www.osce.org/de/mc/149791>.

in einer Publikation dokumentiert, die am 5. November 2015 am Rande der Sitzung des Ständigen Rates präsentiert und von den Delegationen der Partner in Asien unterstützt wurde. Die Publikation beschreibt, wie sich die Partnerschaft im Laufe der Jahre entwickelt hat, und nennt gleichzeitig Beispiele für die unterschiedlichen Prioritäten der einzelnen Partner in Asien innerhalb dieser relativ heterogenen Gruppe. Trotz dieser Unterschiede haben die Partner in Asien ein wachsendes Interesse daran gezeigt, ihre Kenntnisse über das Know-how der OSZE im Bereich vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) zu vertiefen. Diesen Wunsch griff die OSZE in verschiedenen Foren auf und zeigte damit ihre Bereitschaft, Initiativen zu unterstützen, die auf die Weitergabe an und die Förderung bewährter Praktiken in Asien abzielen. Es bestand weitgehendes Einvernehmen darüber, dass die Erfahrungen und die bewährten Praktiken der OSZE hinsichtlich der Entwicklung und Durchführung von VSBM den Ausgangspunkt solcher Diskussionen bilden sollten, darunter diejenigen VSBM, die sich aus dem Wiener Dokument, den Verpflichtungen im Zusammenhang mit Kleinwaffen und leichten Waffen (SALW) sowie aus dem OSZE-Verhaltenskodex zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit ergeben. Während des Vorsitzes der Mongolei im OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) im ersten Trimester des Jahres 2015 wurde dementsprechend im März 2015 in Ulaanbaatar eine Konferenz über den Verhaltenskodex für OSZE-Teilnehmerstaaten und die Kooperationspartner in Asien abgehalten.⁸ Die Veranstaltung leitete eine Diskussion und einen Dialog mit den zentralasiatischen Staaten und den Kooperationspartnern in Asien über die wichtigsten Prinzipien und Verpflichtungen des Verhaltenskodex ein. Sie galt zwar als ein vielversprechender erster Schritt zur Aufnahme eines Dialogs über den Verhaltenskodex mit den Kooperationspartnern in Asien, jedoch wurde die ursprüngliche Idee einer Folgekonferenz, die von einem der Partner in Asien veranstaltet werden sollte, bislang nicht aufgegriffen. Während der jüngsten Vorsitze der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner in Asien – zuletzt Deutschland im Jahr 2017 – zeigten die Mitglieder der OSZE-Troika ein verstärktes Engagement für die OSZE-Partnerschaft mit Asien.⁹ Auf dem zehnten Gipfel des Asien-Europa-Treffens (*Asia-Europe*

8 Vgl. OSCE, Mongolia hosts OSCE conference on the role of armed and security forces in democratic societies, Presseerklärung, Ulaanbaatar, 10. März 2015, unter: <http://www.osce.org/fsc/144226>, sowie OSCE, The OSCE Asian Partnership for Co-operation. Reflections and Perspectives, 5. November 2015, unter: <http://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/197801>.

9 Die Geschäftsordnung der OSZE von 2006 sieht vor, dass der Vorsitz in der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner in Asien von einem Vertreter des vorhergehenden Amtierenden Vorsitzes geführt werden soll; vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, MC.DOC./1/06, 1. November 2006, Absatz V.(A)2(c), unter: <http://www.osce.org/mc/22775>. Die Schweiz und Serbien, die während ihrer aufeinanderfolgenden Vorsitze in den Jahren 2014 und 2015 ein gemeinsames Arbeitsprogramm verfolgten, engagierten sich vor allem 2015 stark für die Partnerschaft. Ihr besonderes Engagement hält auch weiterhin an. Deutschland engagiert sich ebenfalls für die Partnerschaft und hat maßgeblich zu OSZE-Projekten und zu einer stärkeren Einbindung der Partner beigetragen. Bereits lange

Meeting, ASEM) am 16. und 17. Oktober 2014 in Mailand hob der damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, der Schweizer Didier Burkhalter, die drei Prioritäten des anstehenden Vorsitzes seines Landes in der Asien-Kontaktgruppe hervor: 1. die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und ihren derzeitigen Partnern in Asien, 2. die Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und multilateralen Foren in Asien und 3. die Förderung kooperativer Sicherheit im asiatischen Kontext.¹⁰ Auch 2015 blieb Burkhalter der OSZE-Partnerschaft mit Asien persönlich verpflichtet, indem er sowohl anlässlich des Shangri-La-Dialogs des *International Institute for Strategic Studies* (IISS) als auch bei der OSZE-Asienkonferenz in Seoul eine Rede hielt.¹¹ Als Folgemaßnahme der Konferenz schlug der Schweizer Vorsitzende der Asien-Kontaktgruppe eine mögliche verstärkte Zusammenarbeit auf den Gebieten Terrorismusbekämpfung, Katastrophenvorsorge, Cybersicherheit/Sicherheit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sowie bei der strukturierten Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen in Asien, namentlich ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*/Verband Südostasiatischer Nationen) und ARF, vor.¹² Der darauffolgende serbische Vorsitz der Asien-Kontaktgruppe griff diese Vorschläge in seinen Planungen auf und stellte sicher, dass sie im regelmäßigen Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten und den Kooperationspartnern in Asien im Rahmen der Asien-Kontaktgruppe, im fortlaufenden Zeitplan der Asien-Kontaktgruppe selbst, auf der Tagesordnung der OSZE-Asienkonferenz 2016 in Bangkok und bei entsprechenden Side-Events ihren Niederschlag fanden. Infolgedessen war die Konferenz in Bangkok auch die erste OSZE-Asienkonferenz, bei der der ASEAN-Generalsekretär eine Rede hielt. Sie war außerdem die erste OSZE-Veranstaltung, die eine ganze Sitzung der Förderung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen (VN) für nachhaltige Entwicklung widmete und damit eine neue Debatte über den potenziellen Beitrag der OSZE zur Verwirklichung der Ziele der Agenda 2030 der VN einleitete.¹³ Bis heute

vor seinem Vorsitzjahr war Deutschland intensiv in die Arbeit der Kontaktgruppe eingebunden.

- 10 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft, OSCE Switzerland 2014, Statement by Didier Burkhalter, President of the Swiss Confederation and Chairperson-in-Office of the OSCE, „Cooperative security à la OSCE: Building bridges in Europe and Asia“, 10th Asia-Europe Meeting (ASEM10), „Enhancing Dialogue and Cooperation between Europe and Asia and the Future Directions of ASEM“, Mailand, 17. Oktober 2015, unter: <http://www.osce.org/cio/125673>.
- 11 In seiner Rede anlässlich des Shangri-La-Dialogs 2015 betonte der Vorsitzende der OSZE-Kontaktgruppe für die Kooperationspartner in Asien Didier Burkhalter die Bedeutung eines verstärkten Sicherheitsdialogs zwischen Asien und Europa und setzte sich für einen kooperativen Sicherheitsansatz für die globalen Herausforderungen ein. Vgl. International Institute for Strategic Studies (IISS), 14th Asia Security Summit, The IISS Shangri-La Dialogue, Special Session 5. Avoiding Military Competition and Arms-Racing in Asia, Saturday 30 May 2015, Provisional Transcript, unter: <https://www.iiss.org/en/events/shangri-la-dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2015-862b/special-sessions-315c/session-5-2c9b>.
- 12 Vgl. PC.DEL/1553/15, 16. November 2015.
- 13 Vgl. OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, 2016 OSCE Asian Conference, Strengthening Comprehensive Security, Bangkok, Thailand, 6-7 June

ist die OSZE-Partnerschaft mit Asien der einzige formelle OSZE-Rahmen, in dem eine Diskussion über den Zusammenhang zwischen Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung stattfindet. Die OSZE-Asienkonferenz in Bangkok ist auch deswegen erwähnenswert, weil sie eine Debatte über Cybersicherheit in Gang gesetzt hat: In Form eines Side-Events unter dem Vorsitz des Ständigen Vertreters der USA bei der OSZE, der seinerzeit auch Vorsitzender der mit Beschluss Nr. 1039 des Ständigen Rates ins Leben gerufenen informellen Arbeitsgruppe war, bot sie ein Forum zur Weitergabe der Erfahrungen der OSZE bei der Entwicklung vertrauensbildender Maßnahmen im Bereich Cybersicherheit.¹⁴ Das Side-Event führte schließlich dazu, dass ein Absatz in den Ministerratsbeschluss Nr. 5/16 aufgenommen wurde, mit dem „die OSZE-Kooperationspartner [eingeladen werden], den Dialog über Bemühungen zur Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, zu intensivieren“.¹⁵ Der Vorschlag wurde von der Republik Korea aufgegriffen, die mit Unterstützung des OSZE-Sekretariats die erste interregionale Konferenz überhaupt zum Thema Cybersicherheit/IKT-Sicherheit veranstaltete, die am 4. und 5. April 2017 in Seoul stattfand.¹⁶

Die Mechanismen

Mit der Verabschiedung der Geschäftsordnung der OSZE im Jahr 2006 wurde die Kooperationspartnerschaft mit Asien formalisiert und die Partner werden seither, wo immer möglich, in die Aktivitäten der OSZE einbezogen.¹⁷ Sie haben Zugang zu den offiziellen OSZE-Dokumenten und sind eingeladen, an den

2016, Consolidated Summary, SEC.GAL/121/16, 26. Juli 2016, unter: <http://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/280701>.

- 14 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1039, Entwicklung vertrauensbildender Maßnahmen zur Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, PC.DEC/1039, 26. April 2012, unter: <http://www.osce.org/de/pc/90632>.
- 15 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 5/16, OSZE-Bemühungen im Zusammenhang mit der Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, MC.DEC/5/16, 9. Dezember 2016, Absatz 11, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290386>.
- 16 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Secretariat, Inter-Regional Conference between OSCE and Asian Partners on Cyber/ICT security, unter: <http://www.osce.org/secretariat/304946>. Vgl. ebenso den Beitrag von Velimir Radicevic, Die Förderung von Cyberstabilität zwischen Staaten: die Bemühungen der OSZE zur Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Kontext globaler und regionaler Sicherheit ergeben, im vorliegenden Band, S. 227-240.
- 17 Die Geschäftsordnung von 2006 räumt Japan in den Absätzen IV.I(D)3 und V(A)7(a) einen Sonderstatus und besondere Rechte ein; vgl. Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, a.a.O. (Anm. 9). Zu Japans Sonderstatus vgl. Timur Dadabaev, Japans Außenpolitik gegenüber Zentralasien seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 495-513; Takako Ueta,

Sitzungen der Beschlussfassungsorgane der OSZE sowie einer Reihe ihrer nachgeordneten informellen Gremien teilzunehmen. Zu diesen nachgeordneten informellen Gremien gehört auch das eigene Dialogforum der asiatischen Partner, die Kontaktgruppe für die Kooperationspartner in Asien.¹⁸ Es gibt fünf Partner in Asien und jedes Jahr finden in Wien mindestens fünf Treffen auf Botschafterebene statt. Jedes der Treffen wird vom Vorsitz der Kontaktgruppe und einem der Partner gemeinsam organisiert. Der betreffende Partnerstaat bestimmt das Thema, legt ein Konzeptpapier vor und wählt die Hauptredner aus. Auf diese Weise beeinflussen die asiatischen Partner die Gesamtgestaltung des jährlichen fortlaufenden Zeitplans. Die Treffen werden im Allgemeinen als die wichtigste Gelegenheit wahrgenommen, ein Sicherheitsthema vorzustellen und zu diskutieren, das für den jeweils an der Organisation beteiligten Partner besonders relevant ist. Dies führte dazu, dass in den letzten Jahren mehrere immer wiederkehrende Themen auf den Tagesordnungen der Sitzungen der Kontaktgruppe standen, die für die OSZE-Agenda nur begrenzt relevant sind.¹⁹ Während die asiatischen Partner versuchen, die OSZE dazu zu bewegen, Asien mehr Aufmerksamkeit zu widmen und sich langfristig dazu zu verpflichten, sich mit Sicherheitsbelangen in Asien zu befassen, neigen die Delegationen der Teilnehmerstaaten dazu, ihre Teilnahme an den Treffen der Asien-Kontaktgruppe von der Bedeutung des Themas für die OSZE-Agenda abhängig zu machen. Infolgedessen war die Teilnahme der OSZE-Staaten an den Sitzungen der Kontaktgruppe – mit wenigen Ausnahmen – in den letzten Jahren sehr schwankend, obwohl sich die verschiedenen Vorsitze der Kontaktgruppe verstärkt darum bemüht haben, die Attraktivität der Treffen durch eine engere Verknüpfung der ausgewählten Themen mit der OSZE-Agenda und die Einladung prominenter externer Redner zu erhöhen.

Ähnliche Herausforderungen ergeben sich auch bei der Planung der OSZE-Asienkonferenzen. Die Konferenzen beruhen auf von den Teilnehmerstaaten verabschiedeten Beschlüssen und gelten als der alljährliche Höhepunkt der Partnerschaft, der den regelmäßigen Informationsaustausch in Wien durch einen sichtbaren politischen Dialog auf Ebene der Vertreter der Hauptstädte ergänzt. Die Treffen werden in der Regel von einem der Partner in Asien ausgerichtet. Eine Ausnahme gab es jedoch 2017, als der deutsche Vorsitz der Kontaktgruppe die Konferenz in Berlin veranstaltete.²⁰ Die Diskussionen in Berlin zeigten erneut die Vielfalt der Themen, die sowohl die OSZE-Region als auch

Japan und die OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 415-425.

- 18 Siehe Absatz II(C)1 der Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, a.a.O. (Anm. 9). Da die Partner an den meisten thematisch ausgerichteten Treffen der OSZE, die sämtliche relevanten Themen abdecken, teilnehmen können, stehen die Sitzungen der Kontaktgruppe vor der Herausforderung, diese Diskussionen ergänzen.
- 19 Vgl. Rolling schedule 2015, PC.INF/2/15, 4. März 2015; Revised tentative workplan for 2016, PC.INF/7/16/Rev.1, 18. April 2016; Rolling schedule 2017, PC.INF/5/17, 12. März 2017.
- 20 Vgl. 2017 OSCE Asian Conference on Common Challenges and Common Opportunities, a.a.O. (Anm. 4).

die asiatisch-pazifische Region beschäftigen und die gemeinsame Grundlage für einen alle Beteiligten bereichernden Dialog bilden. Auch der regionale Schwerpunkt Afghanistan wurde gut angenommen und die Teilnahme der Stellvertretenden Außenministerin Afghanistans für wirtschaftliche Zusammenarbeit stellte sicher, dass das Land bei der Konferenz hochrangig vertreten war. Durch die Teilnahme der Ersten Stellvertretenden Außenministerin Kirgisistans und des Stellvertretenden Außenministers Kasachstans gelang es Deutschland außerdem, insbesondere unter den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten für erhöhte Aufmerksamkeit zu sorgen.

Schwerpunkthemen in der Asien-Kontaktgruppe

Die in der Kontaktgruppe vorrangig diskutierten Themen spiegeln die Heterogenität der Partner in Asien wider. Sie sind vielfältig und erstrecken sich über alle drei Dimensionen der Sicherheit. Die OSZE ist sich des Potenzials der Einbeziehung der Partner in die Aktivitäten der OSZE zunehmend bewusst. Der Hamburger Ministerrat erwies sich dabei als besonders erfolgreich: In einer Erklärung und drei Beschlüssen werden die Partner explizit erwähnt. Sie betreffen die Themen Terrorismusbekämpfung, Migration und Flüchtlinge, Konnektivität und gute Regierungsführung sowie Cybersicherheit/IKT-Sicherheit.²¹

Das Engagement für Afghanistan

Das Engagement der OSZE für Afghanistan beruht auf dem Madrider Ministerratsbeschluss Nr. 4/07 und wurde mit Beschluss Nr. 4/11 des Ministerrats von Vilnius bekräftigt. Während sich die Hilfsprojekte für Afghanistan anfangs hauptsächlich auf Grenzmanagement und Grenzsicherung beschränkten,

21 In den vom Hamburger Ministerrat verabschiedeten Dokumenten werden die Partner z.B. dazu eingeladen, sich einer Erklärung der Teilnehmerstaaten anzuschließen und den Dialog über bestimmte Bemühungen zu intensivieren, und dazu ermutigt, einschlägige Bestimmungen auf freiwilliger Basis umzusetzen oder die OSZE als Plattform dafür zu nutzen, bestimmte Themen weiterhin anzusprechen und den Dialog zu verbessern. Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Erklärung über die Verstärkung der OSZE-Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, MC.DOC/1/16/Corr.1, 9. Dezember 2016; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 3/16, Die Rolle der OSZE bei der Gestaltung und Steuerung großer Migranten- und Flüchtlingsbewegungen, MC/DEC3/16/Corr.1, 9. Dezember 2016; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 4/16, Stärkung von guter Regierungsführung und Förderung der Konnektivität, MC.DEC/4/16/Corr.1, 9. Dezember 2016; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 5/16, OSZE-Bemühungen im Zusammenhang mit der Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, MC.DEC/5/16/Corr.1, 9. Dezember 2016; alle Dokumente sind verfügbar unter: http://www.osce.org/event/mc_2016.

wurden in spätere Projekte nach und nach auch Fragen der Zollkontrolle, der Bekämpfung des Drogenhandels, der Bildung, des geschlechtsspezifischen Kapazitätsaufbaus und der Unterstützung von Wahlen einbezogen. Dennoch blieb die finanzielle Unterstützung seitens der Teilnehmerstaaten für auf Afghanistan bezogene Projekte relativ begrenzt und das Potenzial für ein Engagement letztendlich größtenteils ungenutzt. Abgesehen von den fünf Wahlunterstützungsteams des BDIMR, die zwischen 2004 und 2014 nach Afghanistan entsandt wurden, kam es nie zu einem Konsens, der die Durchführung von Projekten in Afghanistan selbst autoarisiert hätte.²²

Mit der Krise in der und um die Ukraine änderten sich die Prioritäten auf der Sicherheitsagenda der OSZE, was zu einer erheblichen Umverteilung von Geldern zugunsten von OSZE-Programmen, die sich hauptsächlich auf die Ukraine konzentrieren, führte; die Mittel für Programme und Projekte anderer OSZE-Feldoperationen, einschließlich derjenigen in Zentralasien, wurden entsprechend reduziert. In der Baseler Ministerratserklärung Nr. 10/14 bekräftigten die Teilnehmerstaaten ihr besonderes Bekenntnis zum Engagement für Afghanistan, wobei die Zusammenarbeit in Grenzangelegenheiten ausdrücklich hervorgehoben wurde.²³ Weitere Politikempfehlungen wurden jedoch nicht abgegeben. 2015 und 2016 stellte Japan insgesamt mehr als 1,5 Millionen Euro für die Stabsakademie für Grenzmanagement (*Border Management Staff College*, BMSC) in Duschambe zur Verfügung und unterstützte damit maßgeblich die vom BMSC durchgeführten Schulungen und Seminare, an denen auch afghanische Grenz- und Zollbeamte teilnehmen. Die Durchführung von auf Afghanistan bezogenen Projekten hängt nach wie vor in vollem Umfang vom Erfolg der Bemühungen um ihre Finanzierung ab. Das BMSC ist ein Sonderfall, da es ausschließlich durch außerbudgetäre Beiträge finanziert wird.²⁴

Neben dem generell begrenzten politischen Engagement und der eher geringen finanziellen Unterstützung seitens der Teilnehmerstaaten für Afghanistan betreffende Projekte wirkt sich auch der geopolitische Kontext, insbesondere im

22 Zur Analyse des (begrenzten) Engagements für Afghanistan bis 2013 siehe: Arantazu Pagoaga Ruiz de la Illa, Das Engagement der OSZE für Afghanistan: jüngste Entwicklungen, Chancen und Herausforderungen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2013, Baden-Baden 2014, S. 309-323; Marc Perrin de Brichambaut, Das Engagement der OSZE für Afghanistan, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 397-405; Boris Wilke, Regionale sicherheitspolitische Strategien für Afghanistan und seine Nachbarstaaten – eine Rolle für die OSZE?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 383-391; Robert L. Barry, Die zukünftigen Aufgaben der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 27-33, hier: S. 29.

23 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Basel 2014, Ministererklärung über die Zusammenarbeit mit den Partnern in Asien, MC.DOC/10/14, 5. Dezember 2014, Absatz 4, unter: <http://www.osce.org/mc/130566>.

24 Die Aufnahme des BMSC in den Gesamthaushaltsplan der OSZE wird von einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten abgelehnt und steht derzeit nicht zur Diskussion. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit des BMSC, das ansonsten gerne als Vorzeiprojekt der OSZE dargestellt wird.

Hinblick auf Afghanistans Beziehungen zu seinen zentralasiatischen Nachbarn, auf das Engagement der OSZE für Afghanistan aus.²⁵ In der Praxis werden die meisten dieser Projekte in OSZE-Feldoperationen in Zentralasien mit Zustimmung des jeweiligen Gastgeberlandes durchgeführt.

Australien

Australien, der jüngste Kooperationspartner in Asien, trägt zu einer Vielzahl von OSZE-Aktivitäten in allen drei Dimensionen bei. Seine besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der menschlichen Dimension und dem Schutz der Menschenrechte. So hat Australien ein von 2012 bis 2015 vom BDIMR durchgeführtes Projekt unterstützt, das darauf abzielte, die Kapazitäten für den Schutz der Menschenrechte von Opfern des Menschenhandels und schutzbedürftigen Gruppen in Zentralasien auszubauen. Die Partner in Asien haben maßgeblich zu den Bemühungen der OSZE beigetragen, eine Genderperspektive in das Konzept umfassender Sicherheit einzubeziehen. Australien widmete die OSZE-Asienkonferenz von 2013 der Verbesserung der Sicherheit von Frauen und Mädchen mit Diskussionen über die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Menschenhandel sowie über die Verbesserung der wirtschaftlichen Teilhabe von Frauen.²⁶ Aufgrund der Entfernung zwischen Australien und dem OSZE-Gebiet war dies bislang die einzige OSZE-Konferenz, die in Australien stattfand.²⁷ Die Reaktionen auf die Konferenz von 2013 bestätigten jedoch gleichzeitig die Relevanz einer Agenda, die alle drei Dimensionen der Sicherheit abdeckt – ein Ansatz, der von den folgenden Vorsitzen der Kontaktgruppe weiterverfolgt wurde.

2017 hat Australien seinen thematischen Schwerpunkt stärker auf die Sicherheitsdynamik im indopazifischen Raum verlagert mit dem Ziel, ein stärkeres überregionales Bewusstsein zu schaffen. Dabei betont es stets eine konstruktive und engagierte Partnerschaft, die notwendig ist, um ein auf Regeln beruhendes System zur Förderung der übergreifenden Ziele Frieden, Sicherheit und Wohlstand aufrechtzuerhalten.²⁸ Diese Botschaft vermittelt Australien über die

25 Zu Afghanistan im regionalen Kontext Zentralasiens vgl. Sebastian Schiek, *Der Afghanistankonflikt als Machtressource für Zentralasien?*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2014*, Baden-Baden 2015, S. 341-355.

26 Bei einem Treffen der Asien-Kontaktgruppe im Jahr 2016 stellte Australien auch seine Perspektiven hinsichtlich der Umsetzung der Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrats zu Frauen, Frieden und Sicherheit vor. Vgl. *Organization for Security and Co-operation in Europe, Ministerial Council, Hamburg 2016, Report by the Chairperson of the Contact Group with the Asian Partners for Co-operation to the Twenty-Third Meeting of the Ministerial Council, MC.GAL/2/16*, 2. Dezember 2016, S. 3, unter: <http://www.osce.org/cio/286376>.

27 Im Jahr 2018 wird Australien die jährliche OSZE-Asienkonferenz zum zweiten Mal ausrichten.

28 Vgl. die Einladung und das Konzeptpapier, zirkuliert als PC.GAL/108/17/Rev.1, 30. Juni 2017, sowie den Hauptvortrag von Robert McKinnon beim Treffen der OSZE-Asienkontaktgruppe am 7. Juli, PC.DEL/961/17, 11. Juli 2017.

OSZE und ruft Europa dazu auf, die Stärkung globaler Regeln und Normen weiterhin aktiv zu unterstützen und sein konstruktives Engagement für die Länder im indopazifischen Raum, einschließlich Chinas, fortzusetzen.

Japan

Als ältester Partner in Asien (seit 1992) genießt Japan unter den asiatischen Partnern einen besonderen Status. Dies geht zurück auf Japans schon frühzeitig im Rahmen der G7 eingegangene Verpflichtung, zu Reformen und Wiederaufbau nach dem Fall des Eisernen Vorhangs beizutragen.²⁹ Japan engagiert sich sehr in der OSZE und nimmt aktiv an den Treffen und Veranstaltungen teil. Seit 2001 hat Japan vier OSZE-Asienkonferenzen ausgerichtet und ist stets darum bemüht, die OSZE-Agenda zu erweitern. Die OSZE profitiert sehr von Japans außerbudgetären Beiträgen. Japan gehört aufgrund seiner großzügigen finanziellen Unterstützung für Projekte auf dem Balkan, in Zentralasien und in der Ukraine zu den zehn Staaten, die die größten außerbudgetären Beiträge zahlen. Seit 1999 entsendet Japan regelmäßig Experten in OSZE-Feldoperationen, darunter die OSZE-Mission im Kosovo, die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina und die OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine. Japans Hauptaugenmerk gilt derzeit der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen für die Sicherheit und der verstärkten Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen, die Auswirkungen auf die OSZE-Partner in Asien haben, wie z.B. die Bedrohung durch Pjöngjangs Raketen- und Nuklearprogramme, die seit 2016 ein neues Niveau erreicht haben, und die Spannungen im Südchinesischen Meer. Japan hat dazu aufgerufen, gemeinsam eine internationale, auf Regeln beruhende Ordnung aufzubauen, und bezeichnet Konnektivität als zentralen Faktor für die Vertrauensbildung zur Förderung von Frieden, Stabilität und Wohlstand.

Die Republik Korea

Seit 1994 trägt die Republik Korea nicht nur wesentlich zum Dialog in der OSZE, sondern auch finanziell zu den Aktivitäten der Organisation bei.³⁰ Sie war Gastgeber von vier OSZE-Asienkonferenzen und mehreren Workshops und Veranstaltungen, die sie gemeinsam mit der OSZE organisiert hat. Seit 2016 hat sie ihr Engagement für die OSZE weiter verstärkt, indem sie ihre finanziellen Zuwendungen für außerbudgetäre Projekte erhöht hat, was auf

29 Vgl. Fußnote 17.

30 Vgl. Soong Hee Lee, Die OSZE und Südkorea, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 469-476.

eine klare Präferenz für Themen im Zusammenhang mit Cybersicherheit hinweist. Diese Priorität zeigte sich auch daran, dass die erste interregionale Konferenz über Cybersicherheit/IKT-Sicherheit auf Initiative der Republik Korea in Seoul stattfand.

Vor dem Hintergrund der Situation auf der koreanischen Halbinsel fördert die Republik Korea den Erfahrungsaustausch mit der OSZE als Dialogplattform, insbesondere mit Blick auf das Know-how der Organisation im Bereich VSBM. Die Republik Korea hat ihre Bereitschaft bekräftigt, zu regionalen Initiativen beizutragen und weiterhin die Eignung der OSZE als Modell für eine regionale Zusammenarbeit zu prüfen. Gleichzeitig ist sie bestrebt, die Sicherheitsprobleme auf der koreanischen Halbinsel weit oben auf die OSZE-Agenda zu setzen und geeignete VSBM zu identifizieren und an die dortige Situation anzupassen.

Thailand

Als der einzige Kooperationspartner in Asien, der gleichzeitig auch Mitglied der ASEAN ist, hat Thailand seine Rolle als Brückenbauer zwischen der OSZE und der asiatisch-pazifischen Region schon oft unter Beweis gestellt. Noch bevor Thailand Partnerstaat der OSZE wurde, veranstaltete es bereits einen Workshop über eine mögliche zukünftige Zusammenarbeit. Seit dem Jahr 2000 hat Thailand zahlreiche OSZE-Asienkonferenzen und Arbeitstagen zur Frage eines umfassenden Sicherheitskonzepts im asiatischen Kontext mitorganisiert. Thailand ist auch bei OSZE-Veranstaltungen, einschließlich der Ministerratstreffen, stets gut vertreten.

Zu den wichtigsten außenpolitischen Zielen Thailands gehört die Implementierung der VN-Agenda 2030 bzw. der Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Die in der thailändischen Regierung dafür zuständige Abteilung wird vom Premierminister des Landes persönlich geleitet. Thailand entsandte daher einen Experten aus dem Büro des Premierministers zur Konferenz in Berlin im Jahr 2017, um die Strategie und die Fortschritte des Landes bei der Erreichung der SDGs vorzustellen. Darüber hinaus arbeitet Thailand mit den ASEAN-Mitgliedstaaten an der Umsetzung des *ASEAN Master Plan on Connectivity* zur Verbesserung der Infrastruktur und der digitalen Netze zusammen und zeigt großes Interesse an der Arbeit der OSZE im Bereich wirtschaftliche Zusammenarbeit und Konnektivität. Des Weiteren zeigt Thailand seit einiger Zeit zunehmendes Interesse am Thema Cybersicherheit und hat aktiv an der interregionalen Konferenz in Seoul im April teilgenommen und einen eigenen Workshop zur Sicherheitszusammenarbeit zwischen den ASEAN-Mitgliedstaaten ausgerichtet (siehe unten). Das Thema Migration mit seinen verschiedenen Facetten ist ein weiterer Tätigkeitsbereich der OSZE, an dem Thailand großes Interesse gezeigt hat. Nach ähnlichen Diskussionen auf der Konferenz in Bangkok im Jahr 2016 plant

Thailand, 2017 ein Treffen der Kontaktgruppe zum Thema „irreguläre“ Migration und Herausforderungen für die regionale Sicherheit und Entwicklung auszurichten.

Regionale Zusammenarbeit – Herausforderungen und Chancen für die OSZE

In seiner Eröffnungsrede auf der OSZE-Asienkonferenz 2017 bekräftigte der scheidende OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier erneut die verstärkten Bemühungen der Organisation um den Ausbau der interinstitutionellen Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen in der asiatisch-pazifischen Region und die Aufnahme von Beziehungen mit verschiedenen regionalen Zusammenschlüssen in Asien, darunter ASEAN, das ARF, die CICA, die *Heart-of-Asia*-Initiative, das Trilaterale Kooperationssekretariat und die SOZ.³¹ Während Zanniers Amtszeit waren die Bereitschaft und der Wille der OSZE zur Fortsetzung der interregionalen Zusammenarbeit ein Dauerthema auf entsprechenden Treffen und in den einschlägigen Foren. In vielen Fällen gingen die Beziehungen jedoch nicht über die formellen Treffen hinaus und mangels gemeinsamer Interessen oder aus praktischen Gründen konnte keine Grundlage für eine vertiefte Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene geschaffen werden. Die Erwartungen hinsichtlich möglicher Beziehungen mit dem ARF waren allerdings stets hoch.³²

Vor allem während seiner Amtszeit als ASEAN-Vorsitz (2008-2009) setzte Thailand sich nachdrücklich dafür ein, die Beziehungen zwischen OSZE und ASEAN zu vertiefen. Thailand nutzte die Sitzungen der Kontaktgruppe dazu, über die ASEAN und das ARF zu informieren und Bereiche für eine mögliche Zusammenarbeit aufzuzeigen, darunter VSBM, Terrorismusbekämpfung, maritime Sicherheit sowie Nichtweiterverbreitung und Abrüstung. Im November 2011 fand in Berlin ein ARF-Workshop auf hoher Ebene zu den Themen VSBM und präventive Diplomatie statt, der von Deutschland im Namen der EU und der Republik Indonesien als damaligem ASEAN-Vorsitz gemeinsam organisiert wurde. Im Vorfeld seines nächsten ASEAN-Vorsitzes im Jahr 2019

31 Zur regionalen Zusammenarbeit in der Region Asien-Pazifik vgl. Elena Atanassova-Cornelis, *Northeast Asia's Evolving Security Order: Power Politics, Trust Building and the Role of the EU*, IAI Working Papers 17/04, Januar 2017; Michael D. Swaine/Nicholas Eberstadt/M. Taylor Fravel/Mikkal Herberg/Albert Keidel/Evans J. R. Revere/Alan D. Romberg/Eleanor Freund/Rachel Esplin Odell/Audrye Wong., *Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific Region: a strategic net assessment*, Washington, D.C., 2015. Charles E. Morrison, *The Asia-Pacific Cooperation Agenda: Moving from Regional Cooperation Toward Global Leadership*, in: *Asia Pacific Issues*, Nr. 116, Oktober 2014, S. 1-6; Alfred Gerstl, *The China Factor in Regional Security Cooperation: The ASEAN Regional Forum and the Shanghai Cooperation Organization*, in: *ASEAS – Österreichische Zeitschrift für Südostasienwissenschaften* 2/2008, S. 118-139.

32 Die Schweizer Arbeitsunterlage vom 16. November 2015 (PC.DEL/1553/15) plädierte ebenfalls für eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem ASEAN/ARF und sah eine gute Chance dafür, dass die Sekretariate und Vorsitze von OSZE und ASEAN gemeinsam mit Thailand als dem einzigen ASEAN-Mitgliedstaat, der auch ein OSZE-Partner ist, die Führung bei der Entwicklung eines solchen interinstitutionellen Dialogs übernehmen.

hatte Thailand seine aktive Unterstützung für die Beziehungen zwischen der ASEAN und der OSZE erneut verstärkt und u.a. zu einem Workshop zur Zusammenarbeit im Bereich Cybersicherheit in der ASEAN-Region eingeladen.³³

Von der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE in Wien bis zum Shangri-La-Dialog in Singapur teilen alle großen Sicherheitskonferenzen in Europa und Asien die Einschätzung, dass das regionale Sicherheitsumfeld immer problematischer wird und dass es von Vorteil wäre, die bestehenden Foren weiterzuentwickeln, um die Zusammenarbeit u.a. bei der Terrorismusbekämpfung oder der Abwehr von Cyberbedrohungen zu fördern. Das zunehmende wirtschaftliche und geostrategische Gewicht Asiens hat erhebliche Auswirkungen auf die Stabilität und Sicherheit in Europa und daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern. Der asiatisch-pazifische und der euroatlantische Raum stehen gemeinsamen Sicherheitsherausforderungen gegenüber und haben ein gemeinsames Interesse daran, ihre Antworten darauf zu koordinieren. Wie diese Koordinierung aussehen soll, ist jedoch noch ungeklärt.³⁴

Das ungenutzte Potenzial der OSZE-Partnerschaft mit Asien

Die OSZE-Teilnehmerstaaten und ihre Kooperationspartner in Asien sind von immer komplexeren und zunehmend globalen Sicherheitsbedrohungen betroffen, die internationale Zusammenarbeit und gemeinsames Handeln erfordern. Die Kooperationspartnerschaft mit Asien bietet allen Beteiligten eine nützliche Plattform für den Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken und gibt ihnen die Möglichkeit, neue Synergien zu schaffen. Die kontinuierlichen Bemühungen um die Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den Partnern und Regionalorganisationen in Asien wurden immer wieder bekräftigt, und doch findet die Partnerschaft mit Asien in der Praxis nur begrenzten Niederschlag auf der OSZE-Agenda. Ein Grund hierfür könnte die generell schwierige Situation sein, in der sich die Organisation seit einigen Jahren befindet, wozu auch schwere Sicherheitskrisen in Europa gehören. Andererseits mangelt es noch immer an Bewusstsein für den Zusatznutzen der Partnerschaft und an konkreten Maßnahmen zur Einbeziehung der Partner in die Tagesordnung der OSZE.

In dieser Hinsicht waren die *OSCE Security Days* zum Thema „Wie man Städte inklusiv, sicher und nachhaltig macht – lokale Konzepte für globale Herausforderungen“ im März 2017 in Wien, bei denen der Bürgermeister von Seoul

33 Zu den Teilnehmern dieses in Bangkok stattfindenden Workshops, gehörte auch das OSZE-Sekretariat; vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand, Press Release: Strengthening and Enhancing Cybersecurity Cooperation in the ASEAN Region: Towards an Integrated Approach in Addressing Transnational Crime, 22. Juni 2017, unter: <http://www.mfa.go.th/main/en/news3/6886/78632-Strengthening-and-Enhancing-Cybersecurity-Cooperat.html>.

34 Vgl. Keynote by Dr. Tim Huxley, Executive Director IISS-Asia, OSCE Asian Contact Group Meeting, 7 July 2017, PC.NGO/8/17, 20. Juli 2017.

der Hauptredner war, vorbildlich. Die OSZE würde davon profitieren, offizielle Vertreter und Experten aus Asien systematischer sowohl als Redner als auch als Moderatoren zu OSZE-Veranstaltungen einzuladen mit dem Ziel, die Diskussionen breiter zu fächern und Erfahrungen auszutauschen. Ein weiteres prominentes Beispiel war die Rede der Stellvertretenden Außenministerin Afghanistans für wirtschaftliche Zusammenarbeit vor dem Ständigen Rat auf Einladung des deutschen OSZE-Vorsitzes von 2016. Darüber hinaus müssen das Bewusstsein für die Zusammenhänge zwischen asiatischen Sicherheitsbelangen und der OSZE-Agenda geschärft und der Dialog darüber ausgebaut werden. Asiatische Regionalorganisationen könnten häufiger dazu eingeladen werden, an OSZE-Veranstaltungen teilzunehmen. Das Jahresprogramm der Kontaktgruppe und die Agenda der OSZE-Asienkonferenz sollten den interinstitutionellen Austausch bewährter Praktiken zwischen der OSZE und asiatischen Regionalorganisationen bzw. asiatischen Akteuren durchgängig widerspiegeln.

Über die regelmäßigen Treffen und die Konferenz hinaus kann die praktische Zusammenarbeit mit den Partnern auf vielfältige Weise gestaltet werden, z.B. in Form von Projekten, Workshops und Side-Events. Über den Partnerschaftsfonds hat Deutschland gemeinsam mit anderen Teilnehmerstaaten und Partnern auch Mittel für Partnerschaftsprojekte bereitgestellt, wozu auch die Teilnahme von Partnern an OSZE-Veranstaltungen sowie ein gesondertes Trainee-Programm für junge Diplomaten aus den Partnerländern gehören.³⁵ Kooperationsmöglichkeiten werden entsprechend den Bedürfnissen und Interessen der einzelnen Partner angeboten – und das Potenzial ist damit noch keineswegs erschöpft.

35 Der Partnerschaftsfonds wurde 2007 mit Beschluss PC.DEC/812 eingeführt, um tiefergehende Beziehungen mit den Partnern durch die Umsetzung von OSZE-Projekten und Aktivitäten zu pflegen. Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 812, Einrichtung eines Partnerschaftsfonds, PC.DEC/812, 30. November 2007, unter: <http://www.osce.org/pc/29502>.

OSZE und NATO: Seite an Seite in einer turbulenten Welt

Einführung

Von allen internationalen Organisationen, die in der euroatlantischen Region eine Rolle spielen, ist die OSZE, eine echte „transatlantische Sicherheitsorganisation“,¹ zweifellos diejenige, die die meisten Gemeinsamkeiten mit der NATO (Nordatlantikvertrags-Organisation) aufweist. Beide Organisationen entstanden im 20. Jahrhundert während des Kalten Krieges. Beide haben eine tiefgreifende Transformation durchlaufen, und beide haben ihr Mandat und ihren Modus Operandi an die neuen Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts angepasst, um ihre Relevanz zu erhalten.² Beide Organisationen haben – jede auf ihre eigene Weise – Konfliktpräventions- und Krisenbewältigungsstrategien entwickelt.³ Beide sind auf die Nachbarn im größeren Europa zugegangen. Beide haben gemeinsame Mitglieder – entweder direkt oder über die „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) der NATO – eine Überschneidung, die sicherlich dazu beiträgt, die Kommunikationswege offen zu halten.

Beide Institutionen bilden die Eckpfeiler der „neuen Sicherheitsarchitektur“, wie sie auf dem NATO-Gipfeltreffen in Rom im November 1991 definiert wurde. Beide arbeiten auf gemeinsame Ziele hin – die Schaffung von Sicherheit und die Förderung demokratischer Ideale in der euroatlantischen und eurasischen Region. Beide fassen ihre Beschlüsse auf Konsensbasis, auch wenn die OSZE dies im größeren Umfang tut. Beide verfolgen denselben kooperativen Sicherheitsansatz.⁴ Beide hatten – nur um wenige Jahre zeitversetzt – die

* Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind diejenigen des Autors und geben nicht unbedingt die offizielle Position der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten wieder.

1 Robert Barry, *The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization*, British American Security Information Council, BASIC Research Report 2002.3, Juli 2002 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Zur OSZE als Sicherheitsorganisation und zu einer „theoriegeleiteten Betrachtung der heutigen OSZE als Sicherheitsakteur“ vgl. Andrea Gawrich, *Emerging from the Shadows – The Ukrainian-Russian Crisis and the OSCE’s Contribution to the European Security Architecture*, in: *Die Friedens-Warte* 1-2/2014, S. 59-80, hier: S. 61 ff und 65 ff.

2 Sten Rynnings bemerkenswerte Abhandlung zur Transformation der NATO seit dem Ende des Kalten Krieges 1989 hat unser Wissen über das Bündnis erheblich erweitert; vgl. Sten Rynning, *The geography of the Atlantic peace: NATO 25 years after the fall of the Berlin Wall*, in: *International Affairs* 6/2014, S. 1383-1401.

3 Vgl. Emmet Tuohy, *NATO and Its Conflict Management Toolbox*, in: Samuel Goda/Oleksandr Tytarchuk/Maksym Khylo (Hrsg.), *International Crisis Management: NATO, EU, OSCE and Civil Society*, NATO Science for Peace and Security Series, E: Human and Societal Dynamics, Band 127, Amsterdam 2016, S. 54-65.

4 Vgl. Antonio Ortiz, *Neither fox nor hedgehog: NATO’s Comprehensive Approach and the OSCE’s concept of security*, in: *Security and Human Rights* 4/2008, S. 284-297.

gleiche Eingebung, nämlich dass „die Herausforderungen, die sich uns in diesem neuen Europa stellen werden, [...] nicht von einer Institution allein, sondern nur in einem Geflecht ineinandergreifender Institutionen, das die Staaten Europas und Nordamerikas miteinander verbindet, umfassend aufgegriffen werden“⁵ können. Im Idealfall könnten die NATO und die OSZE „je eine Hälfte einer umfassenden europäischen Sicherheitsorganisation [verkörpern]“.⁶ Gleichzeitig unterscheiden sich NATO und OSZE jedoch noch immer deutlich voneinander. Wie Henry Kissinger feststellte, stehen sich das Konzept kollektiver Sicherheit und das Bündniskonzept diametral gegenüber: Organisationen kollektiver Sicherheit wie z.B. die Vereinten Nationen (VN) – und auch die OSZE – gehen von einem globalen gemeinsamen Interesse aus, während kollektive Verteidigungsbündnisse wie die NATO einen konkreten potenziellen Gegner voraussetzen.⁷ Die Mitgliedstaaten der Allianz verbindet ein hohes Maß an Integration, gegenseitigem Vertrauen und kollektiver Sicherheit und sie suchen nach Wegen, mit einer Stimme zu sprechen und ihre gemeinsamen Interessen zu fördern. Die OSZE hingegen stellt eine große Gemeinschaft mit einer euroatlantischen und einer eurasischen Dimension dar und besteht aus Staaten mit unterschiedlichen Wahrnehmungen von Risiken, Bedrohungen und Herausforderungen, die die Organisation berücksichtigen und bewältigen muss. Große Unterschiede zwischen OSZE und NATO bestehen auch hinsichtlich der Führungsstruktur, der Finanzierung und der personellen Ausstattung. Was hat die OSZE der NATO in praktischer Hinsicht zu bieten?

Die OSZE ist – wie auch ihre Vorgängerin, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) – als ein einzigartiges, inklusives, auf Werten beruhendes, von allen Teilnehmerstaaten gleichermaßen unterstütztes Forum für gesamt-europäischer Sicherheit im weitesten Sinne gedacht. Sie kann als natürlicher Rahmen für einen breit angelegten strategischen Dialog dienen und den NATO-Staaten nach wie vor eine nützliche Plattform für die Einbeziehung Russlands und anderer Partner – einschließlich Afghanistans, eines der OSZE-Kooperationspartner in Asien – sowie für die Förderung von Initiativen bieten, die die eigenen Anstrengungen und Partnerschaften der NATO sinnvoll ergänzen.

Im Jahr 2000 stellte der damalige NATO-Generalsekretär George Robertson fest, dass „die OSZE weiterhin die einzige Organisation ist, die auf der Basis der Verpflichtungen, die alle OSZE-Mitgliedstaaten eingehen, wenn sie der Organisation beitreten, in der Lage ist, Standards für das Sicherheitsverhalten

5 Erklärung von Rom über Frieden und Zusammenarbeit, von den Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats am 8. November 1991 in Rom veröffentlicht, abgedruckt in: Europa-Archiv 47 (1992) 2, S. D 64-70, hier: S. D 65, auch unter: https://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/1990-1999/1991/128-91_-1.html.

6 Jonathan Dean, OSZE und NATO – Ergänzung oder Konkurrenz?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 481-487, hier: S. 481.

7 Vgl. Henry Kissinger, Diplomacy, New York 1994, S. 247.

zu setzen“.⁸ Mit der Schlussakte von Helsinki, der Europäischen Sicherheitscharta und dem darauf aufbauenden OSZE-, „*Acquis*“ ist die Organisation mit Sitz in Wien Träger von Demokratie- und Menschenrechtsstandards und Quelle gemeinsamer Normen, Prinzipien und Verpflichtungen, deren vollständige Umsetzung ein wesentliches Element beim Aufbau einer wahrhaft effektiven Sicherheitsgemeinschaft ist. Die OSZE kann als Clearingstelle und Forum für den Informationsaustausch dienen sowie größtmögliche Transparenz und produktives Zusammenwirken gewährleisten.

Da die OSZE und die NATO sich zu gemeinsamen Werten und Zielen bekennen, können bestimmte OSZE-Normen die Teilnehmerstaaten in ihrem Bemühen um den Beitritt zum Atlantischen Bündnis in einer Weise unterstützen, die die Individuellen Partnerschaftsaktionspläne (IPAP) der NATO ergänzt. Die OSZE-Prinzipien und -Dokumente werden in der Studie zur NATO-Erweiterung von 1995 mehrfach erwähnt.⁹ So entspricht beispielsweise der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit¹⁰ den Anforderungen, die von den Kandidaten für eine NATO-Mitgliedschaft zu erfüllen sind, wozu insbesondere die demokratische Kontrolle der Streitkräfte gehört.¹¹ In Montenegro arbeitete die OSZE mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) zusammen, um das Montenegro-Programm zur Demilitarisierung (MONDEM) umzusetzen, das eine wichtige Rolle im NATO-Beitrittsprozess Montenegros spielte. Montenegro wurde am 5. Juni 2017 Mitglied der NATO.

In einigen Regionen verfügt die OSZE über ein deutlich dichteres Netzwerk als die NATO. Die OSZE-Feldoperationen in Zentralasien¹² beispielsweise sind besonders gut dazu geeignet, die Gastgeberländer bei der Bewältigung neuer transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen zu unterstützen und bieten Möglichkeiten für eine engere Zusammenarbeit zwischen der NATO und der OSZE vor Ort, wenn die Teilnehmerstaaten dies wünschen.

8 Intervention by Secretary General at the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria, 2 November 2000, unter: <https://www.nato.int/docu/speech/2000/s001102a.htm>, in der OSZE in Umlauf gebracht als PC.DEL/668/00, 2. November 2000.

9 „Staaten, die ethnische Streitigkeiten oder externe territoriale Streitigkeiten, einschließlich irredentistischer Ansprüche, oder interne gerichtliche Streitigkeiten haben, müssen diese Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln im Einklang mit den OSZE-Prinzipien beilegen“ (Abschnitt 6); „Die NATO-Erweiterung würde in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der verschiedenen OSZE-Dokumente erfolgen, die das souveräne Recht eines jeden Staates bestätigen, frei nach seinen eigenen Sicherheitsvorkehrungen zu suchen, internationalen Organisationen anzugehören oder nicht anzugehören, einschließlich Bündnisverträgen“ (Abschnitt 7); siehe auch Abschnitte 12 und 14-16; North Atlantic Treaty Organization, Study on NATO Enlargement, 3. September 1995, unter: http://www.nato.int/cps/po/natohq/official_texts_24733.htm.

10 Vgl. 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, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch 2012, Baden-Baden 2013, S. 375-396.

11 Vgl. Study on NATO Enlargement, a.a.O. (Anm. 9), Abschnitt 72.

12 Das Büro des NATO-Verbindungsoffiziers für Zentralasien in Taschkent wurde am 1. April 2017 geschlossen.

Wie die Europäische Union (EU) ist die NATO in der Lage, sowohl *mit* als auch *innerhalb* der OSZE zu arbeiten. Klug eingesetzt, kann die OSZE die Fähigkeiten der NATO wirksam ergänzen und die Bemühungen des Bündnisses um langfristige Sicherheit und Stabilität verstärken und umgekehrt. Die NATO-Mitgliedstaaten, die mehr als die Hälfte der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten ausmachen, können die Zukunft der Organisation aber auch von innen heraus mitgestalten. Dies ist der Daseinszweck des NATO-Caucus in der OSZE. Die Botschafter der 29 NATO-Staaten, die gleichzeitig Teilnehmerstaaten der OSZE sind, treffen sich jeden Mittwochnachmittag in Wien, um ihre Politik in Fragen der ersten Dimension – Themen des Forums für Sicherheitskooperation (FSK), Fragen, die den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) und den Vertrag über den Offenen Himmel betreffen – zu koordinieren. Die auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul 1999 verabschiedete Plattform für kooperative Sicherheit wird allgemein als die „rechtliche“ Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der NATO betrachtet, da sie darauf abzielte, allgemeine Grundsätze und Modalitäten der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, die die „Werte“ der OSZE teilen, festzulegen.¹³ Auch wenn diese Initiative tatsächlich neues Potenzial für die Zusammenarbeit zwischen der NATO und der OSZE schuf, hatte die gemeinsame Geschichte der beiden Organisationen doch schon lange zuvor begonnen; die Plattform war lediglich eine Formalisierung der bereits entwickelten fruchtbaren Zusammenarbeit.

Die OSZE und die NATO von 1990 bis 2015: zwei Schlüsselemente der Europäischen Sicherheitsarchitektur

Die NATO und die OSZE wurden oft als Rivalen im Kampf um Vorherrschaft angesehen. P. Terrence Hopmann, ehemaliger Fellow am Wilson Center, erinnert sich gut an die Entwicklung der KSZE Anfang der 1990er Jahre, ihre Umwandlung in eine vollwertige Organisation im Jahr 1995 und die der OSZE zur Verfügung gestellten Mittel und Instrumente,¹⁴ die große Ähnlichkeit mit der Entwicklung der NATO als Instrument der europäischen Sicherheit aufweisen. Vom uneingeschränkten Eintreten des Bündnisses für die OSZE in den 1990er Jahren bis hin zur Bereitschaft der NATO, zu friedenserhaltenden Operationen unter der Führung der OSZE beizutragen, hat sich die Interaktion zwischen den

13 Vgl. Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, verabschiedet auf dem OSZE Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Absatz 1, in: Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul 1999, Januar 2000/Corr., S. 1-46, hier: S. 44-46, S. 44, unter: <http://www.osce.org/mc/39569>. Vgl. auch den Kommentar von Sandra Sacchetti, The OSCE's Platform for Co-operative Security: An opportunity for multilateral coherence, in: Security and Human Rights 1/2014, S. 119-129.

14 Vgl. P. Terrence Hopmann, Die Vereinigten Staaten und die KSZE/OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 67-88, hier: S. 80.

beiden Organisationen seit ihrem gemeinsamen Engagement im Kosovo zu einer ausgewogeneren – und distanzierteren – Beziehung entwickelt. Der Kosovo-Konflikt hat zusammen mit der Osterweiterung der NATO offensichtlich zur „Identitätskrise“ der OSZE beigetragen.

„Eine starke KSZE liegt im Interesse der Allianz.“¹⁵

Das Helsinki-Dokument von 1992 sah für die KSZE/OSZE eine „zentrale Rolle“ bei der „Förderung und Gestaltung des Wandels in [...] der euroatlantischen] Region“ vor.¹⁶ Wie hat die NATO auf diese Erklärung reagiert?

In den 1990er Jahren war bei der NATO und der KSZE/OSZE ein Trend zu beobachten, wechselseitig auf vergleichbare Normen, Verhaltensstandards und Instrumente des Managements von Sicherheit zu verweisen. Die NATO, die europäische Integration und die KSZE wurden als drei sich ergänzende „Schlüsselemente der europäischen Architektur“,¹⁷ die „fest auf den Prinzipien und Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki und der Charta von Paris basiert“,¹⁸ betrachtet. Von den frühesten Vorschlägen zur Institutionalisierung des KSZE-Prozesses an standen die NATO-Mitglieder an vorderster Front, wenn es darum ging, der KSZE/OSZE eine operative Dimension zu verleihen.

Bei ihrem Treffen in Brüssel am 19. Dezember 1991, kurz nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, erklärten sich die NATO-Außenminister bereit, „der KSZE die kollektiven Erfahrungen [der NATO] zur Verfügung zu stellen“.¹⁹ Zu dieser Zeit blieben die Alliierten „voll und ganz der KSZE als politischem Prozess verpflichtet“.²⁰ Insbesondere unterstützte die NATO das Potenzial der KSZE für Konfliktverhütung, Krisenmanagement und die friedliche Beilegung von Streitfällen mit geeigneten Mitteln, z.B. mit der Schaffung eines entsprechend gestalteten Mechanismus für Konsultationen in dringlichen Situationen und der Stärkung des Konfliktverhütungszentrums.²¹ Auf ihrem

15 „Das Bündnis hat längst erkannt, dass eine starke KSZE in seinem Interesse liegt“, Beigeordneter Generalsekretär für Politische Angelegenheiten bei der NATO Gebhardt von Moltke auf der Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE am 9. Juli 1993 in Helsinki, zitiert in: Pol De Witte, *The Past, Present and Future of OSCE-NATO Relations*, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner/Barbara Gimelli, *The Future of the OSCE in the Perspective of the Enlargements of NATO and the EU*, PSIO Occasional Paper 1/2004, Genf 2004, S. 43-89, hier: S. 51.

16 Gipfelerklärung von Helsinki, Verheißungen und Probleme des Wandels, Absatz 19, in: KSZE Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, unter: <http://www.osce.org/mc/39530>.

17 North Atlantic Council, Final Communiqué, Brussels, 17.-18. Dezember 1990, Abschnitt 7, unter: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c901218a.htm>.

18 Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe, Statement issued by the North Atlantic Council Meeting in Ministerial Session in Copenhagen, 6.-7. Juni 1991, Abschnitt 5, unter: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c910607d.htm>.

19 North Atlantic Council, Final Communiqué, Brussels, 19 December 1991, Abschnitt 10, unter: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911219a.htm>.

20 Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe, a.a.O. (Anm. 18), Abschnitt 4.

21 Vgl. ebenda., Abschnitt 5.

Madrid-Gipfel im Juli 1997, auf dem die Entstehung eines „neuen Europas“ hervorgehoben wurde, bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der NATO ihr „Bekenntnis zur weiteren Stärkung der OSZE als einer regionalen Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen und als eines Hauptinstruments für die Konfliktverhütung, die Stärkung der kooperativen Sicherheit und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten“.²²

Die 1994 ins Leben gerufene Partnerschaft für den Frieden wurde als Ergänzung und als Unterstützung der Aktivitäten der KSZE/OSZE betrachtet. Selbst die Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation aus dem Jahr 1997 stellte die OSZE in den Mittelpunkt der Beziehungen zwischen den beiden Akteuren: „Die NATO und Russland werden zur Stärkung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beitragen, darunter auch zur Weiterentwicklung ihrer Rolle als eines der Hauptinstrumente für präventive Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt und regionale Sicherheitszusammenarbeit, und die Verbesserung ihrer operationellen Fähigkeiten zur Durchführung dieser Aufgaben unterstützen.“²³

Theoretisch sollte auch die NATO-Erweiterung die Schlüsselrolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur uneingeschränkt respektieren. In der Studie über die NATO-Erweiterung von 1995 wurden die einzigartige Rolle und die Vorrangstellung der OSZE anerkannt: „Als inklusivste Institution in der europäischen Sicherheitsarchitektur spielt die OSZE eine zentrale Rolle bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Überwindung von Spaltungen in Europa und sollte unabhängig von der NATO-Erweiterung weiter gestärkt werden.“²⁴ Die Studie präsentierte ihre Vision von der europäischen Sicherheitsarchitektur, in der die NATO und die OSZE gemeinsam agieren würden: „Die Aktivitäten der OSZE und der NATO ergänzen sich und verstärken sich gegenseitig. [...] Eine gestärkte OSZE, eine erweiterte NATO, ein aktiver NAKR und die PfP würden gemeinsam mit anderen Foren sich ergänzende Teile einer umfassenden, inklusiven europäischen Sicherheitsarchitektur bilden und das Ziel eines ungeteilten Europas fördern.“²⁵

-
- 22 Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit vom 8. Juli 1997, Abschnitt 21, in: Die Bundesregierung, NATO-Gipfelkonferenz in Madrid (1) – Treffen der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantischen Bündnisses am 8. und 9. Juli 1997 in Madrid, Bulletin 64-97, 31. Juli 1997, unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/nato-gipfelkonferenz-in-madrid-1-treffen-der-staats-und-regierungschefs-des-nordatlantischen-buendnisses-am-8-und-9-juli-1997-in-madrid-804830>.
- 23 Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, 27. Mai 1997, unter: https://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_25468.htm.
- 24 Study on NATO Enlargement, a.a.O. (Anm. 9), Abschnitt 15.
- 25 Ebenda, Abschnitt 16. Der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR) wurde 1991 von den Verbündeten als Forum für Dialog und Zusammenarbeit mit den ehemaligen Gegnern des Warschauer Pakts gegründet und 1997 durch den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR; siehe unten, S. 346) ersetzt.

Ein solches Bekenntnis der Atlantischen Allianz in den 1990er Jahren weckte die Hoffnung auf einen „Triumph des Multilateralismus“. Experten sahen sogar schon die Verschmelzung von NATO und OSZE zu einer „Nordhemisphärischen Allianz“ vorher, einer Art perfekter *Soft-Power/Hard-Power*-Kombination,²⁶ die über ein umfassendes Spektrum an Instrumenten zur Krisenprävention und Konfliktnachsorge verfügen würde.²⁷

Von Bosnien und Herzegowina bis zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien: das „Goldene Zeitalter“ der Zusammenarbeit zwischen NATO und OSZE

Die Beziehungen zwischen der NATO und der OSZE wurden durch die Ereignisse vor Ort vorangetrieben und in den 1990er Jahren auch durch die praktische Zusammenarbeit bei friedensunterstützenden Operationen weiter ausgebaut.

Der gescheiterte Versuch, zu friedenserhaltenden Operationen unter der Führung der KSZE/OSZE beizutragen

Der NATO-Generalsekretär hatte bereits im November 1991 die Auffassung vertreten, dass es durchaus möglich wäre, „dass [das Bündnis] seine Logistik, seine Aufklärungsmöglichkeiten und sogar [seine] Schnellen Reaktionskräfte für friedenssichernde Operationen oder Beobachtermissionen im Auftrag der KSZE oder Vereinten Nationen zur Verfügung [...] stellen“ könnte.²⁸ Der Golfkrieg von 1991 hatte in der Tat eine Debatte darüber ausgelöst, ob die Ressourcen des Bündnisses Verbündeten, die an Einsätzen zur Konfliktverhütung oder -lösung beteiligt sind, zur Verfügung gestellt werden könnten, unabhängig davon, ob die NATO selbst formell involviert ist oder nicht. Das auf dem Gipfel von Helsinki 1992 erklärte Selbstverständnis der KSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen begünstigte diesen Ansatz. Die KSZE-Staats- und Regierungschefs würdigten, dass die NATO „praktische Unterstützung für die Arbeit der KSZE angeboten“ habe, und begrüßten die „Bereitschaft [der EG, der NATO und der WEU], friedenserhaltende Aktivitäten der KSZE zu unterstützen, auch durch Bereitstellung ihrer Ressourcen“.²⁹ Ein solcher Beitrag der NATO könnte verschiedene Formen annehmen, z.B. die „eines materiellen oder immateriellen Beitrags des Bündnisses im Rahmen einer friedenserhaltenden Operation der KSZE, der

26 Vgl. Stanley R. Sloan/Heiko Borchert, „Soft power“ als Lösung. US-amerikanisch-europäische Beziehungen in Europa und über Europa hinaus, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 81-95, hier: S. 84.

27 Vgl. Heiko Borchert/Daniel Maurer, Kooperation, Rivalität oder Bedeutungslosigkeit? Fünf Szenarien zur Zukunft der Beziehungen zwischen OSZE und EU, in: OSZE-Jahrbuch 2003, a.a.O. (Anm. 26), S. 441-455, hier: S. 443-445.

28 Manfred Wörner, Die Bedeutung des Gipfeltreffens in Rom für die Umgestaltung der NATO, in: NATO Brief 6/1991, S. 3-9, hier: S. 8.

29 Gipfelerklärung von Helsinki, a.a.O. (Anm. 16), Absätze 10 und 20.

Bereitstellung gemeinsamer Mittel des Bündnisses für eine friedenserhaltende Operation und/oder der Unterstützung der Beteiligung einzelner Bündnispartner an einer friedenserhaltenden Operation von Seiten der Allianz“.³⁰ 1993 einigte sich die NAKR-*Ad-hoc*-Gruppe für Zusammenarbeit in Bezug auf friedenserhaltende Maßnahmen, an der die KSZE/OSZE aktiv beteiligt war, auf eine gemeinsame Linie.³¹ Insgesamt „erweckten [diese Entwicklungen] bei vielen Beobachtern den Eindruck, dass die KSZE NATO-Operationen außerhalb von Artikel 5 anordnen könne“.³² Einmal wurde sogar die Möglichkeit in Betracht gezogen, dass die OSZE die Kontrolle über die Partnerschaft für den Frieden der NATO übernehmen könne.³³ Die NATO-Russland-Grundakte selbst spiegelt genau diesen Trend wider: Die beiden Partner kamen überein, „von Fall zu Fall gemeinsame Operationen[,] einschließlich friedenserhaltender Operationen[,] unter der Autorität des VN-Sicherheitsrats oder der Verantwortung der OSZE“ zu planen, vorzubereiten und durchzuführen.³⁴ Dies wurde allerdings nie in operative Vereinbarungen umgesetzt, und das Bündnis rückte später von dem Modell mandatsbasierter *Security Governance* ab und baute eigenständige Kapazitäten für das Krisenmanagement auf. Infolgedessen hat die NATO Operationen der OSZE nie direkt unterstützt, sondern bietet der OSZE lediglich dort ihre Unterstützung in den Bereichen Sicherheit, Logistik, Information und Kommunikation an, wo Streitkräfte des Bündnisses stationiert sind.

Kooperation statt Konkurrenz, Synergie statt Hierarchie: die Arbeitsteilung auf dem Balkan

Im Gegensatz zu „dem schändlichen Wettbewerb, der die Aktivitäten sicherheitsrelevanter Institutionen in den frühen Phasen des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien prägte“,³⁵ ist die spätere Zusammenarbeit von OSZE und NATO auf dem Balkan ein gutes Beispiel für „sich gegenseitig verstärkende Aktivitäten“.

- Die Zusammenarbeit vor Ort entwickelte sich zunächst in Bosnien und Herzegowina, wo die NATO-geführte *Implementation Force* (IFOR) und später die *Stabilisation Force* (SFOR) die Arbeit der OSZE-Feldoperation maßgeblich unterstützten. Während der NATO in Anhang I-A des

30 Rede des Stellvertretenden NATO-Generalsekretärs vor dem KSZE-Ministerrat in Stockholm am 15. Dezember 1992, S. 2 (in englischer Sprache).

31 Vgl. De Witte, a.a.O. (Anm. 15), S. 50. Die Russische Föderation hatte vorgeschlagen, eine NAKR-OSZE-Kontaktgruppe für friedenserhaltende Aufgaben einzurichten. Vgl. John Borawski, *The OSCE: In Search of Cooperative Security*, in: *Security Dialogue* 4/1996, S. 401-408, hier: S. 403.

32 David S. Yost, *NATO and International Organizations*, NATO Defence College, Forum Paper 3, Rom, September 2007, S. 124-125.

33 Vgl. Vincent Ramelot/Eric Remacle, *L'OSCE et les conflits en Europe*, Les Dossiers du GRIP, Brüssel, 1. Juli 1995, S. 101.

34 Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, a.a.O. (Anm. 23).

35 Ortiz, a.a.O. (Anm. 4), S. 294.

Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina vom 14. Dezember 1995 (allgemein bekannt als Dayton-Abkommen) ein militärisches Mandat übertragen wurde, erhielt die OSZE die anspruchsvolle neue Aufgabe, praktisch alle nichtmilitärischen Bestandteile des Abkommens umzusetzen. Sie umfasste das gesamte Spektrum von Maßnahmen zum Demokratieaufbau (einschließlich der Vorbereitung und Überwachung freier und fairer Wahlen) sowie die Durchsetzung von Abrüstungsbestimmungen.³⁶ Bei der Erfüllung dieser Aufgaben entwickelten IFOR/SFOR und die OSZE-Mission, insbesondere die Gemeinsame Einsatzzentrale der Mission (JOC), eine umfangreiche praktische Zusammenarbeit, wobei jede Seite einen Verbindungsoffizier für die Koordination und den Informationsaustausch benannte. Die Konsultationen zwischen der NATO und der OSZE veranlassten den Nordatlantikrat, IFOR damit zu beauftragen, vorrangig die OSZE bei der Planung und Durchführung der Wahlen in Bosnien und Herzegowina am 14. September 1996 durch die Herstellung eines sicheren Umfelds für diese Wahlen zu unterstützen, insbesondere hinsichtlich der Planung, der Logistik und der Kommunikation. Diese Form der Zusammenarbeit wurde auch bei den Kommunalwahlen im April 2000 und den Parlamentswahlen im November 2000 praktiziert. SFOR-Mitarbeiter nahmen an Schulungen zur Lageeinschätzung und zur Aufklärung über die Minengefahr für die OSZE-Wahlbeobachter teil. SFOR-Verbindungsteams wurden in das JOC und in alle OSZE-Regionalzentren und -Außenstellen entsandt, um die Beratung vor Ort und eine reibungslose Verbindung zu den SFOR-Truppenteilen vor Ort und in der Zentrale zu gewährleisten.

Selbst wenn „die Verantwortung für die Implementierung praktisch aller Aspekte der Dayton-Übereinkünfte, die keinen Zwangscharakter hatten, [...] in erster Linie aus Mangel an Alternativen der OSZE zu[fiel]“,³⁷ war Bosnien nach dem Dayton-Abkommen ein gutes Beispiel für die Lastenteilung zwischen der NATO und der OSZE. Die – gemeinsam mit anderen internationalen Akteuren erzielten – Erfolge der OSZE bei der Schaffung eines verbesserten Sicherheitsumfelds haben eine sukzessive Reduzierung des Umfangs von IFOR/SFOR ermöglicht, deren Einsatz 2005 erfolgreich beendet wurde, was die Bühne für die multinationale Stabilisierungstruppe der EU (EUFOR) freigemacht hat.

- Der Kosovo-Konflikt hat die Zusammenarbeit zwischen OSZE und NATO auf eine höhere Ebene gehoben. In den Jahren 1998-1999 wurden den beiden Organisationen ergänzende Verifikationsaufgaben im Kosovo im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen der Resolution 1199

36 Vgl. Flavio Cotti, Die zunehmenden Aufgaben der OSZE auf dem Gebiet der europäischen Sicherheit, in: NATO Brief 6/1996, S. 7-12, hier: S. 10-12; Oya Dursun-Ozkanca, Does it take four to tango? A comparative analysis of international collaboration on peacebuilding in Bosnia and Herzegovina and Kosovo, in: Journal of Balkan and Near Eastern Studies 4/2010, S. 437-456.

37 Hopmann, a.a.O. (Anm. 14), S. 77.

(1998) des VN-Sicherheitsrats übertragen; die Bedingungen, unter denen sie kreativ zusammenarbeiten mussten, waren ausgesprochen schwierig. Die im Oktober 1998 eingerichtete Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) der OSZE, die aus 2.000 unbewaffneten Verifikateuren bestand, operierte unter dem Schutz der NATO (Luftaufklärungsmission *Eagle Eye*, bestehend aus hochfliegenden bemannten unbewaffneten NATO-Aufklärungsplattformen und in geringer und mittlerer Höhe operierenden unbemannten Aufklärungsplattformen sowie einer von der NATO geführten Truppe zur Evakuierung von OSZE-Verifikateuren, die beide nach dem sicheren Abzug der OSZE-Beobachter aus dem Kosovo vor dem Beginn der Operation *Allied Force* im März 1999 beendet wurden). Das in Kumanovo in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien eingerichtete Kosovo-Verifikationskoordinierungszentrum spielte eine wichtige Rolle bei der Zusammenarbeit, Planung, Koordinierung und dem Informationsaustausch mit dem OSZE-KVM-Hauptquartier in Pristina.³⁸ Mit dem Ende der 78 Tage andauernden Luftangriffe und der Verabschiedung von Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrats wurde 1999 eine neue Phase der Zusammenarbeit eingeleitet, in der die OSZE das Mandat und die Ausstattung für den Aufbau von Institutionen erhielt, für den sie als OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) und 3. Säule der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) zukünftig verantwortlich war.

Die enge Abstimmung zwischen den beiden Organisationen ist sowohl prozedural als auch operativ als Erfolg zu werten und zeichnet sich durch gute Arbeitsbeziehungen, gegenseitige Besuche, ein ungewöhnliches Maß an Offenheit und ein beispielloses Maß an Zusammenarbeit aus. Während der Aufbauphase der KVM kam der Beitrag der NATO zur rechten Zeit und erwies sich als wichtig. In der Enttäuschung und Verwirrung nach dem Rückzug der KVM am 20. März 1999 wurde die moralische und materielle Unterstützung der NATO sehr begrüßt und überaus geschätzt. Viele NATO-Offiziere, die später bei der Kosovo-Truppe (KFOR) eingesetzt wurden, hatten als zivile Verifikateure in der KVM unschätzbare Einsichten und Erfahrungen gesammelt, die sich in einer neuen Wertschätzung der OSZE, ihrer Bedeutung und ihrer demokratiebildenden Rolle bei der Konfliktnachsorge niederschlugen.

Heute sind die NATO und die OSZE noch immer stabilisierende Kräfte im Kosovo. Die OSZE nimmt die zentrale Rolle beim Aufbau demokratischer Institutionen und bei den Bemühungen um eine stabile Ordnung ein, in der die ethnischen Gemeinschaften des Kosovo wieder positive Beziehungen zueinander herstellen können, während die Anwesenheit der NATO im Kosovo auch nach der Verkleinerung und erheblichen

38 Vgl. Remarks by Dr. Javier Solana, Secretary General of NATO, At the Inauguration of the Kosovo Verification Coordination Centre (KVCC), 26. November 1998, unter: <http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981126a.htm>.

Umstrukturierung der KFOR in den Jahren 2011-2012 die für das Vorankommen dieser Arbeit erforderliche Sicherheit gewährleistet. Auf Ersuchen des Generalsekretärs der OSZE unterstützte die NATO als dritter Interventionspartner (nach UNMIK und EULEX) das OSZE-Personal erneut bei der Durchführung von Kommunalwahlen in vier Gemeinden im Norden des Kosovo am 3. November 2013. Erfolgreich verlief auch die Zusammenarbeit bei der schrittweisen Übertragung der Sicherheitsaufgaben der KFOR an Stätten des religiösen und kulturellen Erbes auf die Kosovo-Polizei und im Bereich der Polizeiausbildung.³⁹

- Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und der OSZE in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien hat ihre gemeinsame Fähigkeit zur Krisenbewältigung weiter gestärkt und einen neuen umfassenden Ansatz zur Konfliktverhütung hervorgebracht. Tatsächlich trugen die gemeinsamen und koordinierten Bemühungen der NATO und der OSZE in den Jahren 2000-2001 wesentlich dazu bei, dass es in dem Land nicht zu einem gewaltsam ausgetragenen Konflikt kam, und das nicht allein durch die Aushandlung temporärer Waffenstillstände, sondern auch dadurch, dass sie die Regierung in Skopje davon abbrachten, den Kriegszustand zu erklären, und auf eine politische Lösung drängten. Am 26. Juli 2001 eilten Javier Solana, der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, und NATO-Generalsekretär Robertson in Begleitung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des rumänischen Außenministers Mircea Geoană, mit der Zusage nach Skopje, dass die NATO, die EU und die OSZE bei der Implementierung des politischen Rahmenabkommens, das am 13. August in Ohrid unterzeichnet werden sollte, Hilfestellung leisten würden. Nach der Unterzeichnung des Abkommens genehmigte der Nordatlantikrat den Einsatz von 3.500 Soldaten im Rahmen der Operation *Essential Harvest*, um die Demobilisierung der mazedonischen UÇK innerhalb von 30 Tagen durchzuführen und freiwillig abgegebene Waffen einzusammeln und zu vernichten.⁴⁰ Im Anschluss an die Beendigung der Operation *Essential Harvest* und nach dem Beschluss des Ständigen Rates der OSZE vom 28. September 2001, die OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje weiter zu verstärken, stimmte die NATO auf Ersuchen Skopjes zu, eine deutlich kleinere Truppe (*Amber Fox*) im Land zu belassen. Die Funktion dieser Operation bestand im Wesentlichen darin, OSZE- und EU-Beobachter zu unterstützen, die mit der Vertrauensbildung, der Polizeiausbildung und der Berichterstattung über humanitäre Fragen beauftragt waren, indem sie auf

39 Vgl. Dursun-Ozkanca, a.a.O. (Anm. 36), S. 450.

40 Vgl. Alice Ackermann, Auf des Messers Schneide – Mazedonien zehn Jahre nach der Unabhängigkeit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 125-144, hier: S. 137 und 139; Mihai Carp, Nicht mehr direkt am Abgrund, in: NATO Brief, Winter 2002, unter: <https://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/german/art2.html>.

Anfrage Kapazitäten für die Evakuierung in medizinischen Notfällen sowie für die Kampfmittelbeseitigung zur Verfügung stellten und Notfallkapazitäten vorhielten, um die internationalen Beobachter aus Gefahrensituationen zu retten, wenn die Regierung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien dazu nicht in der Lage war.⁴¹ Nach 2001 trafen sich die für die Sicherheit Verantwortlichen (die EU und die USA als Garanten des Rahmenabkommens von Ohrid zusammen mit der NATO und der OSZE) weiterhin regelmäßig, um Gespräche zu führen, Informationen auszutauschen und gegebenenfalls gemeinsame Maßnahmen (in Form von gemeinsamen Treffen mit wichtigen Gesprächspartnern oder gemeinsamen Erklärungen) zu Fragen der politischen Situation bzw. der Sicherheitslage im Gastgeberland zu ergreifen. Am 14. Februar 2013 forderten die Leiter der EU-Mission, des NATO-Verbindungsbüros, der OSZE-Mission und der Botschaft der Vereinigten Staaten in Skopje alle Seiten nachdrücklich auf, den politischen Dialog zu intensivieren, sich auf die strategischen Prioritäten des Landes zu konzentrieren und die wohlverstandenen Interessen des Landes und seiner Bürger vorrangig im Auge zu haben.⁴² In jüngster Zeit hatte auch die von ihnen am 2. Mai 2017 dem Parlament in Skopje vorgelegte gemeinsame Stellungnahme zu Zwischenfällen eine gewisse Wirkung.⁴³

Zusätzlich zu dieser präventiven Diplomatie haben die NATO und die OSZE auch in dem im Mai 2003 eingeleiteten Ohrid-Prozess zur Verbesserung der Grenzsicherung zusammengearbeitet, in den auch die EU und der Stabilitätspakt für Südosteuropa einbezogen waren.⁴⁴

- Im Herbst und Winter 2000 drohten regionale Spannungen aus dem Kosovo in das Preševo-Tal in Südserbien, das überwiegend von ethnischen Albanern bewohnt wird, überzuschwappen. Gemeinsam mit der NATO gelang es der OSZE, die Spannungen zu entschärfen, den Dialog zu erleichtern, die lokale Selbstverwaltung zu fördern und bei Reformen einschließlich der bürgernahen Polizeiarbeit zu helfen.⁴⁵

41 Vgl. die Korrespondenz zwischen NATO-Generalsekretär Robertson und OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš vom 9. und 12. Oktober 2001, SEC.GAL/206/01, 12. Oktober 2001.

42 Vgl. SEC.PR/38/13, 14. Februar 2013.

43 Vgl. Joint statement of the Heads of EU Delegation, US Embassy, OSCE Mission and NATO Liaison Office in Skopje on yesterday's incidents at the Parliament, Skopje, 2. Mai 2017, unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/25320/Joint-statement-of-the-Heads-of-EU-Delegation-US-Embassy-OSCE-Mission-and-NATO-Liaison-Office-in-Skopje-on-yesterday-s-incidents-at-the-Parliament.

44 Vgl. Yost, a.a.O. (Anm. 32), S. 117.

45 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, Address by the OSCE Chairman-in-Office Dr. Dimitrij Rupel for the Panel „Acting in Concert in the Balkans and Elsewhere – How Can Institutional Co-operation Make the World More Secure“ [sic!] at EAPC Security Forum, Åre, Sweden, 25. Mai 2005, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_21768.htm?selectedLocale=en.

Hat die NATO die OSZE auf dem Balkan „in den Hintergrund gedrängt“?⁴⁶ Schlimmer noch, wurde die OSZE 1999 von der NATO „instrumentalisiert“, wie Russland argumentierte,⁴⁷ und „bei der institutionellen Arbeitsteilung in die zweite Reihe“ verbannt?⁴⁸ Hat sie im Kosovo die Rolle des „Hilfssheriffs“⁴⁹ der NATO oder in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im Jahr 2001 gar die Rolle des „Dienstmädchens“ gespielt?⁵⁰ Ganz im Gegenteil: Die Kombination aus OSZE-*Soft-Power* und NATO-*Hard-Power* hat bei der Bewältigung dieser Art von Sicherheitsproblemen nach dem Kalten Krieg in Europa sehr wirkungsvoll funktioniert. So konnte die NATO zunächst Bosnien und Herzegowina und dann das Kosovo in puncto Stabilität und Frieden auf einen Stand bringen, der es der OSZE erlaubte einzugreifen und dabei zu helfen, Rahmenbedingungen für die Entwicklung moderner demokratischer Staaten zu schaffen. Für die OSZE war die Unterstützung der Streitkräfte und der Infrastruktur der NATO von entscheidender Bedeutung, um ihre unverzichtbare Rolle als *Soft Power* spielen konnte.

Gleichwohl sind zwei Bemerkungen am Platze. Erstens bedeutete das Ende des Krieges im ehemaligen Jugoslawien das Ende der Fiktion einer zumindest theoretisch der OSZE untergeordneten Atlantischen Allianz: Die NATO entwickelte sich als „Erster unter Gleichen“⁵¹ zur wichtigsten Sicherheits- und Verteidigungsorganisation in Europa. Zweitens hatte der Beginn der Bombardierung der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien zur Folge, dass die Zusammenarbeit der OSZE mit der NATO im Ständigen Rat der OSZE äußerst kontrovers diskutiert wurde, und leitete eine Periode relativer Desillusionierung zwischen den beiden Seiten und ihren Mitglied- bzw. Teilnehmerstaaten ein.

Die Desillusionierung im Jahr 2000: die OSZE im Zentrum der turbulenten Beziehungen zwischen der NATO und der Russischen Föderation

In ihren Strategischen Konzepten von 1991 und 1999 legte die NATO ihre Vision von der Rolle der KSZE bzw. der OSZE in der euroatlantischen Sicherheitsarchitektur in klaren Worten dar. Das Strategische Konzept von 1999, das

-
- 46 S. Neil MacFarlane, NATO in Russia's Relations with the West, in: Security Dialogue 3/2001, S. 281-296, hier: S. 281.
- 47 Wolfgang Zellner, Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment, in: Cambridge Review of International Affairs 3/2005, S. 389-402, hier: S. 393.
- 48 Boyka Stefanova, OSCE and Balkan security, in: Journal of Balkan and Near Eastern Studies 1/2009, S. 43-60, hier: S. 56.
- 49 Victor-Yves Ghebali, L'OSCE au Kosovo: vers un rôle de „shérif adjoint“ de l'OTAN dans les Balkans?, in: La Revue internationale et stratégique, Nr. 33, Frühjahr 1999, S. 74-84.
- 50 Victor-Yves Ghebali, Growing Pains at the OSCE: The Rise and Fall of Russia's Pan-European Expectations, in: Cambridge Review of International Affairs 3/2005, S. 375-388, hier: S. 381.
- 51 Ingo Peters, OSZE, NATO und EU im „Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen“: Hierarchisierung, Flexibilisierung, Marginalisierung, in: OSZE-Jahrbuch 2003, a.a.O. (Anm. 26), S. 419-440, hier: S. 436. Vgl. auch die Einleitung von Hans Haekkerup, Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs für das Kosovo und Leiter von UNMIK, zur Sonderausgabe des Cambridge Review of International Affairs, über „Russia, the OSCE and Post-Cold-War European Security“, 3/2005, S. 371-373, hier: S. 371.

während der Kosovo-Intervention verabschiedet wurde, erwähnt die OSZE dreimal und widmet ihr einen ganzen Absatz.⁵² Im Gegensatz dazu verliert das von den Staats- und Regierungschefs auf dem NATO-Gipfel in Lissabon 2010 verabschiedete Strategische Konzept kein Wort über die Organisation.⁵³ Wie ist dieses scheinbar verringerte Interesse des Atlantischen Bündnisses an der OSZE wenige Wochen vor deren Gipfeltreffen in Astana, auf dem sich die damals 56 Teilnehmerstaaten „erneut zur Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok [...] bekennen“ würden, zu interpretieren? War die OSZE innerhalb eines Jahrzehnts für die NATO irrelevant geworden?

Die – offenkundig negative – Antwort auf diese Frage könnte im „russischen Faktor in der OSZE-Krise“ zu finden sein.⁵⁴ Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) von 1972-1975 hatte vor dem Hintergrund einer hochgradigen Rivalität zwischen den von den USA und der Sowjetunion geführten Blöcken stattgefunden. Wissenschaftler haben nachgewiesen, dass die OSZE von Anfang an an der Schnittstelle unterschiedlicher von Russland und den Vereinigten Staaten und ihren Verbündeten vertretener Konzepte stand. Die wachsende Besorgnis Russlands über die Politik der NATO zu Beginn des 21. Jahrhunderts brachte die OSZE, ein Diskussionsforum, in dem sich die Russische Föderation voll engagiert, in eine heikle Lage.

Die NATO-Erweiterung: der Elefant im Raum

„Die NATO-Erweiterung und ihre Rolle bei friedensunterstützenden Operationen haben die europäische Sicherheitsdebatte für den Großteil des Jahrzehnts dominiert.“⁵⁵ Vor 20 Jahren hatte der NATO-„Club“ 16 Mitglieder. Nach den vier Erweiterungswellen von 1999 (Polen, Tschechische Republik und Ungarn), 2004 (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei und Slowenien), 2009 (Albanien und Kroatien) und 2017 (Montenegro) sind es nun 29. Sieben davon sind ehemalige sowjetische Verbündete und drei waren einst

52 „Die OSZE als regionale Abmachung ist diejenige Sicherheitsorganisation in Europa, die die meisten Staaten umfasst und auch Kanada und die Vereinigten Staaten einschließt; sie spielt eine wesentliche Rolle bei der Förderung von Frieden und Stabilität, der Erhöhung der kooperativen Sicherheit und der Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Europa. Die OSZE ist besonders aktiv auf den Gebieten vorbeugende Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Wiederaufbau nach Konflikten. Die NATO und die OSZE haben eine enge praktische Zusammenarbeit entwickelt, insbesondere im Hinblick auf die internationalen Bemühungen dem ehemaligen Jugoslawien Frieden zu bringen.“ NATO, Das Strategische Konzept des Bündnisses, in: NATO Summit, Press Release, 24. April 1999, Abschnitt. 16; vgl. auch Abschnitte 14 und 31; unter: <https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065d.htm>.

53 Vgl. NATO, Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Adopted by the Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010, unter: http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf.

54 Victor-Yves Ghebali, The Russian factor in OSCE crisis: A fair examination, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 184-187.

55 Borawski, a.a.O. (Anm. 31), S. 401.

Teilrepubliken der UdSSR. Das Atlantische Bündnis hat darüber hinaus besondere Partnerschaften mit ehemaligen Sowjetrepubliken aufgebaut. Am 9. Juli 1997, kurz nach der Verabschiedung der NATO-Russland-Grundakte, wurde die Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der NATO und der Ukraine auf der Sitzung des Nordatlantikrats in Madrid unterzeichnet,⁵⁶ und 2002 wurde auf dem NATO-Ukraine-Ministertreffen in Prag ein Aktionsplan verabschiedet.⁵⁷ Für Georgien wurde ein „substanzielles Kooperationspaket“ geschnürt, das die Einrichtung eines gemeinsam von der NATO und Georgien betriebenen Ausbildungs- und Evaluierungszentrums (*Joint Training and Evaluation Centre*, JTEC), das am 27. August 2015 eingeweiht wurde, eine Logistikeinrichtung und eine Verteidigungsakademie umfasst.⁵⁸

Die ablehnende Haltung Moskaus gegenüber der NATO-Osterweiterung – die, wie es ein wütender Boris Jelzin 1995 formulierte, „die Flamme des Krieges in ganz Europa entfachen“⁵⁹ würde – und insbesondere die „problematische“ Ausweitung der Beitrittsangebote auf Georgien und die Ukraine auf dem NATO-Gipfel 2008 in Bukarest,⁶⁰ wurden zum festen Bestandteil der russischen Außenpolitik. Laut Wolfgang Zellner ist es „das überragende negative Ziel Russlands im Rahmen der OSZE“.⁶¹ Nach der Aufnahme von drei neuen Mitgliedern und dem Beginn der NATO-Operation im Kosovo ergab 1999 eine Meinungsumfrage, dass 66 Prozent der russischen Bevölkerung die Erweiterung der NATO als schädlich für Russland ansahen.⁶²

Die NATO-Erweiterung war in den Beziehungen Russlands zum Westen ein beständiges Reizthema, was sich in den Debatten innerhalb der OSZE deutlich widerspiegelt.

56 Charta über eine Ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine, Madrid, 9. Juli 1997, unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25457.htm?selectedLocale=de.

57 NATO-Ukraine Action Plan, 22. November 2002, unter: https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_19547.htm?selectedLocale=en.

58 Mit derzeit 885 in Afghanistan stationierten Soldaten stellt Georgien nach den Vereinigten Staaten das zweitgrößte Kontingent für die im Januar 2015 begonnene NATO-Mission *Resolute Support*.

59 Jelzin: Ost-Erweiterung der NATO wird in ganz Europa die Flamme des Krieges entfachen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. September 1995, S. 1, zitiert in: Egon Bahrt/Reinhard Mutz, Brauchen wir eine neue europäische Sicherheitskultur? Warum Entspannungspolitik ihre Zukunft noch vor sich hat, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 69-85, hier: S. 73.

60 „Wir kamen heute überein, dass diese Länder [die Ukraine und Georgien] Mitglieder der NATO werden.“ Bucharest Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008, 3. April 2008, Abschnitt 23, unter: https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_8443.htm.

61 Wolfgang Zellner, Asymmetrische Sicherheit in Europa und die Aufgaben der OSZE, in: OSZE-Jahrbuch 2003, a.a.O. (Anm. 26), S. 67-80, hier: S. 72.

62 Vgl. MacFarlane, a.a.O. (Anm. 46), S. 285.

Einige offensichtliche Konsequenzen für die OSZE

„Es bedarf keines großen Scharfsinns, um zu erkennen, dass die Erweiterung der Europäischen Union und die Öffnung der NATO [...] die Beziehungen zwischen diesen Strukturen und der OSZE beeinflussen und folglich die Leistungsfähigkeit der Organisation selbst und ihre Fähigkeit, ihren Verpflichtungen gerecht zu werden.“⁶³ Für Victor-Yves Ghebali ist die Erweiterung der EU und der NATO einer der drei wichtigsten Faktoren, mit denen sich die Krise erklären lasse, in der die OSZE derzeit steckt.⁶⁴ Tatsächlich wird die NATO-Erweiterung oft als entscheidender Grund für den Ausbruch von Konflikten angesehen, die die OSZE in letzter Zeit vor große Herausforderungen gestellt haben, wie etwa der Konflikt in Georgien im August 2008⁶⁵ oder die aktuelle Krise in der und um die Ukraine.⁶⁶ Der Erweiterungsprozess hatte auch unmittelbare Folgen für die erste Dimension der OSZE, wie z.B. die Aussetzung des KSE-Vertrags durch die Russische Föderation im Jahr 2007⁶⁷ oder Präsident Dmitri Medwedews Vorschlag eines Europäischen Sicherheitsvertrags zwei Jahre später,⁶⁸ die beide Russlands Kritik am „NATO-Zentrismus“ in der europäischen Sicherheitsarchitektur sehr deutlich widerspiegeln.⁶⁹ Alexandra Gheciu stellt fest, dass die Spannungen zwischen Russland und den Vereinigten Staaten und deren Verbündeten im Zusammenhang mit der NATO-Erweiterung – der „aggressiven Expansion“ der NATO, wie es die Autorin formuliert – „eine ohnehin schon schwierige Situation innerhalb der OSZE weiter verkompliziert haben und es der Organisation damit außerordentlich schwer machen, ihre Probleme zu überwinden, zwischen den Teilnehmerstaaten einen

63 Bronislaw Geremek, Entwicklung und Perspektiven der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 27-37, hier: S. 29-30.

64 Vgl. Ghebali, a.a.O. (Anm. 54), S. 184.

65 „Insgesamt ist festzuhalten, dass Russlands Reaktion auf Georgiens Militäroperation in Südossetien auch eine Reaktion auf die Ausweitung des Einflusses der NATO und der USA in einem Gebiet ist, das Russland als seine ‚traditionelle‘ Interessenssphäre wahrnimmt.“ Elena Kropatcheva, Russlands Antwort auf Georgiens Militäroperation in Südossetien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 47-65, hier: S. 63.

66 Die Angst vor einem NATO-Beitritt der Ukraine nach Janukowitsch und der Schließung der russischen Militärbasis in Sewastopol hat im Vorfeld der Annexion der Krim durch die Russische Föderation zweifellos eine Rolle gespielt: „[...] wir sind dagegen, dass ein Militärbündnis es sich vor unserer Haustür oder auf unserem historischen Territorium bequem macht. Ich kann mir einfach nicht vorstellen, dass wir nach Sewastopol fahren, um Matrosen der NATO zu besuchen.“ President of Russia, Vladimir Putin, Address by President of the Russian Federation, Moskau, 18. März 2014, unter: <http://eng.kremlin.ru/news/6889>, zitiert nach: Graeme P. Herd, Russland und die Ukraine: Ein Sieg ist nicht möglich – eine Niederlage ist keine Option, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 223-242, hier: S. 230.

67 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.

68 President of Russia, The draft of the European Security Treaty, 29. November 2009, unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/6152>.

69 Vgl. Vladimir Voronkov, The European Security Treaty after Corfu, SEC.DEL/242/09, 14 September 2009.

normativen Konsens zu erzielen und auf dieser Grundlage als einflussreicherer Akteur im Bereich Sicherheit [wieder] aufzutauchen.“ Gheciu zieht daraus den Schluss: „Mit anderen Worten: Die mit der Dynamik der NATO-Erweiterung verbundenen Probleme zeigen, dass sich das Bündnis und die OSZE in bestimmten Fällen zum Teil gegenseitig geschwächt haben.“⁷⁰

Die NATO hat sich nicht nur geografisch ausgedehnt, sondern auch ihre Kompetenzen „*out of area*“ erheblich erweitert und Funktionen im Bereich der Sicherheit übernommen, die ursprünglich der OSZE zugeordnet waren (z.B. demokratische Kontrolle der Streitkräfte, polizeiliche Aktivitäten, Aufbau demokratischer Institutionen, Energiesicherheit). Sie hat sich dabei einer funktionalen Entspezialisierung bzw. Generalisierung unterzogen und ist damit der OSZE insgesamt ähnlicher geworden.⁷¹ Im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden hat die NATO frühere OSZE-Programme zur Förderung der zivilen Kontrolle des Militärs und zur Ausbildung für die Friedenssicherung übernommen. Die Entwicklung der NATO von einer reinen kollektiven Verteidigungsorganisation zu einer Mehrzwecksicherheitsagentur spiegelt sich im „umfassenden Ansatz“ des Bündnisses wider, der auf dem Gipfel von Riga im November 2006 offiziell eingeführt wurde. Diese Umwandlung des Bündnisses in eine „globale NATO“⁷² hat das Umfeld der OSZE verändert, ihre Relevanz in Frage gestellt und den Stellenwert ihrer breiten Mitgliedschaft verringert.

Das Atlantische Bündnis bleibt eine „Bedrohung“ für die Russische Föderation und umgekehrt

Die Nationale Sicherheitsstrategie der Russischen Föderation aus dem Jahr 2015 ist unzweideutig: „Der Aufbau des militärischen Potenzials der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) und deren Ausstattung mit globalen Funktionen, deren Ausübung gegen die Normen des Völkerrechts verstößt, die Intensivierung der militärischen Aktivitäten der Blockländer, die weitere Expansion des Bündnisses und das Heranrücken seiner militärischen Infrastruktur an die russischen Grenzen stellen eine Bedrohung für die nationale Sicherheit dar.“⁷³ Obwohl das Atlantische Bündnis seit dem Zusammenbruch der So-

70 Alexandra Gheciu, *Securing Civilization? The EU, NATO, and the OSCE in the Post-9/11 World*, Oxford 2008, S. 172. Im Jahr 2017 erklärte die Russische Föderation erneut, dass die auf dem NATO-Gipfel in Warschau gefassten Beschlüsse, einschließlich der „Politik der offenen Tür“ des Bündnisses, eine Reihe von Verpflichtungen der NATO-Mitgliedstaaten innerhalb der OSZE verletzen. Vgl. Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE, *NATO vs OSCE. NATO summit decisions and their „compliance“ with OSCE commitments*, unter: <https://osce.mid.ru/web/osce-en/-/nato-vs-osce>.

71 Vgl. Peters, a.a.O. (Anm. 51), S. 438; Helga Haftendorn, „Das Ende der alten NATO“, in: *Internationale Politik* 4/2002, S. 52-54.

72 Ivo H. Daalder/James M. Goldgeier, *Global NATO*, in: *Foreign Affairs* 5/2006, S. 105-113; vgl. auch Zbigniew Brzezinski, *An Agenda for NATO: Toward a Global Security Web*, in: *Foreign Affairs* 5/2009, S. 2-20.

73 *Russian National Security Strategy*, December 2015, Abschnitt II (15), unter: <http://www.iecee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National->

wjetunion versucht, deren Nachfolger nicht als Gegner, sondern als Kooperationspartner zu betrachten, erlebt das traditionelle Image der NATO als Feind und Rivale seit Kurzem in Russland ein Comeback. Nach der „systematischen, schleichenden Osterweiterung der NATO, die zu tieferen Trennlinien in Europa geführt und die tief verwurzelten Instinkte des Kalten Krieges angeheizt hat“,⁷⁴ hat die bewaffnete Intervention der NATO in Serbien zur Lösung der Kosovo-Frage aus russischer Sicht das Gefühl verstärkt, dass die nationalen Interessen Russlands ignoriert werden.

Die enge Verbindung zwischen der NATO und den Vereinigten Staaten hat diese Wahrnehmung eines „neuen Kalten Krieges“ verstärkt.⁷⁵ Nach einigen anfänglichen Erfolgen kam US-Präsident Barack Obamas Politik des „Neustarts“ („*Reset*“), die 2009 die Beziehungen zwischen den USA und Russland verbessern sollte, durch zunehmende Spannungen u.a. angesichts der Situation in Libyen, des Bürgerkriegs in Syrien und des Snowden-Falls zum Stillstand. Im Jahr 2014 wurde im Zuge der Ukraine-Krise die Kluft zwischen dem wiedererstarkenden Russland und dem Westen noch größer.

Am 1. April 2014 beschlossen die NATO-Außenminister, die praktische zivile und militärische Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland auszusetzen, ihren politischen Dialog im NATO-Russland-Rat hingegen bei Bedarf beizubehalten. Russland wurde nicht mehr als „Partner, sondern eher als Gegner“ betrachtet.⁷⁶ Anfang März 2014 beantragten Polen und die baltischen Staaten eine Dringlichkeitssitzung des NATO-Rates nach Artikel 4 zur Erörterung der russischen Bedrohung. Auf dem Gipfeltreffen in Wales im selben Jahr beschlossen die NATO-Staats- und Regierungschefs außerdem, die Ostflanke des Bündnisses zu stärken. Um die Glaubwürdigkeit der Garantien nach Artikel 5 zu erhöhen, verabschiedete die NATO einen Plan zur Erhöhung der Einsatzbereitschaft („*Readiness Action Plan*“), der darauf abzielt, die Reaktionszeit ihrer Streitkräfte im Falle einer Bedrohung zu verkürzen. Um den Einsatz einer schnellen Eingreiftruppe und nachfolgender Einheiten zu erleichtern, beschloss das Bündnis, die erforderlichen Einrichtungen und Ausrüstungen sowie Logistikspezialisten auf dem Territorium von Polen, Estland, Lettland, Litauen und Rumänien zu stationieren.⁷⁷ Am 10. Juli 2017 bekräftigte Generalsekretär Jens Stoltenberg bei der Eröffnung einer Sitzung der Ukraine-NATO-

Security-Strategy-31Dec2015.pdf; Original unter: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/61a97f7ab0f2f3757fe034d11011c763bc2e593f/.

74 Delegation of the Russian Federation, Statement by Mr. Alexander Grushko, Permanent Representative of the Russian Federation to NATO, at the 2017 Annual Security Review Conference, Vienna, 27 June 2017, PC.DEL/853/17, 27. Juni 2017, S. 2, unter: <http://www.osce.org/chairmanship/325791>.

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

76 A new strategic reality in Europe, Speech by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow to the 21st International Conference on Euro-Atlantic Security, Krakow, Poland, 4. April 2014, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_108889.htm.

77 Vgl. Rynning, a.a.O. (Anm. 2), S. 1396.

Kommission „die Solidarität des Bündnisses mit der Ukraine und unsere unterschiedene Unterstützung der Souveränität und territorialen Integrität des Landes“ und brandmarkte überdies Russlands „aggressives Vorgehen“.⁷⁸

Die neue Konfrontation zwischen der Russischen Föderation und dem Westen belastet nicht nur die Beziehungen zwischen den USA bzw. der NATO und Russland schwer; sie könnte sich auch extrem negativ auf ein breites Spektrum internationaler Fragen, einschließlich derjenigen, die in der OSZE diskutiert werden, auswirken – und hat dies offensichtlich auch bereits getan. „Das angespannte Verhältnis zwischen den USA und den EU-/NATO-Mitgliedern auf der einen und Russland auf der anderen Seite äußert sich in häufigen Meinungsverschiedenheiten über die Prioritätensetzung in der Arbeit der OSZE. Dies führt zu Streitigkeiten über die Durchführung und Mandatierung von Missionen und Feldoperationen und zu Uneinigkeit in Budgetfragen. Die Spaltung erschwert aber auch substanzielle institutionelle Reformen oder macht sie gar unmöglich [...]“⁷⁹

Als Fazit dieses ersten Kapitels lässt sich interessanterweise feststellen, dass die Beziehungen zwischen der NATO und der OSZE noch immer in den Kategorien Konkurrenz und Hierarchie wahrgenommen werden. Eine Kommentatorin aus Asien konstatierte kürzlich: „Während des Kalten Krieges stand die NATO im Mittelpunkt, wenn es um konventionelle Kriegsführung ging, und die OSZE hatte eine unterstützende Funktion. Nach dem Kalten Krieg ist es in der Ära unkonventioneller Kriegsführung und neuer Sicherheitsherausforderungen des 21. Jahrhunderts jedoch wichtig, einen Paradigmenwechsel zu vollziehen, damit nun die OSZE im Mittelpunkt steht und die NATO eine unterstützende Rolle spielt. Dialog, Vertrauensbildung und Krisenbewältigung – statt militärischer Macht – sollten die moderne Diplomatie leiten. Nur wenn die Diplomatie über OSZE-Kanäle scheitert, sollte der Westen auf die NATO zurückgreifen.“⁸⁰ Dieses Widerstreben, NATO und OSZE als gleichberechtigte Partner zu betrachten, sowie eine „desillusionierende“ Agenda nach dem Kalten Krieg haben die beiden Organisationen nicht daran gehindert, eine solide, vertrauensvolle und pragmatische Beziehung aufrechtzuerhalten, die auf menschlicher und technischer wechselseitig befruchtender Zusammenarbeit beruht.

78 Zitiert nach: NATO supports Ukraine in struggle with Russia, – Stoltenberg, 112 Ukraine, 10. Juli 2017, unter: <https://112.international/politics/nato-supports-ukraine-in-struggle-with-russia-stoltenberg-18698.html>.

79 Daniel Trachsler, Der OSZE-Vorsitz der Schweiz 2014: Herausforderung und Chance, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2013, Baden-Baden 2014, S. 77-87, hier: S. 81.

80 Christina Lin, Move over NATO; OSCE is a better platform to engage China, in: Asia Times, 7. November 2016, unter: <http://www.atimes.com/move-nato-osce-better-platform-engage-china>.

Die Reaktion der OSZE auf die Krise in der und um die Ukraine hat die Organisation wieder ins Rampenlicht gerückt und in Brüssel sichtbar gemacht. Der Konflikt hat, wie Pál Dunay hervorhebt, auch die Bande zwischen dem Bündnis und einigen OSZE-Teilnehmerstaaten, die die Bedrohung der territorialen Integrität der Ukraine zu Recht oder zu Unrecht als ersten Schritt einer ganzen Reihe von russischen Territorialansprüchen betrachten könnten, zweifellos enger geknüpft.⁸¹

Das Bündnis „begrüßte die rasche Entsendung der OSZE-Sonderbeobachtermission, die ungehindert operieren können und Zugang zu allen Regionen der Ukraine haben muss, um ihr Mandat zu erfüllen“,⁸² und verurteilte die Behinderung der Arbeit der Mission sowie Angriffe auf OSZE-Beobachter.⁸³ Die NATO-Verbündeten gehören sowohl in finanzieller als auch in personeller Hinsicht zu den Hauptunterstützern der Sonderbeobachtermission. Zugleich hat das Bündnis seine Beziehungen zur Ukraine intensiviert.⁸⁴

Im Juni 2016 ernannte Generalsekretär Stoltenberg mit dem Argument, dass eine verstärkte Präsenz der NATO in Wien zur aktiven Förderung und Stärkung der guten Beziehungen zwischen der NATO und der OSZE beitragen würde, Eirini Lemos Maniati, ein erfahrenes Mitglied des internationalen NATO-Stabs, zu seiner Stellvertreterin bei der OSZE.

Die Staats- und Regierungschefs der NATO hatten bereits auf ihrem Gipfel in Istanbul 2004 erklärt: „Die OSZE und die NATO haben sowohl funktional als auch geographisch weitgehend komplementäre Zuständigkeiten und gemeinsame Interessen.“⁸⁵ Über ein Jahrzehnt später gilt diese Aussage mehr denn je.

81 Vgl. Pál Dunay, Die Auswirkungen der Ukraine-Krise auf die europäische und die euroatlantische Sicherheit – und was wir daraus lernen können, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 269-294, hier: S. 279.

82 Wales Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5. September 2014, Abschnitt 27, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

83 Vgl. Warsaw Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016, 9. Juli 2016, Abschnitt 20, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

84 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, Comprehensive Assistance Package for Ukraine, Fact Sheet, Juli 2016, unter: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_09/20160920_160920-compreh-ass-package-ukraine-en.pdf. Zum Umgang der NATO mit dem Russland-Ukraine-Konflikt vgl. auch Oleksandr Tytarchuk/Maksym Khylyko, NATO, the EU and the OSCE in the Handling of the Russia-Ukraine Conflict: Competitive Synergy or „Freezing“ Crisis Management?, in: Goda/Tytarchuk/Khylyko (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), S. 87-100.

85 Istanbul Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Press Release (2004)096, 28. Juni 2004, Abschnitt 43, unter: <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>.

Regelmäßiger und vertrauensvoller Austausch auf politischer und personeller Ebene

Auch wenn die OSZE und die NATO kein Kooperationsabkommen geschlossen haben, das ihre Beziehungen und die Felder ihrer Zusammenarbeit festlegt, führt die gegenseitige Vertretung dazu, dass jede der beiden Organisationen über die Tätigkeit und die komparativen Vorteile der anderen Organisation in vollem Umfang informiert ist.

NATO-Generalsekretäre haben insgesamt dreimal vor dem Ständigen Rat der OSZE gesprochen – George Robertson zweimal (am 2. November 2000,⁸⁶ das erste Mal überhaupt, dass ein NATO-Generalsekretär vor dem Ständigen Rat sprach, und am 6. November 2003⁸⁷) und Jaap de Hoop Scheffer einmal (am 3. November 2005).⁸⁸ Anders Fogh Rasmussen eröffnete außerdem die jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz 2011.⁸⁹ Das OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul 1999, auf dem George Robertson sprach, war das erste überhaupt, auf dem ein NATO-Generalsekretär eine Rede gehalten hat,⁹⁰ auch wenn sein Vorgänger, Javier Solana, bereits beim Arbeitsessen der Staats- und Regierungschefs auf dem OSZE-Gipfel in Lissabon am 2. Dezember 1996 das Wort ergriffen hatte.⁹¹ Andere hochrangige Persönlichkeiten nehmen häufig an OSZE-Veranstaltungen teil. Der *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) der NATO, General James L. Jones, sprach am 14. September 2006 vor dem Ständigen Rat. Rose Gottemoeller, die jüngst zur ersten Stellvertretenden Generalsekretärin der Allianz ernannt wurde, nahm im Dezember 2016 am OSZE-Ministerratstreffen in Hamburg teil.

Obwohl die OSZE in der Regel nicht zur Teilnahme an oder Beobachtung von NATO-Ministertreffen und -Gipfeln eingeladen wird, machte man beim Gipfel von Wales 2014 eine Ausnahme. Am 5. September 2014 konnten der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der Schweizer Außenminister Didier Burkhalter,⁹² und OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier gemeinsam mit der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton und dem Generalsekretär des Europarates Thorbjørn Jagland an einer am Rande des Gipfels von der Regierung des Vereinigten Königreichs organisierten Veranstaltung zu den Auswirkungen der Krise in der und um die Ukraine auf die europäische Sicherheit im Allgemeinen teilnehmen.

86 Intervention by Secretary General at the OSCE Permanent Council, a.a.O. (Anm. 8).

87 PC.DEL/1292/03, 6. November 2003, und SEC.PR/634/03, 6. November 2003.

88 Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer at the OSCE Council, Wien, 3. November 2005, unter: <http://nato.int/docu/speech/2005/s051103a.htm>, und SEC.PR/490/05, 3. November 2005.

89 „NATO and the OSCE: building security together“, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the OSCE in Vienna, 30. Juni 2011, unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_75886.htm, in der OSZE in Umlauf gebracht als PC.DEL/652/11, 30. Juni 2011, vgl. auch SEC.PR/243/11, 30. Juni 2011.

90 SUM.DEL/68/99, 19. November 1999.

91 REF.S/135/96, 2. Dezember 1996.

92 Zu Minister Burkhalters Erklärung siehe CIO.GAL/158/14, 5. September 2014.

Über viele Jahre hinweg ist es zur Tradition geworden, dass der Amtierende Vorsitz der OSZE das Hauptquartier der NATO besucht und im Nordatlantikrat spricht. Botschafter Gernot Erler, Sonderbeauftragter der Bundesregierung für den OSZE-Vorsitz, tat dies am 27. Januar 2016⁹³ ebenso wie Botschafter Florian Raunig, Leiter der *Task Force* für den österreichischen OSZE-Vorsitz, und Botschafter Christian Strohal, Sonderbeauftragter des österreichischen Vorsitzes, am 22. Februar 2017. Wenn es die Ereignisse rechtfertigen, kann der Amtierende Vorsitzende das Bündnis auf *Ad-hoc*-Basis weiter informieren. So traf am 19. August 2008 der finnische Außenminister Alexander Stubb in Brüssel mit Außenministern der NATO zusammen, um die Lage in Georgien zu erörtern und weitere Schritte zu koordinieren. Er hielt außerdem eine Pressekonzferenz im NATO-Hauptquartier ab.⁹⁴

Auf der Ebene der Zentralen wurden regelmäßige Gespräche zwischen Mitarbeitern beider Organisationen eingeführt, die als Ausdruck des Konzepts „sich gegenseitig verstärkender Institutionen“ abwechselnd von der OSZE und der NATO veranstaltet werden. Das erste OSZE-NATO-Treffen auf Mitarbeiter-Ebene fand am 7. Juli 1998 in Wien statt. Die Zahl der Gespräche pro Jahr lag 2004 bei vier, bevor Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut vorschlug, sie 2006 auf zwei zu reduzieren, um so eine einheitliche Politik allen internationalen Organisationen gegenüber, mit denen die OSZE zusammenarbeitet, zu verfolgen. Die beiden Sekretariate treffen sich nun einmal im Jahr. Zum ersten und einzigen Mal fanden am 29. Juni 2015 in Wien gemeinsame *Ad-hoc*-Gespräche zwischen Mitarbeitern der Vereinten Nationen, des Europarats, der EU, der NATO und der OSZE statt, um kritische Fragen der euroatlantischen und eurasischen Sicherheit zu erörtern. Im Mittelpunkt standen dabei die Krise in der und um die Ukraine sowie die Förderung sich ergänzender Aufgaben vor Ort. Zielgerichtete informelle Gespräche zwischen den Mitarbeitern von OSZE und NATO finden auch mithilfe technischer Mittel in Form von Videokonferenzen statt oder wenn eine NATO-Delegation das OSZE-Hauptquartier besucht.⁹⁵

Die Generalsekretäre der beiden Organisationen haben zahlreiche Gelegenheiten, sich zu treffen, so z.B. jedes Jahr am Rande des „*High-Level-Segment*“ der VN-Generalversammlung oder der hochrangig besetzten Klausurtagung mit Leitern regionaler und anderer Organisationen, die der VN-Generalsekretär in Greentree Estate, Long Island, New York, veranstaltet.

Die OSZE-Sicherheitstage, die während der Amtszeit Lamberto Zanniers eingeführt und zu einem der beliebtesten Foren für intensive Debatten über Sicherheitsfragen geworden sind, bieten ebenfalls Gelegenheit für den Austausch mit der NATO. Die Sicherheitstage 2016 zum Thema „Wiederbelebung der

93 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, NATO and OSCE discuss modernising tools of military transparency, 27. January 2016, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127481.htm.

94 Vgl. SEC.PR/348/08, 19. August 2008.

95 So besuchte ein Team der Schnellen Eingreiftruppe der NATO (NATO Allied Rapid Reaction Corps, ARRC) am 9. März 2017 das OSZE-Hauptquartier.

militärischen Vertrauensbildung, Verminderung der Risiken und Rüstungskontrolle in Europa“ boten dem Stellvertretenden NATO-Generalsekretär Alexander Vershbow die Gelegenheit zu einer seiner letzten Reden, bevor er sich von seinem Posten verabschiedete.⁹⁶

Nicht zuletzt werden seit 1998 OSZE-Beobachter zu NATO-geführten Planungsübungen eingeladen.

Wechselseitig befruchtender Gedankenaustausch durch technische Zusammenarbeit

Die NATO und die OSZE haben ähnliche Interessen und Anliegen bei einer wachsenden Zahl technischer Fragen, nicht nur in Bezug auf die historische Rolle und das Kerngeschäft des Bündnisses (kollektive Verteidigung und „harte Sicherheit“), sondern auch im Zusammenhang mit einem neuen und umfassenderen Sicherheits-„Ökosystem“.

Rüstungskontrolle, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und militärische Transparenz

Die OSZE bietet einen bewährten Rahmen für die Aushandlung konventioneller Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM). Im Jahr 2016 beging die Organisation den 20. Jahrestag ihres „Rahmens für Rüstungskontrolle“ von 1996, mit dem ein Netz von ineinandergreifenden und sich gegenseitig verstärkenden Rüstungskontrollverpflichtungen geschaffen werden sollte.⁹⁷

Das starke Interesse der NATO an den Diskussionen in der ersten Dimension der OSZE erklärt sich von selbst. Am 10. Februar 2017 veranstaltete die NATO einen informellen Workshop, auf dem darüber diskutiert wurde, wie der Sicherheitsdialog in der euroatlantischen Region gestärkt werden könne. Im Mittelpunkt stand dabei vor allem die Frage, welche Bedeutung den drei großen Regionalorganisationen – der NATO, der EU und der OSZE – im Hinblick auf die gegenseitige Unterstützung bei der Verbesserung der bestehenden Rüstungskontrollmechanismen zukommt.⁹⁸ Im NATO-Hauptquartier in Brüssel befasst sich die Hochrangige Arbeitsgruppe (*High Level Task Force, HLTF*) für konventionelle Rüstungskontrolle, die sich aus Regierungsvertre-

96 Vgl. NATO, Remarks by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the OSCE Security Days, 3. Oktober 2016, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_135530.htm.

97 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Von Lissabon bis Hamburg: Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE, MC.DOC/4/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, unter: <https://www.osce.org/de/cio/290636>.

98 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, Strengthening NATO-EU-OSCE security dialogue on arms control, 10. Februar 2017, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_141728.htm.

tern der NATO-Mitgliedstaaten zusammensetzt, insbesondere mit der Implementierung des KSE-Vertrags.⁹⁹ Bereits Anfang der 1990er Jahre hatte das Bündnis VERITY entwickelt, eine als nicht geheim klassifizierte Datenbank, die die Umsetzung des Vertrags durch alle Vertragsstaaten, einschließlich der NATO-Partner, unterstützen sollte.¹⁰⁰ 1994 stimmte der Ständige Rat der OSZE dem Ersuchen des Verifikationskoordinierungsausschusses der NATO zu, in seinem Sekretariat zur Entgegennahme vereinbarter VSBM- und KSE-Notifikationen eine Endbenutzerstation des KSZE-Kommunikationsnetzes einzurichten.¹⁰¹

Am 12. Dezember 2007 beschloss die Russische Föderation, die Implementierung des KSE-Vertrags auszusetzen, und forderte Verhandlungen zur Wiederherstellung seiner Tragfähigkeit und zur Gewährleistung seiner kontinuierlichen Erneuerung. Nachdem sie ihre Enttäuschung und Besorgnis zum Ausdruck gebracht hatte,¹⁰² legte die NATO ein „Paket paralleler Maßnahmen“ vor, das jedoch nicht dazu führte, dass die Vertragsstaaten ihre Divergenzen überwinden konnten. Trotz des Konflikts vom August 2008 und der anschließenden einseitigen Anerkennung Südossetiens und Abchasiens, die die Situation in Bezug auf den Vertrag noch komplizierter machte, fanden 2010 und Anfang 2011 in Wien Konsultationen im Rahmen der Gruppe der 36, die sich aus allen Vertragsstaaten des KSE-Vertrags sowie sechs weiteren NATO-Mitgliedern zusammensetzt, statt. Die Konsultationen scheiterten und wurden 2011 ausgesetzt.¹⁰³ Seit 2007 ist es zur Tradition geworden, dass die NATO-Verbündeten auf dem OSZE-Ministerratstreffen eine Erklärung zum KSE-Regime abgeben, die sich im Wesentlichen an dem auf ihrer Dezembertagung herausgegebenen Kommuniqué der Außenminister orientiert, die strategische Bedeutung des Vertrags als Eckpfeiler der euroatlantischen Sicherheit unterstreicht und die Russische Föderation auffordert mit ihnen zusammenzuarbeiten, um die Vorteile dieses wegweisenden Regimes gemeinsam zu bewahren.¹⁰⁴

Das einzigartige OSZE-eigene Instrumentarium mit seinen sich ergänzenden und gegenseitig verstärkenden Rüstungskontrollvereinbarungen sowie seinen

99 Die HLTF wurde 1986 von den Verbündeten entsprechend der „Erklärung von Halifax zur konventionellen Rüstungskontrolle“ gegründet.

100 Vgl. Die Vorstellung von VERITY durch Metin Paksoy, Arms Control Databases Sub-Section, Arms Control & Coordination Section (ACCS), Political Affairs and Security Policy Division, NATO, „Databases as a tool for co-operation“, bei der FSK-Sondertagung über zivil-militärische Notfallplanung am 26. September 2007, FSC.DEL/490/07, 26. September 2007.

101 Vgl. PC.DEC/3, 15. Dezember 1994, auch in: KSZE, Ständiger Rat, Wien 1994, Journal Nr. 1, 15. Dezember 1994, S. 3.

102 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, NATO response to Russian announcement of intent to suspend obligations under the CFE Treaty, 16. Juli 2007, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_46613.htm.

103 Vgl. Pierre von Arx, Jüngste Entwicklungen in den Bereichen Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 225-250, hier: S. 242-243.

104 Vgl. MC.DEL/86/08, 8. Dezember 2008; MC.DEL/78/09, 2. Dezember 2009.

vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen spielt eine zentrale Rolle bei der Förderung der Sicherheit in Europa. Das gilt insbesondere für das 1990 verabschiedete politisch verbindliche Wiener Dokument (WD). Die NATO unterstützt nachdrücklich die Bemühungen zur Stärkung dieses Mechanismus für Transparenz und Berechenbarkeit und hat sich wiederholt für eine Modernisierung des WD eingesetzt und alle dazu eingeladen, sich konstruktiv an diesen Arbeiten zu beteiligen.¹⁰⁵ Einige NATO-Mitgliedstaaten haben konkrete Vorschläge zur Modernisierung des Dokuments vorgelegt. In einer Zeit zunehmenden Wettbewerbs im euroatlantischen Raum sind die Tatsache, dass die NATO der OSZE bei der Wiederbelebung des WD den Rücken stärkt, und die damit verbundene „Arbeitsteilung“ zwischen den beiden Organisationen, mit der sichergestellt werden soll, dass die Beziehungen von Berechenbarkeit, Vertrauen und Stabilität geprägt sind, besonders hervorzuheben und zu würdigen.¹⁰⁶ Die OSZE und ihr WD könnten sich als eine vorteilhafte und integrative Plattform zur Diskussion über gefährliche Zwischenfälle militärischer Art und zur Wiederaufnahme des Dialogs über militärische Transparenz zwischen Russland und den NATO-Mitgliedstaaten erweisen.¹⁰⁷

Im Bereich der Kleinwaffen und leichten Waffen (SALW) und der Lagerbestände konventioneller Munition, einer weiteren anerkannten „Nische“ der OSZE mit erheblichen Aktivitäten in allen ihren Teilregionen, ist ebenfalls die enge Koordination zwischen der NATO, der EU und der OSZE zu erwähnen. Koordinierungsmaßnahmen wurden *ad hoc* zwischen allen Akteuren durchgeführt, in der Regel mittels regelmäßiger Videokonferenzen.

2016 rief der OSZE-Ministerrat in Hamburg den Strukturierten Dialog über die aktuellen und künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum ins Leben, der sich 2017 unter österreichischem Vorsitz auf Bedrohungswahrnehmungen, Entwicklungen in den Militärdoktrinen und Trends bei den Streitkräftedispositiven sowie auf militärische Aktivitäten, die Anlass zur Sorge geben können, konzentrierte. Zwar vermied das Bündnis den „Block-zu-Block“-Ansatz; gleichwohl erwiesen sich seine abgestimmte Position und seine klare Orientierung zumindest in einigen wichtigen gemeinsamen Punkten zur Unterstützung des Strukturierten Dialogs als hilfreich und werden es auch in Zukunft sein.

105 Vgl. Warsaw Summit Communiqué, a.a.O. (Anm. 83), Abschnitt 13; Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the NATO-Ukraine Commission at the level of Defence Ministers, 15. Juni 2016, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_132488.htm; NATO Secretary General stresses the importance of political dialogue after NATO-Russia Council, 20. April 2016, unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_130125.htm.

106 Vgl. Kadri Liik/Merle Maigre, NATO-Russia dialogue and the future of the NATO-Russia Council, European Council on Foreign Relations, 5. Juli 2016, unter: http://www.ecfr.eu/article/commentary_nato_russia_dialogue_and_the_future_of_the_nato_russia_council.

107 Vgl. Loïc Simonet/Veera Tuomala, How can the OSCE help to reduce the risk of hazardous military incidents?, in: NATO Review, November 2016, unter: <https://www.nato.int/docu/review/2016/Also-in-2016/OSCE-help-reduce-risk-military-incidents/EN/index.htm>.

Terrorismus- und Drogenbekämpfung

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 identifizierten sowohl die OSZE als auch die NATO den internationalen Terrorismus als eine der größten Bedrohungen für den euroatlantischen Raum und für die internationale Sicherheit insgesamt und nahmen eine Anpassung ihrer Strategie und ihres Leistungsvermögens vor, um diese Bedrohung bekämpfen zu können. Der Konsolidierte Rahmen für die Bekämpfung des Terrorismus von 2012 erteilt der OSZE den Auftrag, mit anderen einschlägigen internationalen und regionalen Organisationen zusammenzuarbeiten, um Doppelarbeit zu vermeiden und Synergien zu maximieren,¹⁰⁸ ganz im Sinne der politischen Leitlinien der NATO zur Terrorismusbekämpfung, die im selben Jahr verabschiedet wurden.¹⁰⁹ Die OSZE und ihr Konsolidierter Rahmen werden in den Leitlinien der NATO von 2012 ausdrücklich erwähnt.¹¹⁰

Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und der OSZE bei der Terrorismusbekämpfung findet hauptsächlich auf Hauptquartiersebene mittels regelmäßiger gegenseitiger Einladungen zu Konferenzen und Veranstaltungen sowie durch den Austausch von Informationen statt. So hat das NATO-Exzellenzzentrum „Verteidigung gegen Terrorismus“ (*Centre of Excellence – Defence against Terrorism, COE-DAT*) regelmäßig die Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit, ATU*) der OSZE in seine Sitzungen einbezogen. Umgekehrt hat Botschafter Sorin Ducaru, Beigeordneter NATO-Generalsekretär für neue sicherheitspolitische Herausforderungen, in den letzten Jahren aktiv mit den zuständigen OSZE-Gremien zusammengearbeitet. Beide Organisationen beteiligen sich an der Umsetzung der Globalen Strategie der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung in Zentralasien und tauschen ihre Erfahrungen darüber aus, wie dem Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen vorgebeugt und wie Resolution 1540 des VN-Sicherheitsrats am besten umgesetzt werden kann.¹¹¹

108 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1063, Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus, PC.DEC/1063, 7. Dezember 2012, Annex, Punkt 6.

109 „Die NATO wird die Komplementarität mit bestehenden Bemühungen einzelner Staaten oder anderer internationaler Organisationen fördern und unnötige Doppelarbeit vermeiden. Die NATO wird sich bemühen, ihre Fachkompetenz und ihre Ressourcen zu koordinieren und nutzbringend einzusetzen und sich auf gezielte Programme konzentrieren, mit denen sie gegebenenfalls zu den Maßnahmen der Verbündeten und anderer internationaler Akteure beitragen und/oder diese verstärken kann.“ North Atlantic Treaty Organization, NATO’s policy guidelines on counter-terrorism. Aware, Capable and Engaged for a Safer Future, 21. Mai 2012, Abschnitt 8, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87905.htm.

110 Vgl. ebenda, Abschnitt 12.

111 „Die kontinuierliche Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) kann dazu beitragen, die Mitgliedsstaaten zur Einhaltung der einschlägigen internationalen Übereinkommen zu ermutigen.“ North Atlantic Treaty Organization, NATO’s Comprehensive, Strategic-Level Policy for Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD) and Defending against Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Threats, 1. September 2009, Abschnitt 31, unter: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_57218.htm, in der OSZE als SEC/DEL/278.09, 19. Oktober 2009, in Umlauf gebracht.

Das Potenzial für die Zusammenarbeit zwischen der NATO und der OSZE bei der Bekämpfung des Terrorismus sollte jedoch noch besser ausgelotet werden. Insbesondere ist es notwendig, ihre Zusammenarbeit vor Ort zu operationalisieren, vor allem mit Blick auf grenzbezogene und polizeiliche Aktivitäten und die diesbezügliche Ausbildung. Zentralasiatische Staaten haben z.B. wiederholt sowohl die NATO als auch die OSZE um Unterstützung bei der Grenzsicherung und beim Grenzmanagement gebeten. Man könnte Möglichkeiten zur Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen in der Region erkunden, vielleicht unter Einbeziehung anderer internationaler Partnerorganisationen.¹¹² Koordination ist notwendig, um sicherzustellen, dass sich die Aktivitäten rund um Afghanistan¹¹³ ergänzen und Doppelarbeit vermieden wird, und gleichzeitig das „Forum Shopping“ zu minimieren. Konkret könnten die NATO und die OSZE ihre Kräfte bündeln und Mechanismen zur Förderung und Erleichterung des Austauschs zwischen der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (*International Security Assistance Force*, ISAF) und den Grenzbehörden der benachbarten Länder Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan schaffen. Die NATO könnte die Stabsakademie für Grenzmanagement (*Border Management Staff College*, BMSC) in Duschanbe, eines der wirksamsten Instrumente der OSZE zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen in Zentralasien, für die Ausbildung von Offizieren aus Afghanistan, Seite an Seite mit Offizieren aus OSZE-Teilnehmerstaaten in der Region, und als regionales Zentrum für den Kapazitätsaufbau zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen nutzen.

Im Bereich der Drogenbekämpfung könnten die NATO und die OSZE die Koordinierung von Ausbildungsmaßnahmen für afghanische und zentralasiatische Drogenbekämpfungs- und Strafverfolgungsbeamte in Erwägung ziehen. Beide Organisationen führen derzeit ähnliche Ausbildungsprogramme durch, die zum Zwecke größerer Wirksamkeit synchronisiert werden könnten. Eine weitere Idee ist die Einrichtung von Mechanismen zur Erleichterung des Austauschs von Informationen und nachrichtendienstlichen Erkenntnissen zwi-

112 Es ist zutiefst bedauerlich, dass die 2014 begonnene systematische Bestandsaufnahme von OSZE, NATO und EU zur Analyse bestehender Projekte in Zentralasien, zur Ermittlung von Lücken und zur Entscheidung über koordinierte Maßnahmen in Form einer Matrix nie zu einem Abschluss gebracht wurde.

113 Nach ähnlichen Aktivitäten in den Jahren 2004 und 2005 wurde die OSZE darum ersucht, die für den 20. August 2009 geplanten Präsidentschafts- und Provinzratswahlen in Afghanistan zu unterstützen, und die Teilnehmerstaaten kamen mit Beschluss Nr. 891 des Ständigen Rates vom 2. April 2009 überein, ein vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) zusammengestelltes Wahlunterstützungsteam zur Unterstützung der afghanischen Regierung und der internationalen Bemühungen zu entsenden. In diesem Rahmen leistete die Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (*International Security Assistance Force*, ISAF) im Extremfall medizinische Unterstützung, einschließlich der Rettung und Evakuierung verwundeter Soldaten sowie des Abtransports verletzter Personen. Anlagen der NATO bzw. ISAF wurden bei Bedarf auch als sicherer Zufluchtsort zur Verfügung gestellt. So sorgte die NATO über die ISAF erneut für die Sicherheit, die die OSZE für die Entsendung eines OSZE-Wahlunterstützungsteams zur Unterstützung der Präsidentschafts- und Provinzratswahlen vom April 2014 benötigte.

schen ISAF/NATO-Drogenbekämpfungsexperten und Grenz- und Drogenbekämpfungsbehörden in Afghanistan und den benachbarten zentralasiatischen Staaten – eine von den afghanischen Behörden angesprochene Priorität.¹¹⁴

Das NATO-Programm „*Science for Peace and Security*“ (SPS), das eine Reihe neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen umfasst und darauf abzielt, Wissenschaftler, Experten und politische Entscheidungsträger aus der NATO und den Partnerländern zusammenzubringen, damit sie sich gemeinsam mit diesen neuen Herausforderungen befassen,¹¹⁵ könnte den Rahmen für gemeinsame Aktivitäten der OSZE und der NATO im Bereich grenzüberschreitender Bedrohungen bilden.

Cybersicherheit

Die NATO hat bereits vor langer Zeit begonnen, sich mit dem Schutz ihrer Kommunikations- und Informationssysteme vor Cyberbedrohungen zu befassen. Nachdem der Konflikt im Kaukasus 2008 gezeigt hatte, dass Cyberangriffe das Potenzial haben, zu einem Bestandteil von Militäroperationen zu werden, trug das 2010 auf dem Lissabonner Gipfel verabschiedete Strategische Konzept der NATO dem folgendermaßen Rechnung: „Cyberangriffe können [...] eine Schwelle erreichen, die den Wohlstand, die Sicherheit und die Stabilität von Nationalstaaten und des euroatlantischen Raums bedroht“. Cyberattacken im Rahmen der hybriden Kriegführung auf der Krim und in der Ostukraine im Jahr 2014 sowie ein Überlastungsangriff (*Distributed Denial of Service*, DDoS) auf die NATO, der die Internetseite des Bündnisses für über zehn Stunden lahmlegte, gaben den Anstoß zur Erarbeitung einer nunmehr dritten Fassung der Cyber-Sicherheitsstrategie des Bündnisses, die auf dem Gipfeltreffen von Wales gebilligt wurde.¹¹⁶ Mehrere mit der NATO verbundene Einrichtungen unterstützen das Bündnis bei der Verbesserung der Cyberabwehr, darunter das NATO *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* in Tallinn, Estland, eine bei der NATO akkreditierte Forschungs- und Ausbildungseinrichtung für die Ausbildung, Forschung und Entwicklung im Bereich Cyberabwehr.

Wie die NATO hat auch die OSZE ihr Augenmerk verstärkt auf Cybersicherheit gerichtet. Ihre Arbeit an einem Bündel vertrauensbildender Maßnahmen (VBM) zur Verminderung der sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergebenden Konfliktrisiken führte zur Verabschiedung eines entsprechenden Beschlusses auf dem Hamburger Ministerratstreffen im Dezember 2016.¹¹⁷ Auf dem Warschauer NATO-Gipfel brachte

114 Vgl. Alexander Vinnikov, NATO and Central Asia: Security, interests and values in a strategic region, in: *Security and Human Rights* 1/2009, S. 68-82, hier: S. 80.

115 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, *Science for Peace and Security*, unter: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/78209.htm>.

116 Vgl. Wales Summit Declaration, a.a.O. (Anm. 82), Abschnitt 72.

117 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 5/16, OSZE-Bemühungen im Zusammenhang mit der Verminderung

die Allianz, ohne die OSZE explizit zu erwähnen, ihre Unterstützung für die Arbeit anderer internationaler Foren zum Ausdruck, einschließlich der Bemühungen im Zusammenhang mit VBM und der Erarbeitung freiwilliger internationaler Normen für verantwortungsvolles staatliches Verhalten im Cyberspace.¹¹⁸

Die NATO und die OSZE könnten auf ihren offensichtlichen Synergien in diesem Bereich aufbauen. Am 27. Januar 2014 unterrichtete der OSZE-Koordinator für Maßnahmen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen den Ausschuss für Verteidigungspolitik und -planung (*Defence Policy and Planning Committee*, DPPC) der NATO über die Anstrengungen der OSZE zur Entwicklung von VBM im Zusammenhang mit Cybersicherheit/IKT-Sicherheit. In jüngerer Zeit, am 22. März 2017, unterrichtete der Beigeordnete NATO-Generalsekretär für neue sicherheitspolitische Herausforderungen die 64. Gemeinsame Sitzung des FSK und des Ständigen Rates der OSZE über „militärische Aspekte der Cybersicherheit“.¹¹⁹ Dieser aktive Informationsaustausch zwischen der NATO und der OSZE in diesem Bereich sollte fortgesetzt und weiter vertieft werden.

Das wirtschaftliche Umfeld

Die NATO und die OSZE haben in den letzten Jahren in Bezug auf die Wirtschafts- und Umweltaspekte von Sicherheit intensiv zusammengearbeitet. Dies geschah allerdings eher unsystematisch auf der Basis einzelner Projekte und ohne eine Gesamtstrategie oder einen umfassenden Rahmen.

Die NATO hat sich über ihr SPS-Programm der Umwelt- und Sicherheitsinitiative ENVSEC¹²⁰ als assoziierter Partner angeschlossen. ENVSEC bietet der Allianz die Möglichkeit, sicherheitsrelevante Umweltprobleme mit vereinten Kräften zu bewältigen. Die erste gemeinsame Aktivität der NATO und der OSZE in diesem Rahmen war ein mehrjähriges Projekt zur Überwachung des Kura-Aras-Flusssystemes, das von allen drei Ländern des Südkaukasus, Armenien, Aserbaidschan und Georgien, genutzt wird. Von 2003 bis 2008 unterstützte die NATO die Einrichtung eines Zentrallabors in jedem einzelnen der

der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, MC.DEC/5/16, 9. Dezember 2016, unter: <https://www.osce.org/de/cio/29038>

118 Vgl. Warsaw Summit Communiqué, a.a.O. (Anm. 83), Abschnitt 70.

119 Vgl. FSC-PC.DEL/3/17, 23. März 2017.

120 ENVSEC wurde 2003 gleichzeitig auf dem OSZE-Wirtschaftsforum in Prag und der fünften Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ in Kiew ins Leben gerufen. Gründungsmitglieder sind die OSZE, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP); ihnen schlossen sich in den folgenden Jahren die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE), das Regionale Umweltzentrum für Mittel- und Osteuropa (REC) und die NATO an. Hauptziel der Initiative ist die Förderung der Zusammenarbeit in Umweltfragen als Instrument zur Konfliktverhütung und Vertrauensbildung. ENVSEC arbeitet in vier Hauptbereichen: Management grenzüberschreitender natürlicher Ressourcen, gefährliche Stoffe und industrielle Hinterlassenschaften, Anpassung an den Klimawandel sowie Sensibilisierung und Beteiligung der Öffentlichkeit.

drei Länder. Die Ausrüstung, die mit Mitteln des SPS-Programms der NATO beschafft und installiert wurde, war für die drei Länder identisch; die Experten wurden gemeinsam in Norwegen und Belgien geschult. Dadurch wurde sichergestellt, dass jedes Land über ein einziges zentrales Referenzlabor verfügte und dass alle Länder die Wasserqualität mit den gleichen hohen Standards überwachten. So konnten sie Daten vertrauensvoll konsolidieren und es stand zugleich eine einzigartige Plattform für den Informationsaustausch in der Region zur Verfügung. Die OSZE stellte Mittel bereit, um die Gehälter der beteiligten Experten aufzustocken, und die OSZE-Mission in Georgien evaluierte regelmäßig die Labors vor Ort und trug dazu bei, dass die Endnutzer auf dem Laufenden gehalten wurden. Die OSZE-Feldoperationen in der Region haben maßgeblich dazu beigetragen, die Projektarbeiten zu überwachen und die lokalen Behörden auf das Projekt aufmerksam zu machen.

Im Jahr 2004 führten OSZE, NATO, UNDP und UNEP gemeinsam eine detaillierte technische Bewertung umweltbedingter Risikofaktoren im Fergana-Tal durch. Sie haben außerdem ein 2,5-Millionen-Dollar-Programm gestartet, das sich mit der Entsorgung radioaktiver Abfälle, der Verhütung und Beseitigung industrieller Gefahren, der Verbesserung der Katastrophenvorsorge und der Risikominderung befasst und auf eine nachhaltige Land- und Wasserbewirtschaftung abzielt. Jüngeren Datums ist ein Projekt zur „Verbesserung der Vorbereitung auf Überschwemmungen und Erdbeben im Südkaukasus“, das die OSZE 2012 im Rahmen des Teilbereichs „Umweltsicherheit“ des NATO-SPS-Programms vorgelegt hat und das dazu beitragen soll, die Frühwarnung und die Vorbereitung auf Naturkatastrophen in Armenien, Aserbaidschan und Georgien zu verbessern.

Am 10. Dezember 2007, kurz nach der Verabschiedung der Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit durch den OSZE-Ministerrat, fand in Valencia, Spanien, ein Workshop zum Thema „Wasserknappheit, Bodendegradation und Wüstenbildung im Mittelmeerraum – das Verhältnis von Umwelt- und Sicherheit“ statt, der gemeinsam von der NATO-Abteilung für öffentliche Diplomatie, dem spanischen OSZE-Vorsitz und dem Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE organisiert wurde.¹²¹ Die Teilnehmer erörterten, welche Rolle die OSZE, die NATO und andere Organisationen jeweils konkret bei der Förderung der Umweltsicherheit im Mittelmeerraum spielen könnten.

Schließlich bot die Vernichtung der extrem reaktiven, flüchtigen und hochgiftigen Raketentreibstoffkomponente *Mélange*, die in der ehemaligen Sowjetunion für Raketen und Lenkflugkörper verwendet worden war, der OSZE die Möglichkeit, mit der *NATO Maintenance and Supply Agency* (NAMSA) zusammenzuarbeiten, die eigens ein gemeinsames Gremium hierfür eingerichtet hatte, in das die OSZE einen Experten entsenden konnte. Vom 6. bis 8. Juli

121 Vgl. SEC.PR/568/07, 10. Dezember 2007.

2005 fand in Kiew, Ukraine, ein Workshop über die Entsorgung dieser Raketentreibstoffkomponente statt¹²² und es wurde die Einrichtung eines gemeinsamen Treuhandfonds speziell für *Mélange*-Projekte erwogen; diese Initiative scheint jedoch nicht weiter verfolgt worden zu sein. Weitere maßgeschneiderte Formen der Zusammenarbeit mit der NAMSA böten sich an. Die OSZE könnte beispielsweise die NAMSA um Hilfe bei der Räumung instabiler Munition bitten.

Bekämpfung des Menschenhandels

Das NATO-Konzept von 2004 zur Bekämpfung des Menschenhandels erwähnt auch die Arbeit der OSZE auf diesem Gebiet.¹²³ Das ehrgeizige Projekt der OSZE zur „Bekämpfung des Menschenhandels entlang der Migrationsrouten“ hat ebenfalls das Interesse der Allianz geweckt. Der Direktor des *NATO Stability Policing Centre of Excellence* (NSPCOE) nahm am 14. November 2016 an der Eröffnungsfeier der ersten simulationsgestützten Übung der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels entlang Migrationsrouten am *Center of Excellence for Stability Police Units* (CoESPU) in Vicenza, Italien, teil, und das Bündnis beobachtete die nachfolgenden Übungen.

Frauen, Frieden und Sicherheit

Das erste Konzept der NATO zu Frauen, Frieden und Sicherheit geht auf das Jahr 2007 zurück, der erste Aktionsplan der NATO in diesem Bereich wurde 2010 ausgearbeitet. Ein überarbeitetes Konzept und ein neuer Aktionsplan wurden 2014 verabschiedet.¹²⁴ Im September 2014 wurde ein NATO-Ausbildungsplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern in Militäroperationen verabschiedet, der die Gender-Ausbildung auf allen Ebenen vereinheitlicht und synchronisiert. Das *Nordic Centre for Gender in Military Operations* (NCGM) wurde zum *Department Head* der NATO für Gender-Ausbildung in Militäroperationen bestimmt. Darüber hinaus wurde in der gesamten Organisation – sowohl auf der zivilen als auch auf der militärischen Ebene – in allen Abteilungen und Einheiten sowie auf allen Führungsebenen ein Netzwerk von Gender-Beratern und Gender-Anlaufstellen aufgebaut. Auch die Schaffung eines festen NATO-Postens durch die Ernennung einer Sonderbeauftragten des NATO-Generalsekretärs für Frauen, Frieden und Sicherheit war ein wichtiger Beitrag zur weiteren Institutionalisierung und Sicherung von Gender-Kompetenz innerhalb der NATO, insbesondere auf strategischer Ebene. Nicht zuletzt

122 Vgl. SEC.PR/352/05, 8. Juli 2005.

123 „Die NATO wird die Weiterentwicklung der praktischen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit sowie zwischen der NATO und anderen internationalen Institutionen wie der UNO, der OSZE und der Internationalen Organisation für Migration unterstützen und aufrechterhalten.“ NATO, NATO Policy On Combating Trafficking In Human Beings, Policy document, 29 June 2004, Abschnitt 2, unter: <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-traffic.htm>.

124 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, NATO/EAPC Policy for the implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and related resolutions, 1. April 2014, unter: http://www.nato.int/cps/de/natohq/official_texts_109830.htm.

war die erstmalige Besetzung des Postens des Stellvertretenden Generalsekretärs des Bündnisses mit einer Frau, der renommierten Rose Gottemoeller, im Jahr 2016 ein wichtiges Signal.

Die NATO hat kürzlich zugesichert, in Fragen der Gleichstellung der Geschlechter ihre Partnerschaft mit anderen internationalen Organisationen, einschließlich der OSZE, zu stärken. In der Tat hat die OSZE auf der Grundlage ihres Aktionsplans zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern aus dem Jahr 2004 eine eigene Strategie zur Einbeziehung von Frauen in allen Phasen des Konfliktzyklus entwickelt und sich mit einem breiten Themenspektrum im Bereich Frauen, Frieden und Sicherheit befasst. Die Abteilung Genderfragen der OSZE unterstützt die Teilnehmerstaaten bei der Entwicklung, Implementierung und Evaluierung von nationalen Aktionsplänen zur Umsetzung der Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrats zu Frauen, Frieden und Sicherheit, und die Hälfte der weltweit bestehenden Pläne stammt aus der OSZE-Region.

Die OSZE und die NATO erörtern regelmäßig Fragen von gemeinsamem Interesse und mögliche Bereiche für eine weitere Koordinierung, darunter die Umsetzung der Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrates in der Ukraine. Botschafterin Mariët Schuurman, Sonderbeauftragte des NATO-Generalsekretärs für Frauen, Frieden und Sicherheit, nahm 2016 an zwei wichtigen OSZE-Veranstaltungen teil. So sprach sie im Februar im Rahmen des Internationalen Frauentages vor dem Forum für Sicherheitskooperation¹²⁵ und hielt auf einer von der Gruppe Terrorismusbekämpfung der OSZE im November organisierten Konferenz einen Vortrag zum Thema „*Gender Mainstreaming* in operativen Maßnahmen gegen gewalttätigen Extremismus“.

Beitrag zum Lehrplan der NATO

Die OSZE beteiligt sich regelmäßig an den Lehrveranstaltungen der *NATO School* in Oberammergau (u.a. an den Kursen „Umweltmanagement für Streitkräfte“ und „Europäische Sicherheitskooperation“). Seit 2013 nimmt die OSZE am *Comprehensive Approach Awareness Course* teil, der ein einheitliches Verständnis der komplexen strategischen Überlegungen in modernen Krisenmanagementprozessen unter den NATO-Partnerorganisationen ermöglichen soll. Die OSZE wirkt ebenfalls regelmäßig und in erheblichem Umfang an den Aktivitäten des *NATO Defense College* in Rom mit. OSZE-Generalsekretär Zannier hielt am 31. Oktober 2014 im Kollegium die traditionelle Eisenhower-Vorlesung zum Thema „Aktuelle europäische Sicherheits Herausforderungen und die Rolle der OSZE“.

Der OSZE-Akademie in Bischkek, Kirgisistan, ist es trotz einiger Anstrengungen bedauerlicherweise noch nicht gelungen, die NATO für die Bereitstellung von Fachwissen und die Teilnahme an hochrangig besetzten Konferenzen zu gewinnen und auf diese Weise zu einer Plattform für Konsultationen

125 Vgl. FSC.DEL/18/16, 2. Februar 2016.

zwischen der NATO und regionalen Experten, insbesondere zu Fragen im Zusammenhang mit Afghanistan, zu werden.

Sicherheitssektorgovernance und -reform (SSG/R), ein Thema, bei dem sowohl die NATO als auch die OSZE bestrebt sind, die Koordinierung ihrer Aktivitäten und die Kohärenz ihrer Unterstützung zu verbessern, und der Bereich Energiesicherheit, in dem die Positionen der NATO direkt mit denen der OSZE kompatibel sind, insbesondere hinsichtlich des Schutzes kritischer Energieinfrastrukturen vor Terroranschlägen,¹²⁶ könnten weitere Möglichkeiten für die zukünftige Zusammenarbeit und gemeinsame Aktivitäten bieten.

Erforschung neuer Perspektiven

„Die Geschichte wird diese Konferenz nicht danach beurteilen, was wir heute hier sagen, sondern danach, was wir morgen tun“, sagte Gerald Ford, der Präsident der Vereinigten Staaten, bei der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki 1975.¹²⁷ Wird die Sicherheit im Mittelmeerraum eines Tages im Einklang mit der neuen „Südstrategie“ der NATO ein gemeinsames Anliegen der OSZE und des Atlantischen Bündnisses sein? Besteht vor allem Bedarf an einem neuen Rahmen für die Kommunikation zwischen den beiden Akteuren, der die gegenwärtig eher pragmatische und informelle Beziehung institutionalisieren würde?

Der Mittelmeerraum – ein neuer Horizont für die Zusammenarbeit zwischen NATO und OSZE?

Der „Bericht des Rats über die künftigen Aufgaben der Allianz“ von 1967, auch als Harmel-Bericht bekannt, veranlasste die Verbündeten bereits damals, den Verteidigungsproblemen des Mittelmeerraums als eines „exponierten Gebiets“ besondere Aufmerksamkeit zu schenken.¹²⁸ Fünfzig Jahre nach Veröffentlichung dieses Dokuments, eines Meilensteins in der Geschichte der NATO, steht die „Südflanke“ der NATO erneut auf dem Prüfstand.

Der geographische Geltungsbereich des NATO-Mittelmeerdialogs, der 1994 vom Nordatlantikat mit dem Ziel ins Leben gerufen wurde, auf der Basis eines besseren gegenseitigen Verständnisses zur regionalen Sicherheit und Stabilität beizutragen, entspricht der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft, mit einer Aus-

126 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Madrid 2007, Beschluss Nr. 6/07, Schutz Kritischer Energieinfrastruktur vor Terroranschlägen, MC.DEC/6/07, 30. November 2007, unter: <https://www.osce.org/de/mc/29483>.

127 Rede vor der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, CSCE/III/PV.5, S. 11.

128 Vgl. Harmel-Bericht der Nordatlantikpakt-Organisation, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dokumentation zum KSZE-Prozess, Bonn 1990, S. 383-386, hier: S. 386.

nahme: Mauretanien, das in die NATO-Initiative einbezogen ist, ist kein Kooperationspartner der OSZE.¹²⁹ Viele der Bereiche, die für die Förderung des Engagements der NATO-Partner von Interesse sind, spiegeln Bereiche der Interaktion der OSZE mit ihren eigenen Partnern wider. Die Sicherheit rund um das Mittelmeer war jedoch selten die Basis für den Austausch zwischen den beiden Organisationen.

Im Jahr 2002 informierte ein Vertreter des OSZE-Sekretariats auf Einladung des Vorsitzenden der NATO-Kooperationsgruppe Mittelmeer die Delegierten der damals 19 NATO-Staaten über den Mittelmeerdiallog der OSZE. Zwei Wochen zuvor hatte bereits ein Vertreter des Internationalen Sekretariats der NATO die Mittelmeer-Kontaktgruppe der OSZE über den Mittelmeer-Dialog der NATO unterrichtet.¹³⁰ Bei dieser Gelegenheit wurde auch der Vorschlag unterbreitet, Treffen auf Expertenebene zwischen der NATO und der OSZE einzuberufen, um gemeinsame Anliegen in Bezug auf den Mittelmeerraum zu erörtern. Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, einen regelmäßigen (jährlichen oder halbjährlichen) Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen der OSZE, der NATO und der EU über ihre sich ergänzenden Mittelmeerdialloge und -partnerschaften zu organisieren. Entsprechend dem Beschluss des NATO-Gipfels in Prag, die zwischen dem Mittelmeerdiallog der Allianz und anderen internationalen Bemühungen bereits bestehende Komplementarität zu stärken, boten Gespräche zwischen Mitarbeitern der NATO und der OSZE im Jahr 2003 erstmals Gelegenheit, die Mittelmeerdialloge beider Organisationen zu erörtern. Bis 2013, als das OSZE-Sekretariat an dem Treffen der Politikberatergruppe zum NATO-Mittelmeerdiallog teilnahm, gab es jedoch keine nennenswerten Fortschritte.¹³¹ Auch von praktischer Zusammenarbeit kann – mit der beachtlichen Ausnahme des oben erwähnten Workshops zum Thema Wasserknappheit – kaum die Rede sein.

Die OSZE war nicht die einzige Organisation, die vom Arabischen Frühling überrascht wurde: „Der Aufstand gegen die Regime kam selbst für eine Institution wie die NATO überraschend“,¹³² gestand die Forschungsabteilung des *NATO Defense College* in Rom. Kurz darauf, am 25. Oktober 2011, veranstaltete das Wiener Büro des *International Peace Institute* (IPI) einen Workshop über die Auswirkungen der Aufstände und Veränderungen in der arabischen Welt auf die Partnerschaft zwischen der OSZE und ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum.¹³³

129 Zur OSZE-Mittelmeerpartnerschaft vgl. Loïc Simonet, Die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft vier Jahre nach Beginn des „Arabischen Frühlings“, in: OSZE-Jahrbuch 2014, a.a.O. (Anm. 81), S. 357-382.

130 Vgl. SEC.GAL/139/02, 19. Juli 2002.

131 Die OSZE wurde erneut zur Tagung der NATO-Beratungsgruppe 2017 in Nouakchott, Mauretanien, eingeladen.

132 Florence Gaub/Sandy Guptill/Karl-Heinz Kamp/Pierre Razoux/Rolf Schwarz, *The Arab Explosion: Questions and Options for NATO*, Research Division, NATO Defense College, Rom, 23. Februar 2011, S. 1.

133 Vgl. IPI, *The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings*, Dezember 2011.

Die neue „Südstrategie“ der NATO, wie sie auf dem Warschauer Gipfel festgelegt wurde, könnte zu einer engeren Zusammenarbeit mit der OSZE führen. Migrationsfragen, bei denen die Auswirkungen der EU-Politik wichtig sind, könnten zu einem Bereich werden, in dem die Organisationen, die im Mittelmeerraum tätig sind, stärker interagieren; dasselbe gilt für die Fähigkeit zur Reform des Sicherheitssektors, Mediation, den interreligiösen Dialog, grenzüberschreitende Bedrohungen (insbesondere die Bewältigung der Herausforderungen, die sich aus der Lage in der Sahelzone ergeben) sowie die Vertiefung der Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen (Afrikanische Union/AU, Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft/ECOWAS). Auch die Situation in Libyen, das sich 2013 als OSZE-Kooperationspartner beworben hat – bisher ohne Erfolg –, sollte ein gemeinsames Anliegen sein. Am 11. Februar 2004 wies der damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, der bulgarische Außenminister Solomon Passy, auf der Münchner Sicherheitskonferenz darauf hin, dass eine EU-NATO-OSZE-Mittelmeerkonferenz vielleicht ein guter Auftakt für die Vertiefung der Zusammenarbeit in der Region wäre.¹³⁴ Diese Idee ließe sich wieder aufgreifen.

Das von der Allianz geplante Zentrum für Terrorismusbekämpfung in Neapel, dessen Konzept im Februar 2017 genehmigt wurde und das als Anlaufstelle für die Überwachung von zunehmenden Bedrohungen an der südlichen Flanke des Bündnisses dienen soll, könnte eine Plattform für die Interaktion mit anderen Sicherheitsorganisationen bieten. Es soll seine Tätigkeit Ende 2017 aufnehmen und als Koordinierungszentrum für Terrorismusbekämpfung, Nachrichtendienste und den Aufbau von Verteidigungskapazitäten zur Stabilisierung Nordafrikas und des Nahen Ostens sowie zur Abwehr von Bedrohungen aus dem Süden dienen.

Werden neue Foren und Instrumente für die Zusammenarbeit benötigt?

Koordinierungsmechanismen für internationale Organisationen zu schaffen war schon immer eine schwierige Aufgabe, unabhängig davon, wie vertrauensvoll und konstruktiv auch immer die Beziehungen zwischen ihnen waren. Die Plattform für kooperative Sicherheit von 1999 ist ein rein theoretischer Rahmen geblieben. Des Weiteren war in der OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert (2003) vorgeschlagen worden, im Einvernehmen mit anderen internationalen Organisationen einen *Ad-hoc*-Beratungsmechanismus zur gemeinsamen Analyse und Bewältigung von Bedrohungen einzurichten. Dieser Mechanismus kam jedoch nie zustande, weil einige Partnerorganisationen der OSZE kein Interesse daran hatten.

134 Vgl. SEC.PR/45/04, 11. Februar 2004.

Interessanterweise existiert ein solcher Mechanismus zwischen der NATO und der OSZE, der allerdings vor Kurzem „eingefroren“ wurde. Der 1997 als Nachfolger des Nordatlantischen Kooperationsrats (NAKR) gegründete Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR) war lange Zeit ein Forum für Dialog, politische Konsultationen und Zusammenarbeit zwischen der NATO und ihren Partnern und ist für die europäische Sicherheit in vielen Bereichen, darunter regionale Fragen, Rüstungskontrolle, einschließlich Kleinwaffen und leichter Waffen,¹³⁵ Friedenssicherung, verteidigungsökonomische Fragen, zivile Notfallplanung, sowie wissenschaftliche Angelegenheiten und Umweltfragen, von entscheidender Bedeutung. Er konnte Probleme bei der Frühwarnung und Konfliktprävention identifizieren und erörtern und Beiträge zur Vertrauensbildung im euroatlantischen Raum leisten und war maßgeblich an der Förderung politischen Wandels, der Unterstützung von Verteidigungsreformen und der Entstehung einer gemeinsamen Sicherheitskultur beteiligt.¹³⁶

Es ist schwer zu sagen, warum der EAPR an Bedeutung verloren hat und schließlich einschlief. Noch im Jahr 2000 hatte Generalsekretär Robertson vorgeschlagen: „Wir sollten die Flexibilität des EAPR dazu nutzen, innovative Wege zur Bewältigung von Sicherheitsherausforderungen zu erkunden“, und damit Behauptungen, der EAPR sei irrelevant, widersprochen.¹³⁷ Der rumänische OSZE-Vorsitz übermittelte der NATO im Jahr 2001 ein von den Botschaftern Österreichs, Portugals und Rumäniens ausgearbeitetes *Non-Paper* zur „Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der NATO und der OSZE mit Unterstützung des EAPR“ mit einem ganz ähnlichen Tenor. Die Unterrichtung des EAPR durch den Vorsitzenden des Ständigen Rates der OSZE im November 2013 scheint jedoch die letzte Interaktion zwischen der OSZE und dieser Institution gewesen zu sein. Kritiker des EAPR sagten, dieser spiele mehr oder weniger die gleiche Rolle wie die OSZE, noch dazu mit fast identischer Mitgliedschaft.¹³⁸ Der Hauptgrund für seinen Untergang könnte jedoch – wieder einmal – schlicht und einfach die Verschlechterung der Beziehungen zwischen der NATO und Russland sein.

Der von der NATO im Zuge der Umsetzung des auf dem Lissaboner Gipfel von 2010 verabschiedeten Strategischen Konzepts 2014 ins Leben gerufenen „*Partnership Interoperability Initiative*“ war bislang kein glücklicheres Schicksal beschieden. Die Initiative enthielt zwei zentrale Elemente. *Erstens*: eine „Interoperabilitätsplattform“ als Rahmen für den Dialog zwischen der NATO und ihren Partnern über die Zusammenarbeit und die Vereinbarkeit der

135 Der EAPR hatte eine *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe für Kleinwaffen und leichte Waffen sowie Minenräumaktionen eingesetzt, die am 17. November 2004 vom FSK-Koordinator für Kleinwaffen und leichte Waffen konsultiert wurde. Vom 28. bis 30. Mai 2008 fand im NATO-Hauptquartier eine vom EAPR und der OSZE gemeinsam veranstaltete Synergiekonferenz für regionale Organisationen über die Umsetzung des Aktionsprogramms der Vereinten Nationen zu Kleinwaffen und leichten Waffen statt.

136 OSZE-Generalsekretär Perrin de Brichambaut sprach am 11. Juli 2007 vor dem EAPR.

137 Intervention by Secretary General at the OSCE Permanent Council, a.a.O. (Anm. 8).

138 Vgl. André Dumoulin, *Enjeux et signifiants de l'extension de l'OTAN*, in: *Etudes internationales* 3/1999, S. 547-570, hier: S. 568.

operativen und strategischen Ziele bei Einsätzen zur Krisenbewältigung; die Plattform dient einem ähnlichen Zweck wie die Plattform für kooperative Sicherheit der OSZE, nämlich der Förderung der strategischen und operativen Kohärenz zwischen zwischenstaatlichen Organisationen, auch wenn sie, was den Umfang und die Zielgruppe angeht, begrenzter ist als die OSZE-Initiative.¹³⁹ *Zweitens*: eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der NATO mit den Vereinten Nationen, der EU und der OSZE an Orten, an denen diese Seite an Seite mit der NATO im Einsatz sind, darunter: Kontakte zwischen Angehörigen des Personals zum Austausch von Lagebewertungen und Informationen; Austausch von bewährten Praktiken und Erfahrungen im Zusammenhang mit Ausbildung und Einsätzen; Analyse der gewonnenen Erkenntnisse, auch durch das *Joint Analysis and Lessons Learnt Centre* (JALLC) der NATO, und, falls erforderlich, Vorschläge für Korrekturmaßnahmen; sowie die weitere Einbeziehung internationaler Organisationen in NATO-Übungen zur Krisenbewältigung. Nach unserem Kenntnisstand wurden noch keine konkreten Schritte zur Umsetzung der Interoperabilitätsplattform unternommen, und es ist schwierig zu beurteilen, wie sie von anderen wichtigen Akteuren aufgenommen wurde.

Ist es überhaupt notwendig, eine eigene Plattform für den Dialog zwischen dem Atlantischen Bündnis und seinen Partnern, einschließlich der OSZE, zu schaffen? „Was spräche dagegen, ein europäisches Sicherheitsforum regelmäßig in Brüssel tagen zu lassen, mit einer alle anderen Institutionen ebenfalls berührenden Agenda, in dem politische Strategien diskutiert, Aufgaben verteilt, Synergien erzielt und Reibungsverluste vermieden würden?“, fragte einmal ein deutscher Diplomat.¹⁴⁰ Eine spontane, informelle und pragmatische Zusammenarbeit hat sicherlich ihre Vorzüge, zumal der aktuelle politische Kontext eine weitere Institutionalisierung behindern könnte; eine formale Struktur hätte jedoch zweifellos einen entscheidenden Vorteil sowohl für die Organisationen als auch für ihre Mitgliedstaaten. Auch wenn die Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO seit dem Berlin-Plus-Abkommen von 2003, das in der am 8. Juli 2016 unterzeichneten gemeinsamen Erklärung gipfelte,¹⁴¹ kaum zu übertreffen sein dürfte, sollte die OSZE ebenso nichts daran hindern, nach dem Vorbild der gemeinsamen VN-NATO-Erklärung von 2008¹⁴² zumindest auf der Grundlage einer Erklärung zur Zusammenarbeit auf

139 Die Hauptadressaten der Plattform waren die Partnerstaaten der NATO; die Minister waren jedoch übereingekommen, die OSZE, die VN und die EU einzuladen, an den Sitzungen der Plattform teilzunehmen, wenn dies relevant ist.

140 Reinhard Bettzuege, *Die OSZE des 21. Jahrhunderts – Aufbruch zu neuen Ufern?*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2002*, Baden-Baden 2002, S. 41-47, hier: S. 46.

141 North Atlantic Treaty Organization, Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 8. Juli 2016, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

142 Vgl. Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation, unterzeichnet in New York am 23. September 2008, unter: <http://streitcouncil.org/uploads/PDF/UN-NATO%20Joint%20Declaration.pdf>.

Sekretariatsbene mit dem Bündnis zu kooperieren, wenn das von beiden Seiten als nützlich und notwendig erachtet wird.

Fazit

In seinem Buch „*Security Without Nuclear Deterrence*“ stellt sich Commander Robert Green, ein pensionierter Offizier der *Royal Navy* und erklärter Gegner von Atomwaffen, eine Atlantische Allianz vor, die mit der OSZE verschmolzen ist, der einzigen Organisation, die seiner Meinung nach „einen Ausweg aus dem sogenannten ‚Sicherheitsdilemma‘ bieten kann, bei dem das einseitige Streben nach Sicherheit zu mehr Unsicherheit bei anderen führt, die wiederum Maßnahmen zur Selbstverteidigung ergreifen, mit dem Ergebnis andauernder Feindseligkeit und fortwährenden Wettrüstens [...] Die NATO würde in ein gemeinsames Sicherheitsnetz für alle 57 Staaten ‚von Vancouver bis Wladiwostok‘ umgewandelt. Das würde einen neuen Namen verdienen: vielleicht die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Nordasien und Nordamerika (OSZENANA)?“¹⁴³

Es ist unwahrscheinlich, dass die OSZENANA in naher Zukunft das Licht der Welt erblicken wird, die NATO und die OSZE müssen jedoch in gemeinsamen sicherheitsrelevanten Fragen weiterhin zusammenarbeiten und die Komplementarität ihrer Kernaktivitäten im Sinne einer kooperativen Sicherheitslogik in einer für beide Seiten vorteilhaften Weise und bei uneingeschränkter Achtung der institutionellen Autonomie der anderen Seite optimieren. Eine solche kontinuierliche Interaktion ist unerlässlich, wie das Schreiben von 50 europäischen Parlamentariern aus 13 Ländern vom 14. Juli 2017 an NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg und den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Sebastian Kurz zeigt, in dem diese beiden wichtigen europäischen Sicherheitsorganisationen aufgefordert werden, den Dialog, die Entspannung und die Reduzierung nuklearer Risiken in Europa fortzusetzen.¹⁴⁴

Über die enge und vertrauensvolle tägliche Zusammenarbeit zwischen der NATO und der OSZE hinaus besteht offensichtlich Bedarf an neuen „Erfolgsgeschichten“. Auch wenn sie 2017 auf dem Balkan fortbestand, liegt die fruchtbare Zusammenarbeit der beiden Organisationen doch weitgehend hinter uns, und es ist wohl unwahrscheinlich, dass sich ihr Zusammenschluss im Kosovo in naher Zukunft wiederholen könnte, wenn man bedenkt, welche Kontroversen er ausgelöst hat. Die Tatsache, dass 2018 mit Italien und 2019 mit der Slowakei zwei Mitgliedstaaten der NATO den OSZE-Vorsitz innehaben werden, könnte Chancen für neue Entwicklungen bieten. Die OSZE sollte darüber

143 Commander Robert Green, *Royal Navy (Ret'd), Security Without Nuclear Deterrence*, Christchurch 2010, S. 122.

144 Vgl. Parliamentarians for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament (PNND), Brief an den Generalsekretär der NATO, Jens Stoltenberg, und den Vorsitzenden der OSZE, Sebastian Kurz, 14. Juli 2017, unter: http://www.pnnd.org/sites/default/files/i/doc/2017ActionPlan/brief_an_den_generalsekretar_der_nato_und_osze-vorsitzenden_deutscheversion.pdf.

hinaus aber auch den Mut haben darauf hinzuarbeiten, die politischen Gräben zu überwinden und sich von (oftmals selbst auferlegten) Zwängen zu befreien. Wie in einem kürzlich erschienenen Papier zur internationalen Krisenbewältigung zu Recht festgestellt wurde, „muss die OSZE einen Weg finden, die enge Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere mit der EU und der NATO, aufrechtzuerhalten“. Sie muss außerdem „konstruktives praktisches Handeln bei der Wiederherstellung kooperativer europäischer Sicherheit an den Tag legen“.¹⁴⁵ Die Situation, die die NATO daran gehindert hat, auf den OSZE-Ministerratstreffen 2015 und 2016 das Wort zu ergreifen, womit sie mit einer langen Tradition brach, ist inakzeptabel und sollte dringend bereinigt werden. Die Eröffnung eines kleinen OSZE-Verbindungsbüros in Brüssel, das sowohl für die EU als auch für die NATO zuständig sein könnte, würde diesen Prozess erleichtern. Es würde die Organisation näher an den Entscheidungsfindungsprozess und an das strategische Denken heranbringen und es ihr ermöglichen, rasch auf neue Maßnahmen zu reagieren sowie ein Netzwerk von Kontakten aufzubauen. Diese Idee, die in der Vergangenheit schon mehrfach vorgebracht wurde,¹⁴⁶ sollte nicht länger tabu sein. Auch internationalen Organisationen „östlich von Wien“ sollte eine solche Chance unter gleichen Bedingungen geboten werden, wenn sie dies wünschen. Der 50. Jahrestag des Harmel-Berichts,¹⁴⁷ eines zentralen politischen und strategischen Dokuments, in dem nachdrücklich gefordert wurde, dass Entspannung und Dialog als gleichberechtigte Hauptfunktionen der Atlantischen Allianz neben die Verteidigung treten, ist der richtige Zeitpunkt, um Erfindungsgeist, Pragmatismus und neue politische Lösungen zu fordern. Die Beziehungen zwischen der OSZE und der NATO waren entscheidend für die Gestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur nach dem Kalten Krieg. „Die NATO und die OSZE haben in der Vergangenheit Europa gemeinsam stabiler und sicherer gemacht. Unsere Aufgabe ist es jetzt, die Zukunft noch sicherer zu machen.“¹⁴⁸

145 Tytarchuk/Khylko, a.a.O. (Anm. 84), S. 97.

146 Vgl. Gérard Stoudmann, *The OSCE: Still relevant to the new global security environment?*, in: *Helsinki Monitor* 3/2005, S. 199-203, hier: S. 199-200, und Lars-Erik Lundin, „Working together: the OSCE’s relationship with other relevant international organisations.“ *Nine steps to effective OSCE engagement*, Food-for-thought paper commissioned by the CIO, CIO.GAL/83/12/Corr.1*, 9. Juli 2012.

147 Vgl. Harmel-Bericht der Nordatlantikpakt-Organisation, a.a.O. (Anm. 128).

148 „NATO and the OSCE: building security together“, a.a.O. (Anm. 89).

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

Gruppe der Sieben (G7)

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Europarat

Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO)

Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR)

Partnerschaft für den Frieden (PfP)

NATO-Russland-Rat

NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission

Globale Partner der NATO

Europäische Union (EU)

EU-Bewerberländer

EU-Assoziierungsabkommen

Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)

Europäischer Wirtschaftsraum (EWR)

Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA)

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU)

Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS)

Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat

Euro-arktischer Barentsrat

Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter

Nordischer Rat

Rat der Ostseestaaten (CBSS)

Kooperationsrat für Südosteuropa (RCC)

Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP)

Mitteeuropäisches Freihandelsabkommen (CEFTA)

Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC)

Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA)

Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ)

SOZ-Beobachter

SOZ-Dialogpartner

Quellen:

OECD: www.oecd.org

Europarat: www.coe.int

NATO: www.nato.int

EU: europa.eu

EWK: <http://www.efta.int/eea>

GUS: www.cis.minsk.by

EAWU: www.eaeunion.org

OVKS: www.odkb-csto.org

Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat: www.baltasam.org

Euro-arktischer Barentsrat: www.beac.st

Nordischer Rat: www.norden.org

CBSS: www.cbss.org

Kooperationsrat für Südosteuropa: www.rcc.int

CEFTA: www.cefta.int

ZEI: www.ceinet.org

BSEC: www.bsec-organization.org

NAFTA: www.naftanow.org

SOZ: www.sectesco.org

Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen¹

1. Albanien

Beitrittsdatum: Juni 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent² (OSZE-Rang: 40)³

Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 46)⁴

Bevölkerung: 3.047.987 (OSZE-Rang: 41)⁵

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar⁶: 4.147

BIP-Wachstum: 2,2 Prozent (OSZE-Rang: 27)⁷

Streitkräfte (aktive): 8.000 (OSZE-Rang: 43)⁸

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2009), EAPR, EU-Bewerberland, RCC, SEECP, CEFTA, ZEI (1996), BSEC.

2. Andorra

Beitrittsdatum: April 1996

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 468 km² (52)

Bevölkerung: 76.965 (53)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 40.215⁹

BIP-Wachstum: -0,1 (2013)¹⁰

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1994), Sondervereinbarungen mit der EU (1990, 2004)¹¹.

3. Armenien

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 29.743 km² (45)

1 Bearbeitet von Jochen Rasch.

2 Daraus ergeben sich insgesamt 100,055 Prozent.

3 Von 57 Ländern.

4 Von 57 Ländern.

5 Von 57 Ländern.

6 Angaben in gegenwärtigen US-Dollar werden durch Umrechnung aus der Inlandswährung in US-Dollar nach dem offiziellen Umrechnungskurs für das betreffende Jahr gewonnen. Siehe: The World Bank, World Development Report 2002, Washington, D.C., 2002. Aufgrund der eingeschränkten Vergleichbarkeit der Daten aus verschiedenen Jahren unternehmen wir hier kein Ranking.

7 Von 52 Ländern.

8 Von 52 Ländern.

9 2013.

10 2013.

11 1990 Vereinbarung über eine Zollunion (für industrielle Erzeugnisse), 2004 (begrenzte) Kooperationsvereinbarung. Siehe: https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2050/andorra-and-eu_en.

Bevölkerung: 3.045.191 (42)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 3.606
BIP-Wachstum: 0,2 Prozent (48)
Streitkräfte (aktive): 44.800 (17)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, Pfp (1994), Abkommen zwischen der EU und Armenien über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft (2017)¹², GUS (1991), EAWU, OVKS, BSEC, SOZ-Dialogpartner.

4. Aserbaidtschan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 86.600 km² (29)
Bevölkerung: 9.961.396 (20)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 3.877
BIP-Wachstum: -3,1 Prozent (52)
Streitkräfte (aktive): 66.950 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, Pfp (1994), Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der EU und Aserbaidtschan (1999)¹³, GUS (1991), BSEC, SOZ-Dialogpartner.

5. Belarus

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)
Fläche: 207.600 km² (20)
Bevölkerung: 9.549.747 (23)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 4.989
BIP-Wachstum: -2,6 Prozent (51)
Streitkräfte (aktive): 48.000 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, Pfp (1995), GUS (1991), EAWU, OVKS, ZEI (1996), SOZ-Beobachter.

6. Belgien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)
Fläche: 30.528 km² (44)
Bevölkerung: 11.491.346 (16)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 41.096
BIP-Wachstum: 1,2 Prozent (42)
Streitkräfte (aktive): 29.600 (23)

12 Das Abkommen zwischen der EU und Armenien über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft (CEPA) wurde am 24. November 2017 unterzeichnet. Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/896/armenia-and-eu_en.

13 Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/916/azerbaijan-and-eu_en.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958).

7. Bosnien und Herzegowina

Beitrittsdatum: April 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 51.197 km² (37)

Bevölkerung: 3.856.181 (38)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 4.709

BIP-Wachstum: 2,0 Prozent (29)

Streitkräfte (aktive): 10.500 (39)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2002), EAPR, PfP (2006), Antrag auf EU-Mitgliedschaft (2016)¹⁴, RCC, SEECP, CEFTA, ZEI (1992).

8. Bulgarien

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent (26)

Fläche: 110.879 km² (24)

Bevölkerung: 7.101.510 (28)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 7.351

BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (11)

Streitkräfte (aktive): 31.300 (21)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1992), NATO (2004), EAPR, EU (2007), RCC, SEECP, ZEI (1996), BSEC.

9. Dänemark

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,1 Prozent (14)

Fläche: 43.094 km² (40)

Bevölkerung: 5.605.948 (30)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 53.418

BIP-Wachstum: 1,3 Prozent (40)

Streitkräfte (aktive): 16.600 (34)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), RCC.

14 Bosnien und Herzegowina hat seinen Antrag auf EU-Mitgliedschaft am 15. Februar 2016 offiziell eingereicht. Siehe: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/bosnia-herzegovina>.

10. Deutschland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)

Fläche: 357.022 km² (13)

Bevölkerung: 80.594.017 (4)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 41.936

BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (32)

Streitkräfte (aktive): 176.800 (6)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G7 (1975), OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1955), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), RCC.

11. Estland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 45.228 km² (39)

Bevölkerung: 1.251.581 (47)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 17.575

BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (34)

Streitkräfte (aktive): 6.400 (46)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2010), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992).

12. Finnland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,85 Prozent (16)

Fläche: 338.145 km² (14)

Bevölkerung: 5.518.371 (31)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 43.090

BIP-Wachstum: 1,4 Prozent (38)

Streitkräfte (aktive): 22.200 (28)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1969), Europarat (1989), EAPR, Pfp (1994), EU (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1955), CBSS (1992), RCC.

13. Frankreich

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)

Fläche: 643.801 km² (7)

Bevölkerung: 67.106.161 (5)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 36.855

BIP-Wachstum: 1,2 Prozent (42)

Streitkräfte (aktive): 202.950 (5)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G7 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, RCC.

14. Georgien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 69.700 km² (33)¹⁵

Bevölkerung: 4.926.330 (36)¹⁶

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 3.854

BIP-Wachstum: 2,7 Prozent (19)

Streitkräfte (aktive): 20.650 (32)¹⁷

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1999), EAPR, PfP (1994), EU-Assoziierungsabkommen und DCFTA,¹⁸ BSEC.

15. Griechenland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)

Fläche: 131.957 km² (23)

Bevölkerung: 10.768.477 (18)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 18.104

BIP-Wachstum: 0 Prozent (49)

Streitkräfte (aktive): 142.950 (9)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU (1981), RCC, SEEC, BSEC.

16. Großbritannien und Nordirland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)

Fläche: 243.610 km² (18)

Bevölkerung: 64.769.452 (6)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 39.899

BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (33)

Streitkräfte (aktive): 152.350 (8)

15 Abchasien: 8.665 km²; siehe: http://mfaapsny.org/en/helpful-information/general_information. Südossetien: 3.900 km²; siehe: <http://www.mfa-rso.su>.

16 Abchasien: 243.564 (1. Januar 2016); siehe: http://ugsra.org/ofitsialnaya-statistika.php?ELEMENT_ID=142. Südossetien: 53,532 (Zensus Oktober 2015); siehe: <http://ugostat.ru/wp-content/uploads/2017/06/Itogi-perepisi-RYUO.pdf> (S. 11).

17 Gebiete, in denen die Regierung keine effektive Kontrolle ausübt: 7.000 russische Soldaten.

18 Das EU-Assoziierungsabkommen trat einschließlich des DFCTA am 1. Juli 2016 in Kraft. Siehe: [https:// eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1237/georgia-and-eu_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1237/georgia-and-eu_en).

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G7 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973)¹⁹, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, RCC.

17. Heiliger Stuhl

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 0,44 km² (57)

Bevölkerung: 1.000 (57)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: k.A.

BIP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (aktive): 110 (52)²⁰

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine.

18. Irland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,75 Prozent (21)

Fläche: 70.273 km² (32)

Bevölkerung: 5.011.102 (35)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 61.607

BIP-Wachstum: 5,2 Prozent (5)

Streitkräfte (aktive): 9.100 (41)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, Pfp (1999), EU (1973), RCC.

19. Island

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 103.000 km² (25)

Bevölkerung: 339.747 (52)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 59.977

BIP-Wachstum: 7,2 Prozent (2)

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1949), EAPR, EWR (1994)²¹, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1995).

19 Großbritannien will die EU offiziell am 29. Mai 2019 verlassen.

20 Sollstärke 110 Schweizer Gardisten, http://www.vatican.va/roman_curia/swiss_guard/500_swiss/documents/rc_gsp_20060121_informazioni_it.html.

21 Im März 2015 ersuchte die isländische Regierung darum, „Island nicht als Kandidatenland für den EU-Beitritt zu betrachten“. Unter: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/iceland_en (eigene Übersetzung).

20. Italien

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)

Fläche: 301.340 km² (17)

Bevölkerung: 62.137.802 (7)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 30.527

BIP-Wachstum: 0,9 Prozent (47)

Streitkräfte (aktive): 174.500 (7)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G7 (1975), OECD (1962), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, RCC, ZEI (1989).

21. Kanada

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,53 Prozent (7)

Fläche: 9.984.670 km² (2)

Bevölkerung: 35.623.680 (11)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 42.158

BIP-Wachstum: 1,5 Prozent (36)

Streitkräfte (aktive): 63.000 (14)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G7 (1976), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, CETA²², Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, RCC, NAFTA.

22. Kasachstan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,36 Prozent (28)

Fläche: 2.724.900 km² (4)

Bevölkerung: 18.556.698 (14)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 7.510

BIP-Wachstum: 1,0 Prozent (45)

Streitkräfte (aktive): 39.000 (18)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), Abkommen über eine verstärkte Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der EU und Kasachstan²³, GUS (1991), EAWU, OVKS, SOZ.

23. Kirgisistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

22 Die vorläufige Anwendung des Abkommens begann am 21. September 2017. Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/640/canada-and-eu_en.

23 Das Abkommen über eine verstärkte Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der EU und Kasachstan (EPCA) wurde am 21. Dezember 2015 unterzeichnet. Am 1. Mai 2016 traten die meisten Kapitel des Bereichs Handel und Wirtschaft in Kraft. Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1367/kazakhstan-and-eu_en.

Fläche: 199.951 km² (21)
Bevölkerung: 5.789.122 (29)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 1.077
BIP-Wachstum: 3,8 Prozent (10)
Streitkräfte (aktive): 10.900 (38)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der EU und Kirgisistan (1999)²⁴, GUS (1991), EAWU, OVKS, SOZ.

24. Kroatien

Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 56.594 km² (36)
Bevölkerung: 4.292.095 (37)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 12.091
BIP-Wachstum: 2,9 Prozent (15)
Streitkräfte (aktive): 15.550 (36)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), NATO (2009), EAPR, EU (2013), RCC, SEECP, ZEI (1992).

25. Lettland

Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 64.589 km² (35)
Bevölkerung: 1.944.643 (46)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 14.118
BIP-Wachstum: 2,0 Prozent (29)
Streitkräfte (aktive): 5.310 (47)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2016), Europarat (1995), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992), RCC.

26. Liechtenstein

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 160 km² (54)
Bevölkerung: 38.244 (54)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 179.479²⁵
BIP-Wachstum: -1,2²⁶

24 Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1397/kyrgyz-republic-and-eu_en.

25 2014.

26 2009.

*Streitkräfte (aktive): keine*²⁷

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1978), EWR (1995).

27. Litauen

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 65.300 km² (34)

Bevölkerung: 2.823.859 (43)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 14.880

BIP-Wachstum: 2,3 Prozent (25)

Streitkräfte (aktive): 17.030 (33)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992).

28. Luxemburg

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,47 Prozent (27)

Fläche: 2.586 km² (51)

Bevölkerung: 594.130 (50)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 102.831

BIP-Wachstum: 4,2 Prozent (8)

Streitkräfte (aktive): 900 (51)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958).

29. Malta

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 316 km² (53)

Bevölkerung: 416.338 (51)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 25.058

BIP-Wachstum: 5,0 Prozent (6)

Streitkräfte (aktive): 1.950 (49)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1965), EAPR, PfP (1995/2008²⁸), EU (2004).

27 Das Militär wurde 1868 aufgelöst. Siehe: <https://web.archive.org/web/20140401170303/http://www.liechtenstein.li/index.php?id=60>.

28 Malta trat dem PfP-Programm im April 1995 bei, suspendierte seine Mitgliedschaft jedoch im Oktober 1996. Malta hat sich dem PfP-Programm 2008 wieder angeschlossen. Siehe: <http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403e.html>.

30. Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien

Beitrittsdatum: Oktober 1995

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 25.713 km² (47)

Bevölkerung: 2.103.721 (44)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 5.237

BIP-Wachstum: 2,4 Prozent (23)

Streitkräfte (aktive): 8.000 (43)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1995), EU-Bewerberland, RCC, SEEC, CEFTA, ZEI (1993).

31. Moldau

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 33.851 km² (43)²⁹

Bevölkerung: 3.474.121 (39)³⁰

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 1.900

BIP-Wachstum: 4,1 Prozent (9)

Streitkräfte (aktive): 5.150 (48)³¹

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), EU-Assoziierungsabkommen und DCFTA,³² GUS (1991), RCC, SEEC, CEFTA, ZEI (1996), BSEC.

32. Monaco

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 2,0 km² (56)

Bevölkerung: 30.645 (56)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 162.010³³

BIP-Wachstum: 10,0 (2008)³⁴

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2004).

33. Mongolei

Beitrittsdatum: November 2012

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 1.564.116 km² (5)

29 Transnistrien: 4.163 km². Siehe: http://mfa-pmr.org/en/about_republic.

30 Transnistrien: 555.347 (Zensus 2004). Siehe: <https://web.archive.org/web/20070217072904/http://pridnestrovie.net/2004census.html>.

31 Transnistrien: 1.500 russische Soldaten (geschätzt; einschließlich 441 Peacekeeper).

32 Das EU-Assoziierungsabkommen trat einschließlich des DCFTA am 1. Juli 2016 in Kraft. Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4011/eu-moldova-relations_bg.

33 2011.

34 2008.

Bevölkerung: 3.068.243 (40)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 3.687
BIP-Wachstum: 1,0 Prozent (45)
Streitkräfte (aktive): 9.700 (40)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Globaler Partner der NATO, SOZ-Beobachter.

34. Montenegro

Beitrittsdatum: Juni 2006
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 13.812 km² (49)
Bevölkerung: 642.550 (49)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 6.701
BIP-Wachstum: 2,5 Prozent (21)
Streitkräfte (aktive): 1.950 (49)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2007), NATO (2017), EAPR, EU-Bewerberland, RCC, SEECP, CEFTA, ZEI (2006).

35. Niederlande

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,36 Prozent (9)
Fläche: 41.543 km² (41)
Bevölkerung: 17.084.719 (15)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 45.295
BIP-Wachstum: 2,1 Prozent (28)
Streitkräfte (aktive): 35.410 (20)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter.

36. Norwegen

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent (15)
Fläche: 323.802 km² (15)
Bevölkerung: 5.320.045 (34)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 70.813
BIP-Wachstum: 1,1 Prozent (44)
Streitkräfte (aktive): 24.950 (27)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EWR (1996), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), RCC.

37. Österreich

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,51 Prozent (13)

Fläche: 83.871 km² (30)
Bevölkerung: 8.754.413 (25)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 44.177
BIP-Wachstum: 1,5 Prozent (36)
Streitkräfte (aktive): 21.350 (30)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1956), EAPR, PfP (1995), EU (1995), RCC, ZEI (1989).

38. Polen

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,35 Prozent (17)
Fläche: 312.685 km² (16)
Bevölkerung: 38.476.269 (10)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 12.372
BIP-Wachstum: 2,7 Prozent (19)
Streitkräfte (aktive): 99.300 (11)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1991), NATO (1999), EAPR, EU (2004), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), RCC, ZEI (1991).

39. Portugal

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)
Fläche: 92.090 km² (27)
Bevölkerung: 10.839.514 (17)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 19.813
BIP-Wachstum: 1,4 Prozent (38)
Streitkräfte (aktive): 29.600 (23)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1976), NATO (1949), EAPR, EU (1986).

40. Rumänien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 238.391 km² (19)
Bevölkerung: 21.529.967 (13)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 9.474
BIP-Wachstum: 4,8 Prozent (7)
Streitkräfte (aktive): 70.500 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2007), RCC, SEECP, ZEI (1996), BSEC.

41. Russische Föderation

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 6 Prozent (6)

Fläche: 17.098.242 km² (1)

Bevölkerung: 142.257.519 (2)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 8.748

BIP-Wachstum: -0,2 Prozent (50)

Streitkräfte (aktive): 831.000 (2)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), EAPR, PfP (1994), NATO-Russland-Rat (2002)³⁵, GUS (1991), EAWU, OVKS, Euro-arktischer Barentsrat, CBSS (1992), BSEC, SOZ.

42. San Marino

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 61 km² (55)

Bevölkerung: 33.537 (55)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 62.597³⁶

BIP-Wachstum: 1,9 Prozent³⁷

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1988).

43. Schweden

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)

Fläche: 450.295 km² (11)

Bevölkerung: 9.960.487 (21)

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 51.600

BIP-Wachstum: 3,2 Prozent (13)

Streitkräfte (aktive): 29.750 (22)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1994), EU (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), RCC.

44. Schweiz

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,81 Prozent (12)

Fläche: 41.277 km² (42)

35 Im April 2014 suspendierte die NATO die gesamte praktische Zusammenarbeit mit Russland. Der politische Dialog im NATO-Russland-Rat wurde nur auf Botschafterebene und höher fortgesetzt. Im Jahr 2016 fanden drei Sitzungen des NATO-Russland-Rates statt; die erste Sitzung im Jahr 2017 fand am 30. März statt. Siehe: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_50091.htm.

36 2008.

37 2008.

Bevölkerung: 8.236.303 (27)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 78.813
BIP-Wachstum: 1,3 Prozent (40)
Streitkräfte (aktive): 20.950 (31)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen (2016 zurückgezogen)³⁸, RCC.

45. Serbien

Beitrittsdatum: November 2000³⁹
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,14 Prozent (39)
Fläche: 88.361 km² (28)⁴⁰
Bevölkerung: 9.006.274 (24)⁴¹
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 5.348⁴²
BIP-Wachstum: 2,8 Prozent (17)⁴³
Streitkräfte (aktive): 28.150 (25)⁴⁴
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2003), EAPR, PfP (2006), EU-Bewerberland, RCC, SEECP, CEFTA, ZEI (1989/2000), BSEC.

46. Slowakische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)
Fläche: 49.035 km² (38)
Bevölkerung: 5.445.829 (32)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 16.496
BIP-Wachstum: 3,3 Prozent (12)
Streitkräfte (aktive): 15.850 (35)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2000), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), RCC, ZEI (1990/1993).

47. Slowenien

Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,22 Prozent (32)
Fläche: 20.273 km² (48)
Bevölkerung: 1.972.126 (45)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 21.305

38 Die Schweiz zog ihren Antrag auf Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 20. Mai 1992 am 27. Juli 2016 formal zurück. Siehe: https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/fr/documents/bundesrat/160727-Lettre-retrait-adhesion-CH_fr.pdf.

39 Die Bundesrepublik Jugoslawien war vom 7. Juli 1992 bis zum 10. November 2000 von der Mitarbeit in der OSZE suspendiert.

40 Diese Angabe beinhaltet die Fläche des Kosovo (10.887 km²).

41 Diese Angabe beinhaltet die Bevölkerung des Kosovo (1.895.250).

42 Diese Angabe nimmt das Kosovo aus.

43 Diese Angabe nimmt das Kosovo aus.

44 Sicherheitskräfte des Kosovo: 2.500.

BIP-Wachstum: 2,5 Prozent (21)
Streitkräfte (aktive): 7.250 (45)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2010), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), RCC, SEECP, ZEI (1992).

48. Spanien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,58 Prozent (8)
Fläche: 505.370 km² (9)
Bevölkerung: 48.958.159 (8)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 26.529
BIP-Wachstum: 3,2 Prozent (13)
Streitkräfte (aktive): 123.200 (10)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1977), NATO (1982), EAPR, EU (1986), RCC.

49. Tadschikistan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 144.100 km² (22)
Bevölkerung: 8.468.555 (26)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 796
BIP-Wachstum: 6,9 Prozent (3)
Streitkräfte (aktive): 8.800 (42)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (2002), GUS (1991), OVKS, SOZ.

50. Tschechische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,57 Prozent (25)
Fläche: 78.867 km² (31)
Bevölkerung: 10.674.723 (19)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 18.267
BIP-Wachstum: 2,4 Prozent (23)
Streitkräfte (aktive): 21.950 (29)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1995), Europarat (1993), NATO (1999), EAPR, EU (2004), RCC, ZEI (1990/1993).

51. Türkei

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,01 Prozent (18)
Fläche: 783.562 km² (6)
Bevölkerung: 80.845.215 (3)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 10.788

BIP-Wachstum: 2,9 Prozent (15)
Streitkräfte (aktive): 355.200 (3)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1952), EAPR, EU-Bewerberland,⁴⁵ RCC, SEECP, BSEC, SOZ-Dialogpartner.

52. Turkmenistan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 488.100 km² (10)
Bevölkerung: 5.351.277 (33)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 6.389
BIP-Wachstum: 6,2 Prozent (4)
Streitkräfte (aktive): 36.500 (19)
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)⁴⁶
Bevölkerung: 44.033.874 (9)⁴⁷
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 2.186
BIP-Wachstum: 2,3 Prozent (25)
Streitkräfte (aktive): 204.000 (4)⁴⁸
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission (1997), EU-Assoziierungsabkommen und DCFTA,⁴⁹ GUS (1991), ZEI (1996), BSEC.

54. Ungarn

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 93.028 km² (26)

45 Die Beitrittsgespräche mit der Türkei sind derzeit zum Erliegen gekommen. Siehe: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/turkeys-eu-membership-bid-set-to-enter-ice-age>.

46 Einschließlich der Krim, Sewastopols und der Gebiete, in denen die Regierung keine effektive Kontrolle ausübt.

47 Geschätzte Bevölkerung am 1. November 2017: 42.418.235 (ohne Krim und Sewastopol; über die Gebiete, in denen die Regierung keine effektive Kontrolle ausübt, liegen keine Informationen vor). Siehe: http://database.ukrcensus.gov.ua/Pxweb2007/eng/news/op_popul_e.asp

48 Außerdem: paramilitärische Kräfte: Ukraine 88.000+; separatistische Kräfte: Donezk 20.000 (geschätzt), Luhansk 14.000 (geschätzt); ausländische Kräfte: Donezk und Luhansk 6.000 (berichtet); russische Streitkräfte: Krim 28.000.

49 Das EU-Assoziierungsabkommen trat am 1. September 2017 in Kraft, das DCFTA wird seit dem 1. Januar 2016 provisorisch angewendet. Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1937/ukraine-and-eu_en.

Bevölkerung: 9.850.845 (22)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 12.665
BIP-Wachstum: 2,0 Prozent (29)
Streitkräfte (aktive): 26.500 (26)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1990), NATO (1999), EAPR, EU (2004), RCC, ZEI (1989).

55. USA

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 11,5 Prozent (1)
Fläche: 9.833.517 km² (3)
Bevölkerung: 326.625.791 (1)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 57.467
BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (34)
Streitkräfte (aktive): 1.347.300 (1)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G7 (1975), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, RCC, NAFTA.

56. Usbekistan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,35 Prozent (29)
Fläche: 447.400 km² (12)
Bevölkerung: 29.748.859 (12)
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 2.111
BIP-Wachstum: 7,8 Prozent (1)
Streitkräfte (aktive): 48.000 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), SOZ.

57. Zypern

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 9.251 km² (50)⁵⁰
Bevölkerung: 1.221.549 (48)⁵¹
BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar: 23.324
BIP-Wachstum: 2,8 Prozent (17)
Streitkräfte (aktive): 12.000 (37)⁵²
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1961), EU (2004).

(Quellen: Siehe S. 372)

50 Griechischer Teil: 5.896 km², türkischer Teil: 3.355 km².

51 Griechischer und türkischer Teil zusammen.

52 Türkischer Teil: 3.500.

Quellen:

Beitrittsdatum:

<http://web.archive.org/web/20100826040207/http://www.osce.org/about/13131.html> und <http://www.osce.org/de/mc/97738> (Mongolei)

Kostenbeteiligung an der OSZE:

OSZE, Beschluss des Ständigen Rates, PC.DEC/1196, 17. Dezember 2015.
<http://www.osce.org/pc/212816>

Fläche:

https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2147.txt

Bevölkerung:

(Schätzungen für Juli 2017) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2147.html>

BIP pro Kopf in gegenwärtigen US-Dollar:

(Angaben für 2016, soweit nicht anders angegeben)
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/countries>

BIP-Wachstum:

(Angaben für 2016, soweit nicht anders angegeben)
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries>

Streitkräfte (aktive):

International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2017, London 2015.

OSZE Tagungen, Treffen und Termine 2016/2017

2016

1. September OSZE-Vorsitz: Informelles Treffen der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten: „Gemeinsamen Herausforderungen gemeinsam begegnen“, Potsdam
6. September OSZE-Vorsitz/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDMIR)/Europa Rat/Zentralrat der deutschen Sinti und Roma: Tagung zur Bekämpfung der Diskriminierung von Roma- und Sinti-Gemeinschaften, Berlin
- 7.-8. September OSZE-Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels/OSZE-Vorsitz: Tagung über die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung in Versorgungsketten, Berlin
9. September Europarat/OSZE-Vorsitz: Internationale Konferenz „Internetfreiheit: ein konstanter Faktor für demokratische Sicherheit in Europa“, Straßburg
- 14.-15. Sept. OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit (RFOM)/OSZE-Mission in Serbien/Center for Media, Data and Society of the CEU School of Public Policy/SHARE Foundation: Tagung zu Mediengestaltung und Journalismus: „Gaining a digital edge: freedom of expression“, Wien
- 14.-16. Sept. OSZE-Vorsitz/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA): Abschluss-tagung des 24. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforums über die Stärkung von Stabilität und Sicherheit durch die Zusammenarbeit im Bereich verantwortungsbewusster Regierungsführung, Prag
- 15.-16. Sept. OSZE-Sekretariat, Gender-Abteilung/Institute for Inclusive Security: National Action Plan Academy zur praktischen Umsetzung der Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Wien
- 19.-30. Sept. BDMIR: Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension, Warschau
- 5.-6. Oktober OSZE-Sekretariat: OSZE-Mittelmeerkonferenz zum Thema „Die Jugend im nördlichen und südlichen Mittelmeerraum: sicherheitspolitische Herausforderungen annehmen und Chancen verbessern“, Wien
- 13.-14. Oktober OSZE-Sekretariat, Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (TNTD)/Referat Strategische Polizeiangele-

	genheiten (SPMU): OSZE-weite Konferenz zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung chemischer Ausgangsstoffe, Wien
17.-18. Oktober	OCEEA: Implementierungstreffen der Wirtschafts- und Umweltdimension, Wien
20. Oktober	OSZE-Vorsitz: Konferenz „Toleranz und Vielfalt“, Berlin
26. Oktober	OSZE/Österreichisches Außenministerium: „Meet-the-OSCE“-Ausstellung zum Österreichischen Nationalfeiertag, Wien
27.-28. Oktober	BDIMR/OSZE-Vorsitz/RFOM: 2. Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension: Meinungs- und Pressefreiheit unter besonderer Berücksichtigung von Konfliktsituationen, einschließlich des Schutzes von Journalisten und der Berichterstattung in bewaffneten Konflikten, Wien
4. November	OSZE-Vorsitz: Cyber-Präsentation: Who Dunnit?, Wien
10.-11. Nov.	BDIMR/OSZE-Vorsitz/Hohe Kommissarin für nationale Minderheiten (HKNM): 3. Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension: nationale Minderheiten, Brückenbildung und Integration, Wien
21.-23. Nov.	OCEEA: Jährliches Treffen der Aarhus-Zentren, Wien
21.-23. Nov.	BDIMR: Seminar zur menschlichen Dimension: „Die Förderung effizienter und umfassender Justizsysteme – Sicherstellung der Unabhängigkeit und Qualität der Gerichtsbarkeit“, Warschau
22.-23. Nov.	OSZE-Sekretariat, TNTD/BDIMR, mit Unterstützung der Abteilung Genderfragen: Expertentreffen zum Thema „Gendermainstreaming in operativen Reaktionen auf gewalttätigen Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen“, Wien
25. November	OSZE-Sekretariat, Abteilung Genderfragen, in Zusammenarbeit mit UNODC/Akademischer Rat für das System der Vereinten Nationen (ACUNS)/Büro der Sonderberichterstatterin der VN für Gewalt gegen Frauen/Women Against Violence Europe (WAVE): Gender-Symposium zur Bekämpfung des Femizids, Wien
8.-9. Dezember	OSZE-Vorsitz: 23. Treffen des OSZE-Ministerrats, Hamburg
12. Dezember	RFOM: Konferenz zum 250. Jahrestag des Erlasses des ersten Gesetzes über Informationsfreiheit, Wien
13.-14. Dez.	RFOM: 18. Zentralasiatische Medienkonferenz zu den vielfältigen Herausforderungen für die Medien- und Meinungsfreiheit in Zentralasien, Wien

2017

1. Januar Österreich übernimmt den OSZE-Vorsitz von Deutschland. Der österreichische Außenminister Sebastian Kurz wird Amtierender Vorsitzender
- 23.-24. Januar OSZE-Vorsitz/OCEEA: 1. Vorbereitungstreffen des 25. Wirtschafts- und Umweltforums: gute Regierungsführung, Geschäftspartnerschaften und Prävention der Radikalisierung, Wien
25. Januar Wirtschaftskonferenz des OSZE-Vorsitzes zum Thema „Partnerschaft und Innovation für nachhaltige Volkswirtschaften“, Wien
15. Februar OSZE-Vorsitz: Konferenz über „Cybersicherheit für kritische Infrastruktur: Stärkung der Vertrauensbildung in der OSZE“, Wien
- 23.-24. Februar Wintertagung der Parlamentarischen Versammlung (PV) der OSZE, Wien
- 3.-4. März OSZE-Sekretariat/OSZE-Vorsitz/Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK)/Institut für Rechtsphilosophie der Universität Wien/Austria Institut für Europa und Sicherheitspolitik (AIES)/Europäische Kommission/Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport: DASICON 2017: „Europa unter Druck. Die OSZE in einem komplexen Sicherheitsumfeld“, Wien
3. März RFOM/VN-Sonderberichterstattung über die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung/Sonderberichterstattung über freie Meinungsäußerung der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS)/Sonderberichterstattung über freie Meinungsäußerung und den Zugang zu Information der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker (ACHPR): Gemeinsame Erklärung über „Freie Meinungsäußerung und ‚Fake News‘, Desinformation und Propaganda“, Wien
- 30.-31. März OSZE/Stadt Wien: OSZE-Sicherheitstage: „Wie man Städte inklusiv, sicher und nachhaltig macht – lokale Konzepte für globale Herausforderungen“, Wien
- 3.-4. April OSZE-Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels: 17. Konferenz der Allianz gegen den Menschenhandel mit Schwerpunkt Bekämpfung des Kinderhandels, Wien

4.-5. April	Südkoreanisches Außenministerium/OSZE-Sekretariat: 1. Interregionale Konferenz der OSZE und der Kooperationspartner in Asien über IKT/Cybersicherheit, Seoul
18.-19. Mai	OSZE/Außenministerium der Tschechischen Republik/ Friedrich Ebert Stiftung: Sicherheitstage: „Gegen Fragmentierung und Polarisierung: Wiederherstellung eines Klimas für die Stabilität in Europa“, Prag
23.-24. Mai	OSZE-Vorsitz/TNTD: OSZE-weite Antiterrorismus-Konferenz 2017 über die Verhütung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus, die zu Terrorismus führen, Wien
25.-26. Mai	OSZE/Spanisches Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und Kooperation: OSZE-Jugendkonferenz 2017: „Mit der Jugend für die Jugend – Sicherheit und Zusammenarbeit Online stärken“, Malaga
5.-9. Juni	OSZE-Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels/Italienische Carabinieri: 2. Simulationsübung in Echtzeit zur Bekämpfung des Menschenhandels entlang von Migrationsrouten, Vicenza
9. Juni	OSZE-Vorsitz/Präsidentschaft von Belarus in der Zentraleuropäischen Initiative (ZEI): Hochrangige OSZE-ZEI-Podiumsdiskussion über die Verbesserung der internationalen Reaktion auf große Bewegungen von Menschen, Wien
12.-13. Juni	OSZE-Vorsitz/OSZE-Sekretariat/BDIMR: 2. Überprüfungskonferenz zur Geschlechtergleichstellung, Wien
14.-16. Juni	OSZE-Vorsitz/OCEEA: 2. Vorbereitungstreffen für das 25. Wirtschafts- und Umweltforum über eine grüne Wirtschaft als Katalysator für nachhaltige Entwicklung, Sicherheit und Stabilität, Astana
19.-20. Juni	OSZE-Kooperationspartner in Asien: OSZE-Asienkonferenz 2017: „Gemeinsame Herausforderungen und gemeinsame Chancen“, Berlin
19.-20. Juni	RFOM: Konferenz über Medienfreiheit in Konflikt- und Krisenregionen, Wien
22.-23. Juni	OSZE-Vorsitz/BDIMR: 1. Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension: „Religions- oder Weltanschauungsfreiheit: Probleme, Chancen und besondere Herausforderungen bei der Bekämpfung von Antisemitismus und Intoleranz und Diskriminierung von Christen, Muslimen und Angehörigen anderer Religionen“, Wien
27.-29. Juni	OSZE-Vorsitz: Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, Wien

4. Juli OCEEA: Expertentreffen zum Thema „Stärkung der Belastungsfähigkeit örtlicher Gemeinwesen gegenüber der Anwesenheit von Migranten“, Wien
- 5.-9. Juli 26. Jahrestagung der OSZE-PV: „Stärkung von gegenseitigem Vertrauen und Zusammenarbeit für Frieden und Wohlstand im OSZE-Raum“, Minsk
- 10.-11. Juli OSZE-Vorsitz//TNTD/SPMU: OSZE-weite Konferenz zum Thema „Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen – Kausalzusammenhang zwischen illegalen Drogen, organisiertem Verbrechen und Terrorismus“, Wien
11. Juli OSZE-Vorsitz: Informelles Treffen des OSZE-Minister-rats, Mauerbach
- 20.-21. Juli OSZE-Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels/Außenminis-terium der Russischen Föderation: Konferenz „Öffent-lich-private Partnerschaften bei der Bekämpfung des Menschenhandels“, Moskau

Literaturauswahl zur OSZE 2016/2017

Dokumente

- Association for the Prevention of Torture/ODIHR*, 2016 Annual Meeting of National Preventive Mechanisms from the OSCE Region, Outcome Report, Vienna, 13 and 14 October 2016, Warschau 2017.
- Council of Europe/ODIHR/Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights/ENNHRI/International Ombudsman Institute/Poland, Commissioner for Human Rights*, Expert Meeting on Strengthening the Independence of NHRIs in the OSCE Region, ODIHR Premises, Warsaw, Poland, 28-29 November 2016, Outcome Report, Warschau 2017.
- ENVSEC*, Climate Change and Security, [Wien 2017].
- ENVSEC*, Climate Change and Security. Central Asia, [Wien 2017].
- ENVSEC*, Climate Change and Security in Eastern Europe, [Wien 2017].
- Germany, Permanent Mission to the OSCE*, OSCE Chairmanship Conference on Tolerance and Diversity in the Federal Foreign Office on 20 October 2016, Pre-Conference for Civil Society on 19 October 2016, Wien 2017, CIO.GAL/226/16.
- ODIHR*, Annual Report 2016, Warschau 2017.
- ODIHR*, Comments on Draft Amendments to Certain Provisions of the Criminal Code of the Former Yugoslav Republic of Macedonia Regarding Bias-Motivated Crimes, Warschau 2016.
- ODIHR*, The Death Penalty in the OSCE Area, Background Paper 2017, Special Focus: Children of Parents Sentenced to Death or Executed, Warschau 2017.
- ODIHR*, Final Opinion on Draft Amendments to the Act on the National Council of the Judiciary and Certain Other Acts of Poland, Warschau 2017.
- ODIHR*, Guidelines for Public Security Providers in Elections, Warschau 2017.
- ODIHR*, Handbook on Observing and Promoting the Electoral Participation of Persons with Disabilities, Warschau 2017.
- ODIHR*, Making Laws Work for Women and Men: A Practical Guide to Gender-Sensitive Legislation, Warschau 2017.
- ODIHR*, Migrants in an Irregular Situation Whose Return or Removal Has Been Postponed in Line with OSCE Commitments, International Legal Standards and Good Practices, Conference, Riga, Latvia, 22-23 March 2017, Warschau 2017.
- ODIHR*, Opinion on Draft Amendments to the Moldovan Criminal and Contravention Codes Relating to Bias-Motivated Offences, Warschau 2016.

- ODIHR*, Opinion on Draft Sections I-III of the Rules of Procedure of the National Assembly of Armenia, Warschau 2016.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Law of Ukraine „On Public Consultations“, Warschau 2016.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Act on the Independent National Human Rights Institution of Iceland, Warschau 2017.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Law Amending and Supplementing the Ombudsman Act of Bulgaria, Warschau 2017.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Act of Poland on the National Freedom Institute – Centre for the Development of Civil Society, Warschau 2017.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Law on Parliamentary Oversight of Bosnia and Herzegovina, Warschau 2017.
- ODIHR*, Opinion on the Law of Ukraine on the Judiciary and the Status of Judges, Warschau 2017.
- ODIHR*, OSCE Human Dimension Seminar Promoting Effective and Integral Justice Systems: How to Ensure the Independence and Quality of the Judiciary, Warsaw, 21-23 November 2016, Warschau 2017.
- ODIHR*, Preliminary Opinion on Draft Amendments to the Act on the National Council of the Judiciary and Certain Other Acts of Poland, Warschau 2017.
- ODIHR*, Preliminary Opinion on the Draft Amendments to the Legal Framework „On Countering Extremism and Terrorism“ in the Republic of Kazakhstan, Warschau 2016.
- ODIHR*, Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (April 2015 - July 2016), Warschau 2016.
- ODIHR*, Summary Report of the Conference Forced and Coercive Sterilization of Roma Women: Justice and Reparations for Victims in the Czech Republic, Warschau 2016.
- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting, Policies and Strategies to Further Promote Tolerance and Non-Discrimination, 14-15 April 2016, Hofburg, Vienna, Final Report, Wien 2017, PC.SHDM.GAL/9/16.
- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting, Freedom of Expression and Freedom of the Media with a Special Focus on Conflict Situations, Including Protection of Journalists and Reporting During Armed Conflict, 27-28 October 2016, Hofburg, Vienna, Final Report, Wien 2017, PC.SHDM.GAL/1/17.
- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting, National Minorities, Bridge Building and Integration, 10-11 November 2016 Hofburg, Vienna, Final Report, Wien 2017, PC.SHDM.GAL/10/16.
- ODIHR*, „The Responsibility of States“: Protection of Human Rights Defenders in the OSCE Region (2014-2016). Implementation of the International Standards Outlined in the ODIHR Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders, Warschau 2017.

- ODIHR*, Understanding Anti-Semitic Hate Crimes and Addressing the Security Needs of Jewish Communities. A Practical Guide, Warschau 2017.
- ODIHR/DCAF*, Mapping Study: Ombuds Institutions for the Armed Forces in the OSCE Region, Genf 2015.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Armenia. Joint Opinion on the Draft Constitutional Law on Political Parties. Adopted by the Council for Democratic Elections at Its 57th Meeting (Venice, 8 December 2016) and by the Venice Commission at Its 109th Plenary Session (Venice, 9-10 December 2016), Straßburg 2016.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Armenia. Second Joint Opinion on the Electoral Code (as Amended on 30 June 2016). Endorsed by the Council of Democratic Elections at Its 56th Meeting (Venice, 13 October 2016) and by the Venice Commission at Its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016), Straßburg 2016.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Kyrgyz Republic. Joint Opinion on the Draft Law „On Introduction of Amendments and Changes to the Constitution“. Endorsed by the Venice Commission at Its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016), Straßburg 2016.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, „The Former Yugoslav Republic of Macedonia“. Joint Opinion on the Electoral Code as Amended on 9 November 2015. Adopted by the Council for Democratic Elections at Its 56th Meeting (Venice, 13 October 2016) and by the Venice Commission at Its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016), Straßburg 2016.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Ukraine. Joint Opinion of the Venice Commission, the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe and the OSCE Office for Democratic Institution and Human Rights (OSCE/ODIHR) on two Draft Laws on Guarantees for Freedom of Peaceful Assembly, Adopted by the Venice Commission at Its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016), Straßburg 2016.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Bulgaria Joint Opinion on Amendments to the Electoral Code. Adopted by the Council of Democratic Elections at Its 59th Meeting (Venice, 15 June 2017) and by the Venice Commission at Its 111th Plenary Session (Venice, 16-17 June 2017), Straßburg 2017.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Joint Opinion on the Draft Checklist for Compliance with International Standards and Best Practices Preventing Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes at Local and Regional Level of the Congress of Local and Regional Authorities. Adopted by the Council of Democratic Elections at Its 58th Meeting (Venice, 9 March 2017) and by the Venice Commission at Its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017), Straßburg 2017.

- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Republic of Moldova Joint Opinion on the Draft Laws on Amending and Completing Certain Legislative Acts (Electoral System for the Election of the Parliament). Adopted by the Council for Democratic Elections at Its 59th Meeting (Venice, 15 June 2017) and by the Venice Commission at Its 111th Plenary Session (Venice, 16-17 June 2017), Straßburg 2017.*
- OSCE, Annual Report 2016, Wien 2017.*
- OSCE, 2016 OSCE Mediterranean Conference, Youth North and South of the Mediterranean: Facing Security Challenges and Enhancing Opportunities, Vienna, Austria, 5-6 October 2016. Consolidated Summary, Wien 2016, SEC.GAL/171/16.*
- OSCE, Ministerial Council, Twenty-Third Meeting of the Ministerial Council, 8 and 9 December 2016, Hamburg 2016, Statements and Declarations by the Ministerial Council, Decisions of the Ministerial Council, Statements by Delegations, Reports to the Ministerial Council, Hamburg 2016.*
- OSCE, Mission in Kosovo, An Assessment of the Implementation of the Legal and Policy Framework for the Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo, [Pristina] 2016.*
- OSCE, Mission to Bosnia and Herzegovina, Hate Crimes and Bias-Motivated Incidents in Bosnia and Herzegovina: 2015 Monitoring Findings of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, [Sarajevo] 2016.*
- OSCE, Mission to Bosnia and Herzegovina, Towards Justice for Survivors of Conflict-Related Sexual Violence in Bosnia and Herzegovina: Progress before Courts in BiH 2014-2016, Sarajevo 2017.*
- OSCE, Mission to Serbia/Public Policy Research Centre, How does the Security Sector Reform Affect Human Security in Serbia: Reassessing the Impact of Security Sector Reform on LGBT People, Belgrad 2017.*
- OSCE, Mission to Serbia/Republic of Serbia, Ministry of Defence, National Action Plan for the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 – Women, Peace and Security in the Republic of Serbia (2017-2020), Belgrad 2017.*
- OSCE, Mission to Skopje, Evidence & Objections: Domestic and International Standards, Skopje 2016.*
- OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, 2016-17 Report, Wien 2017.*
- OSCE, Project Co-ordinator in Ukraine, Methodology on Carrying out Monitoring of Judgements on Application of the European Convention on Human Rights and the Case-Law of the European Court of Human Rights by Judges in Ukraine, Kiev 2017.*
- OSCE, Project Co-ordinator in Ukraine, Report on the Findings of the Research on Gender Discrimination in Professional Environment of Advocates and Judges in Ukraine, Kiev 2016.*

- OSCE/ODIHR/Convention against Torture Initiative/Denmark, Ministry of Foreign Affairs*, OSCE Workshop on Rehabilitation for Victims of Torture Outcome Report on Discussion and Recommendations, Vienna, 12 October 2016, Wien 2017.
- OSCE/ODIHR/OSCE, High Commissioner on National Minorities/UNHCR*, Handbook on Statelessness in the OSCE Area. International Standards and Good Practices, [Wien 2017].
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, OSCE Economic and Environmental Dimension Commitments. Reference Manual 2017, Wien 2017.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, 24th Economic and Environmental Forum „Strengthening Stability and Security through Co-operation on Good Governance“, Concluding Meeting, Prague, 14-16 September 2016, Consolidated Summary, Wien 2016.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, 24th Economic and Environmental Forum „Strengthening Stability and Security through Co-operation on Good Governance“, Compilation of Consolidated Summaries, Wien 2016.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, 25th Economic and Environmental Forum „Greening the Economy and Building Partnerships“, First Preparatory Meeting, Vienna, 23-24 January 2017, Consolidated Summary, Wien 2017, EEF.GAL/12/17.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, 25th Economic and Environmental Forum „Greening the Economy and Building Partnerships“, Second Preparatory Meeting, Astana, 15-16 June 2017, Consolidated Summary, Wien 2017, EEF.GAL/23/17.
- OSCE, Office of the Secretary General Section for External Co-operation*, 2016 OSCE Asian Conference, Strengthening Comprehensive Security, Bangkok, Kingdom of Thailand, 6-7 June 2016, Consolidated Summary, Wien 2016, SEC.GAL/121/16.
- OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*, Prevention of Trafficking for Labour Exploitation in Supply Chains, Conference Report, Berlin 2016, SEC.GAL/202/16.
- OSCE, Prague Office*, OSCE New Releases 2016, Prag 2017.
- OSCE, Prague Office*, OSCE New Releases 2017, January – June, Prag 2017.
- OSCE, Presence in Albania*, Monitoring of Administrative Trials 2015. At the First Instance Administrative Courts and Administrative Court of Appeal, Tirana 2017.
- OSCE, Presence in Albania/Institute for Development Research and Alternatives*, Citizens Understanding and Perceptions of the Communist Past in

- Albania and Expectations for the Future. Results of the Survey, Tirana 2016.
- OSCE, *Representative on Freedom of the Media*, Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study, Wien 2017.
- OSCE, *Representative on Freedom of the Media*, Regular Report to the Permanent Council for the Period from 11 March 2016 to 1 December 2016, Wien 2016, FOM.GAL/6/16/Rev.1.
- OSCE, *Representative on Freedom of the Media*, Regular Report to the Permanent Council for the Period from 2 December 2016 to through 9 March 2017, Wien 2017, FOM.GAL/2/17/Rev.2.
- OSCE, *Representative on Freedom of the Media*, Regular Report to the Permanent Council for the Period from 18 July 2017 to 9 November 2017, Wien 2017, FOM.GAL/4/17/Rev.1.
- OSCE, *Secretariat, Conflict Prevention Centre*, Survey of OSCE Field Operations, Wien 2017, SEC.GAL/133/17.
- OSCE, *Secretariat, Gender Section*, Combating Violence against Women in the OSCE Region. A Reader on the Situation in the Region, Good Practices and the Way Forward, Wien, 2016.
- OSCE, *Secretariat, Gender Section/Inclusive Security*, Designing Inclusive Strategies for Sustainable Security: Results-Oriented National Action Plans on Women, Peace and Security. Inclusive Security and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) National Action Plan Academy, Wien 2016.
- OSCE, *Secretariat, Transnational Threats Department, Action against Terrorism Unit*, Consolidated Reference for OSCE Anti-Terrorism Efforts, Updated February 2017, Wien 2017.
- OSCE, *Secretariat, Transnational Threats Department, Action against Terrorism Unit*, Overview of OSCE Counter-Terrorism Related Commitments, Updated February 2017, Wien 2017.
- OSCE, *Secretariat, Transnational Threats Department, Action against Terrorism Unit*, Status 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 in the OSCE Area, Wien 2017, SEC.GAL/17/04/Rev.2.
- OSCE *Secretariat, Transnational Threats Department, Strategic Police Matters Unit*, Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities 2016, Wien 2017, SEC.DOC/1/17/Rev.1.
- OSCE, *Secretariat, Transnational Threats Department, Strategic Police Matters Unit*, OSCE Guidebook Intelligence-Led Policing, TNTD/SPMU Publication Series 13, Wien 2017.
- OSCE, *Special Monitoring Mission to Ukraine*, Thematic Report: Civilian Casualties in Eastern Ukraine 2016. „When Will This be Over?“ The Question SMM Monitoring Officers Are Asked Most Often in Donetsk and Luhansk Regions on Both Sides of the Contact Line, [Kiew] 2017.

- OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report: Hardship for Conflict-Affected Civilians in Eastern Ukraine, [Kiew] 2017.*
- OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report: Restrictions of SMM's Freedom of Movement and Other Impediments to Fulfilment of Its Mandate, January to June 2017, [Kiew] 2017.*
- 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, Madina Jarbussynova, Following her Official Visit to the United States of America 1-12 February 2016, Wien 2016, SEC.GAL/197/16.*
- Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, Renewing Dialogue on European Security: A Way Forward. Report on Outreach Events of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project in 2016, [Wien] 2016.*
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Briefing: Baltic Security after the Warsaw NATO Summit, December 7, 2016, [Washington] 2016, (Unofficial Transcript).*
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Consensus Denied? Challenges for OSCE Decision-Making in 2017, Helsinki Commission Report, March 27, 2017, [Washington] 2017.*
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, Helsinki Commission Report, In Brief: The Nagorno-Karabach Conflict, Helsinki Commission Report, June 15, 2017, [Washington] 2017.*
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), In Brief: The OSCE Moscow Mechanism, Helsinki Commission Report, July 18, 2017 [Washington] 2017.*
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Taming the OSCE's Least-Developed Region: The Arctic, Tuesday, August 15, 2017, [Washington] 2017.*
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), In Brief: Human Rights and Democracy in Russia, Helsinki Commission Report, September 20, 2017 [Washington] 2017.*

Monographien und Sammelbände

- Aliriza, Bulent/Zeynep Yekeler, After the Referendum, CSIS Commentary, [Washington] 2017.*

- Benedek, Wolfgang/Matthias C. Kettemann/Reinhard Klaushofer/Karin Lukas/Manfred Nowak (Hrsg.)*, European Yearbook on Human Rights 2017, Wien 2017.
- Berghof Foundation (Hrsg.)*, OSCE Support to Insider Mediation. Strengthening Mediation Capacities, Networking and Complementarity. Key Considerations, [Berlin] 2016.
- Broers, Laurence*, The Nagorno Karabakh Conflict: Defaulting to War, London 2016.
- Cavanaugh, Carey*, Renewed Conflict Over Nagorno-Karabakh, Contingency Planning Memorandum 30, New York 2017.
- Centre for OSCE Research (Hrsg.)*, Annual Report 2016, Hamburg 2017.
- Chubrikj, Slavica/Neda Chalovska-Dimovska*, Use of actio popularis in Cases of Discrimination, Skopje 2016.
- Dimitrievski, Zoran/Radmila Dragicevic-Dicic/Gianfranco Gallo/Michael G. Karnavas/Ruzica Nikolovska/Gordan Kalajdziev/Denis Pajic*, Doubt in Favour of the Defendant, Guilty Beyond Reasonable Doubt. Comparative Study, Skopje 2016.
- Gawrich, Andrea/Wilhelm Knelangen (Hrsg.)*, Globale Sicherheit und die Zukunft politischer Ordnungen, Leverkusen 2017.
- Graham, David/Jonathan Boyd*, Understanding Antisemitic Hate Crime: Do the Experiences, Perceptions and Behaviors of Jews Vary by Gender, Age and Religiosity?, Wien 2017.
- Grono, Magdalena*, Ukraine's New Diplomatic Battlefronts: U.S. Weapons, UN Peacekeepers, International Crisis Group Commentary, [Kiew] 2017.
- Follmar-Otto, Petra/Anne Rennschmid*, Holding OSCE States Accountable for Implementing Human Dimension Commitments. The Role of National Human Rights Institutions in Independent Evaluation Reporting, Information 7, Berlin 2017.
- Harzl, Benedikt*, Keeping the Transnistrian Conflict on the Radar of the EU, ÖGfE Policy Brief 24/2016, Wien 2016.
- Holik, Josef*, Abrüstung als Wegbereiter der Wende in Europa, Berlin 2017.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Nagorno-Karabakh's Gathering War Clouds, Europe Report 244, Brüssel 2017.
- Janković, Brankica/Milan Srdić/Višnja Baćanović*, Media, Gender and the Reporting of Emergencies. A Booklet for Journalists and Professionals Dealing with Flood Reporting, Belgrad 2017.
- Kapanadze, Sergi/Ulrich Kühn/Wolfgang Richter/Wolfgang Zellner*, Status-Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context, CORE Working Paper 28, Hamburg 2017.
- Karnavas, Michael G.*, Lawyer's Ethics, Skopje 2016.
- Khylko, Maksym/Oleksandr Tytarchuk (Hrsg.)*, Human Security and Security Sector Reform in Eastern Europe, Kiew 2017.
- Lytvynenko, Oleksandr/Philipp Fluri/Valentyn Badrack*, The Security Sector Legislation of Ukraine, Genf 2017.

- Malloy, Tove H./Zora Popova/Sonja Wolf/Caitlin Boulter/Jens Woelk/Carolin Zwilling/Greta Klotz/Alice Engl/Nina Bagdasarova, Dynamics of Integration in the OSCE Area: National Minorities and Bridge Building, ECMI Report, Flensburg 2016.
- McDermott, William/Kim Piaget (Hrsg.), Ombuds Institutions for the Armed Forces: Selected Case Studies, Genf 2017.
- Mubashir, Mir/Engjellushe Morina/Luxshi Vimalarajah, OSCE Support to Insider Mediation. Strengthening Mediation Capacities, Networking and Complementarity, (Based on Case Studies in Kosovo, Kyrgyzstan and Ukraine), [Berlin] 2016.
- Nünlist, Christian/Juhana Aunesluoma/Benno Zogg, The Road to the Charter of Paris. Historical Narratives and Lessons for the OSCE Today, Wien 2017.
- Petrovska, Natali/Boban Misoski, Analysis of Data Collected from Trial Monitoring in 2016, Skopje 2016.
- Remler, Philip (Principal Drafter)/Atanas Dimitrov/Samuel Goda/Konstanze Jüngling/Nino Kemoklidze/Bidzina Lebanidze/Ida Manton/Sergey Rastoltsev/Sebastian Relitz/Raymond Saner/Hans-Joachim Schmidt/Tanja Tamminen/Oleksandr Tytarchuk/Tony van der Togt/Stefan Wolff/Wolfgang Zellner, Protracted Conflicts in the OSCE Area. Innovative Approaches for Co-operation in the Conflict Zones, Hamburg 2016.
- Richter, Wolfgang, Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa, ein Beitrag zur militärischen Stabilität in Zeiten der Krise, SWP-Aktuell 76, Berlin 2016.
- Rizmal, Irina/Vladimir Radunović/Dorđe Krivokapić, Guide through Information Security in the Republic of Serbia, [Belgrad] 2016.
- Seifert, Arne C., Dialog und Transformation. 25 Jahre OSZE- und Zentralasienforschung, Demokratie, Sicherheit, Frieden 219, Baden-Baden 2017.
- Staack, Michael (Hrsg.), Der Ukraine-Konflikt, Russland und die europäische Sicherheitsordnung, Opladen 2017.
- Weiss, Saskia Helene Jeanne, Europäischer Minderheitenschutz am nationalen Beispiel der Regionalsprachen in Frankreich, Frankfurt am Main 2017.
- Wolff, Stefan/Philip Remler/Lance Davies/Rilka Dragneva-Lewers/Frank Evers/Rick Fawn/Kornely Kakachia/Nino Kemoklidze/Bidzina Lebanidze/Nina Lutterjohann/Ida Manton/Sebastian Relitz/Raymond Saner/Barend ter Haar/Alexandra Vasileva/Kataryna Wolezuk, OSCE Confidence Building in the Economic and Environmental Dimension. Current Opportunities and Constraints, Wien 2017.
- Zellner, Wolfgang (Hrsg.), Security Narratives in Europe. A Wide Range of Views, Baden-Baden 2017.
- Zellner, Wolfgang (Principal Drafter)/Irina Chernykh/Alain Délétroz/Frank Evers/Barbara Kunz/Christian Nünlist/Philip Remler/Oleksiy Semenyi/Andrei Zagorski, European Security – Challenges at the Societal Level, Hamburg 2016.

- Ackar, Lana/Peter Mossop/Kateryna Ryabiko*, The Gender Perspective of Public Integrity in the OSCE Human Dimension Framework, in: Wolfgang Benedek/Matthias C. Kettemann/Reinhard Klaushofer/Karin Lukas/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2017*, Wien 2017, S. 355-365.
- Anthony, Ian*, Conflict or Peace in Europe? Increasing Uncertainties Rising Insecurities, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), *SIPRI Yearbook 2017*, Oxford 2017, S. 119-139.
- Anthony, Ian*, A Relaunch of Conventional Arms Control in Europe?, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), *SIPRI Yearbook 2017*, Oxford 2017, S. 575-579.
- Arbatova, Nadezhda*, Conflict in Ukraine: In Search for Ways to Break the Deadlock, in: Alexey Arbatov/Sergey Oznobishchev (Hrsg.), *Russia: Arms Control, Disarmament and International Security*, Moskau 2017, S. 93-103.
- Asmussen, Jan*, Die Ukraine Krise – Hybride Kriegsführung und die Wiedergeburt der OSZE, in: Andrea Gawrich/Wilhelm Knelangen (Hrsg.), *Globale Sicherheit und die Zukunft politischer Ordnungen*, Leverkusen 2017, S. 163-184.
- Bayramov, Agha*, Silencing the Nagorno-Karabakh Conflict and Challenges of the Four-Day War, in: *Security & Human Rights 1-2/2016(2017)*, S. 116-127.
- Behrends, Jan Claas*, Ostpolitik ist europäische Sicherheitspolitik. Eine Erwiderung auf Dembinsky & Spanger, in: *Osteuropa 3-4/2017*, S. 135-142.
- Belobrov, Yuriy*, European Hopes: The Conventional Arms Control Regime Can Be Revitalized, in: *International Affairs (Minneapolis, MN) 4/2017*, S. 25-34.
- Benigni, Eugenia*, Women, Peace and Security in Ukraine. Women's Hardship and Power from the Maidan to the Conflict, in: *Security & Human Rights 1-2/2016(2017)*, S. 59-84.
- Bienert, Anja*, Action, Not Just Words: The Practical Implications of Human Rights Law for the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, in: *Security & Human Rights 1-2/2016(2017)*, S. 200-220.
- Boer, Monica den*, Juggling the Balance between Preventive Security and Human Rights in Europe, in: *Security and Human Rights 2-4/2015(2016)*, S. 126-146.
- Boutin, Bérénice*, Administrative Measures in Counter-Terrorism and the Protection of Human Rights, in: *Security & Human Rights 1-2/2016(2017)*, S. 128-147.
- Boutin, Bérénice/Christophe Paulussen*, From the Bataclan to Nice, in: *Security and Human Rights 2-4/2015(2016)*, S. 231-238.

- Brandstetter, Maria/Isabella Neri*, Women for Stability and Security. Women's Engagement in Military International Verification Activities, in: Security & Human Rights 1-2/2016(2017), S. 5-13.
- Castillo Diaz, Pablo*, Where are the Women? The Missing Question in the UN's Response to Sexual Abuse in Peacekeeping Operations, in: Security & Human Rights 1-2/2016(2017), S. 28-44.
- Cavanaugh, Carey*, OSCE and the Nagorno-Karabakh Peace Process, in: Security & Human Rights 3-4/2016(2017), S. 422-441.
- Clement, Rolf*, Die Prinzipien der OSZE müssen neu belebt werden, in: Europäische Sicherheit & Technik 1/2017, S. 26-27.
- Costa, Karen da*, Preventism, Disaster Risk Reduction and the Consequences for Human Rights, in: Security and Human Rights 2-4/2015(2016), S. 147-161.
- Cristescu, Roxana*, The OSCE's Mediation in the Transnistrian Settlement Process. Challenges of Third Party Engagement in a Post-Soviet Environment, in: Security & Human Rights 3-4/2016(2017), S. 403-421.
- Crump, Laurien*, Forty-five Years of Dialogue Facilitation (1972–2017). Ten Lessons from the Conference on Security and Cooperation in Europe, in: Security & Human Rights 3-4/2016(2017), S. 498-516.
- Csitkovits, Erich*, Die Krise in der Ukraine – Auswirkungen auf die europäische Sicherheitspolitik, in: Michael Staack (Hrsg.), Der Ukraine-Konflikt, Russland und die europäische Sicherheitsordnung, Opladen 2017, S. 11-20.
- Danka, Anita/Gary White*, Effective Assembly Policing: The Role of Communication in the Human Rights based Facilitation of Peaceful Protests, in: Wolfgang Benedek/Matthias C. Kettmann/Reinhard Klaushofer/Karin Lukas/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2017, Wien 2017, S. 379-394.
- Dembinski, Matthias/Hans-Joachim Spanger*, Pluraler Frieden. Leitideen für eine neue Russlandpolitik, in: Osteuropa 3-4/2017, S. 87-96.
- Dembinski, Matthias/Hans-Joachim Spanger*, Entspannung geboten. Antwort auf die Kritiker des Pluralen Friedens, in: Osteuropa 5/2017, S. 135-142.
- Dunay, Pál*, OSCE Conflict Management in Central Asia. Fighting Windmills Like Don Quixote, in: Security & Human Rights 3-4/2016(2017), S. 479-497.
- Eberle, Jakob/Vladimir Handl*, Völkerrecht statt Einflusszonen! Der „Plurale Frieden“ fällt in altes Denken zurück, in: Osteuropa 3-4/2017, S. 121-127.
- Eijkman, Quirine/Josien Roodnat*, Access to Justice 4 Known or Potential Extremists? Local Professionals on Legal Remedies Against Person-Specific Interventions, in: Security & Human Rights 1-2/2016(2017), S. 94-115.

- Fix, Liana/Jana Puglierin*, Übung in Erwartungsmanagement. Eine nüchterne Bilanz des deutschen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2016, in: IP – Internationale Politik 2/2017, S. 44-47.
- Freizer, Sabine*, Reparations after Conflict Related Sexual Violence. The Long Road in the Western Balkans, in: Security & Human Rights 1-2/2016(2017), S. 14-27.
- Froehly, Jean P./Leif Knittel*, ODIHR's Work on the Protection of Human Rights Defenders in the OSCE Region, in: Wolfgang Benedek/Matthias C. Kettemann/Reinhard Klaushofer/Karin Lukas/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2017, Wien 2017, S. 345-354.
- Gawrich, Andrea*, Evading Democratic Standards: Authoritarian Democracy-Prevention Strategies in the OSCE and the Council of Europe, in: Andrea Gawrich/Wilhelm Knelangen (Hrsg.), Globale Sicherheit und die Zukunft politischer Ordnungen, Leverkusen 2017, S. 133-148.
- Giushvili, Teona/Jaba Devdariani*, Geneva International Discussions – Negotiating the Possible, in: Security & Human Rights 3-4/2016(2017), S. 381-402.
- Grant, Thomas D.*, Boundaries and Rights after 2014, in: Security and Human Rights 2-4/2015(2016), S. 239-261.
- Gromov, Alexei/Svetlana Chetaikina/Vasil Vashchanka*, OSCE/ODIHR Election Observation in 2016: Suffrage Rights in Law and Practice, , in: Wolfgang Benedek/Matthias C. Kettemann/Reinhard Klaushofer/Karin Lukas/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2017, Wien 2017, S. 409-423.
- Haug, Hilde*, The Minsk Agreements and the OSCE Special Monitoring Mission. Providing Effective Monitoring for the Ceasefire Regime, in: Security & Human Rights 3-4/2016(2017), S. 342-357.
- Heide, Liesbeth van der/Jip Geenen*, Preventing Terrorism in the Courtroom – The Criminalisation of Preparatory Acts of Terrorism in the Netherlands, in: Security and Human Rights 2-4/2015(2016), S. 162-192.
- Heide, Liesbeth van der/Jelle van Buuren*, Introduction to Preventism in Security, in: Security and Human Rights 2-4/2015(2016), S. 123-125.
- Heinemann-Grüder, Andreas*, Wider den Sonderfrieden. Eine Replik auf das Konzept vom „Pluralen Frieden“, in: Osteuropa 3-4/2017, S. 103-108.
- Hess Sargsyan, Anna*, Synthesis of Common Challenges: Multifaceted Obstacle Course for the OSCE and all Parties Concerned, in: Security & Human Rights 3-4/2016(2017), S. 517-529.
- Ischinger, Wolfgang*, Die Ukrainekrise und die europäische Sicherheitsordnung, in: James Bindenagel/Matthias Herdegen/Karl Kaiser (Hrsg.), Internationale Sicherheit im 21. Jahrhundert, Göttingen 2016, S. 101-105.
- Jandl, Gerhard*, Russland, die Ukraine und die europäische Sicherheitsordnung, in: Michael Staack (Hrsg.), Der Ukraine-Konflikt, Russland und die europäische Sicherheitsordnung, Opladen 2017, S. 109-120.

- Kamp, Karl-Heinz*, Die Macht der Institutionen: NATO, EU und OSZE, in: James Bindenagel/Matthias Herdegen/Karl Kaiser (Hrsg.), Internationale Sicherheit im 21. Jahrhundert, Göttingen 2016, S. 87-92.
- Kapanadze, Sergi/Uli Kühn/Wolfgang Richter/Wolfgang Zellner*, Status-Neutral Arms Control: Promises and Pitfalls, in: Security Community 3/2016, S. 8-9.
- Klimenko, Ekaterina*, Conflicts in the Post-Soviet Space: Recent Developments, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 2017, Oxford 2017, S. 140-150.
- Koivula, Tommi*, Conventional Arms Control in Europe and Its Current Challenges, in: Tommi Koivula/Katariina Simonen (Hrsg.), Arms Control in Europe: Regimes, Trends and Threats, Helsinki 2017, S. 113-132.
- Kühn, Ulrich*, Institutional Resilience, Deterrence and the Transition to Zero Nuclear Weapons, in: Security and Human Rights 2-4/2015(2016), S. 262-280.
- Kühn, Ulrich*, Staatlicher und institutioneller Verfall: Der Krieg in der Ukraine und die europäische Rüstungskontrolle, in: Michael Staack (Hrsg.), Der Ukraine-Konflikt, Russland und die europäische Sicherheitsordnung, Opladen 2017, S. 137-156.
- Kurz, Sebastian*, Rede des amtierenden Vorsitzenden, Bundesminister für Europa, Integration und Äußeres vor dem Ständigen Rat der OSZE, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 1/2017, S. 9-16.
- Lanz, David*, Charting the Ups and Downs of OSCE Mediation, in: Security & Human Rights 3-4/2016(2017), S. 243-255.
- Leone, Jacopo*, Codes of Conduct for National Parliaments and Their Role in Promoting Integrity: An Assessment, in: Wolfgang Benedek/Matthias C. Kettmann/Reinhard Klaushofer/Karin Lukas/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2017, Wien 2017, S. 395-408.
- Liechtenstein, Stephanie*, Interview with OSCE Chairperson-in-Office, Austrian Foreign Minister Sebastian Kurz, in: Security & Human Rights 1-2/2016(2017), S. 229-232.
- Liechtenstein, Stephanie*, Interview with OSCE Chairperson-in-Office, German Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier, in: Security & Human Rights 1-2/2016(2017), S. 225-228.
- Liechtenstein, Stephanie*, The 22nd OSCE Ministerial Council Meeting in Belgrade, in: Security and Human Rights 2-4/2015(2016), S. 337-349.
- Liem, Marieke/Jan Maarten Elbers*, The Role of Human Rights in Long-Term Sentencing, in: Security and Human Rights 2-4/2015(2016), S. 281-293.
- Likhachev, Vasily*, Russian Diplomacy: Traditions and Innovations, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 4/2017, S. 99-105.
- Lukatela, Ana*, Implementing the Women, Peace and Security Agenda in the OSCE. The Power of Middle Management Norms in the Policy Process, in: Security & Human Rights 1-2/2016(2017), S. 45-58.

- Lyzhenkov, Alexey*, Countering Terrorism in the OSCE Region, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 4/2017, S. 35-46.
- Lyzhenkov, Alexey L.*, OSCE vs Transnational Threats, in: Security and Human Rights 2-4/2015(2016), S. 326-336.
- Mader, Georg*, OSCE Details Extent of Intimidation by Ukrainian Rebels, in: IHS Jane's Defence Weekly 11/2017, S. 8.
- Marciaq, Florent/Tobias Flessenkemper/Ivana Boštjančič Pulko*, The OSCE's Response to the Migration and Refugee Crisis. The Impact of the Opening and Closing of the „Balkan Route“ on the Work of the OSCE Missions in Albania, Bosnia & Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia, in: Südosteuropa-Mitteilungen 5-6/2016, S. 132-146.
- Meer, Sico van der*, Enhancing International Cyber Security, in: Security and Human Rights 2-4/2015(2016), S. 193-205.
- Mehra, Tanya*, ICCT Report, December 2016: Foreign Terrorist Fighters. Trends, Policy Responses and Human Right Implications, in: Security & Human Rights 1-2/2016(2017), S. 148-186.
- Meister, Stefan*, Wasser auf Putins Mühlen. „Pluraler Frieden“ als russlandfixierte Ostpolitik, in: Osteuropa 3-4/2017, S. 129-133.
- Merki, Christoph*, Schweizer Miliz steht für eine sichere Zusammenarbeit in Europa, in: ASMZ 6/2017, S. 18-19.
- Mirimanova, Natalia*, National Dialogue in Ukraine: You Must Spoil before You Spin, in: Security & Human Rights 3-4/2016(2017), S. 358-380.
- Möttölä, Kari*, Finland between the Practice and the Idea: the Significance and Change of Narrative in the Post-Cold War Era, in: Wolfgang Zellner (Hrsg.), Security Narratives in Europe, Baden-Baden 2017, S. 11-33.
- Narvestad, Paul André*, Looking North of Vienna: The Organization for Security and Co-operation in Europe as a Facilitator of Arctic Security, in: Security and Human Rights 2-4/2015(2016), S. 350-373.
- Nikitin, Alexander*, Peacekeeping Issues and the Conflict in Ukraine, in: Alexei Arbatov/Sergei Oznobishchev (Hrsg.), Russia: Arms Control, Disarmament and International Security, Moskau 2016, S. 73-93.
- Nünlist, Christian*, Contested History: Rebuilding Trust in European Security, in: Oliver Thränert, Martin Zapfe (Hrsg.), Strategic Trends 2017, Zürich 2017, S. 11-34.
- Nünlist, Christian/Benno Zogg*, Swiss Narratives on the Evolution of European Security, 1990-2016, in: Wolfgang Zellner (Hrsg.), Security Narratives in Europe, Baden-Baden 2017, S. 119-129.
- Nurumov, Dmitry*, ODIHR HCNM Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in the Electoral Process, in Security and Human Rights 2-4/2016(2016), S. 309-325.
- Orlov, Alexander/Victor Mizin*, Russia and the West: Time for Détente 2.0, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 1/2017, S. 145-156.
- Prömpers, Klaus*, OSZE zwischen Scheitern und Neubeginn, in: Europäische Sicherheit & Technik 12/2017, S. 130.

- Remler, Philip*, OSCE Mediation in an Eroding International Order, in: *Security & Human Rights* 3-4/2016(2017), S. 273-288.
- Richter, Wolfgang*, Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa, in: *Europäische Sicherheit & Technik* 5/2017, S. 24-26.
- Richter, Wolfgang*, Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Ein Beitrag zur militärischen Stabilität in Zeiten der Krise (Teil 2), in: *Europäische Sicherheit & Technik* 9/2017, S. 23-25.
- Richter, Wolfgang*, Strategische Entwicklungen der OSZE und Konsequenzen für die österreichische Verteidigungspolitik 2017, in: Republik Österreich, Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Direktion für Sicherheitspolitik (Hrsg.), *Sicher. Und Morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2017*, Wien 2016, S. 229-231.
- Rojansky, Matthew*, The Ukraine-Russia Conflict: A Way Forward, in: *Security & Human Rights* 3-4/2016(2017), S. 315-325.
- Roy van Zuijdewijn, Jeanine de*, Peace, Terrorism, Armed Conflict and War Crimes, in: *Security and Human Rights* 2-4/2015(2016), S. 207-223.
- Rrustemi, Arlinda*, Some Challenges of the State- and Peace-Building Governance Mechanisms. The Case of Kosovo, in: *Security & Human Rights* 1-2/2016(2017), S. 187-199.
- Saari, Sinikukka*, The OSCE and the Conflicts in the EU's Eastern Neighbourhood: How to Deal with the Regional Geopolitical Uncertainties?, in: Kristi Raik/Sinikukka Saari (Hrsg.), *Key Actors in the EU's Eastern Neighbourhood*, Helsinki 2016, S. 154-165.
- Sapiezynska, Ewa*, UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security and the OSCE: Opportunities and Challenges, in: Wolfgang Benedek/Matthias C. Kettmann/Reinhard Klaushofer/Karin Lukas/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2017*, Wien 2017, S. 367-377.
- Schläpfer, Christian*, Ukraine Crisis and Mediation. Not Business as Usual, in: *Security & Human Rights* 3-4/2016(2017), S. 327-341.
- Schofer, Morgan*, Human Rights and National Security Post 9/11, in: *Security and Human Rights* 2-4/2015(2016), S. 294-307.
- Semerikov, Valery*, The Collective Security Treaty Organization: Moving from the Treaty to the Organization, in: *International Affairs* (Minneapolis, MN) 4/2017, S. 47-60.
- Shakirov, Oleg*, NoSCE or Next Generation OSCE?, in: *Security & Human Rights* 3-4/2016(2017), S. 289-314.
- Shirinyan, Anahit*, The Evolving Dilemma of the Status Quo in Nagorno-Karabakh, in: *Security & Human Rights* 3-4/2016(2017), S. 467-478.
- Shiriyev, Zaur*, Azerbaijan's Perspectives on the OSCE Minsk Group. Complicity in the Status Quo?, in: *Security & Human Rights* 3-4/2016(2017), S. 442-466.
- Staack, Michael*, Russland, die Europäische Union und die NATO. Ist eine „neue Normalität“ möglich?, in: Michael Staack (Hrsg.), *Der Ukraine-*

- Konflikt, Russland und die europäische Sicherheitsordnung, Opladen 2017, S. 157-187.
- Stenner, Christina*, Understanding the Mediator: Taking Stock of the OSCE's Mechanisms and Instruments for Conflict Resolution, in: Security & Human Rights 3-4/2016(2017), S. 256-272.
- Strohal, Christian*, Die Zukunft der europäischen Sicherheit und die Rolle der OSZE – einige Anmerkungen zur Ausgangslage vor dem österreichischen Vorsitz 2017, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 4/2016, S. 1-8.
- Sushko, Oleksandr/Andreas Umland*, Unrealistisches Szenario. Anmerkungen zum „Pluralen Frieden“, in: Osteuropa 3-4/2017, S. 109-120.
- Tanner, Fred*, Europäische Sicherheitsarchitektur 2017, in: Republik Österreich, Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Direktion für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicher. Und Morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2017, Wien 2016, S. 110-113.
- Twickel, Nikolaus von*, Zwischen den Fronten. Was die OSZE-Beobachter in der Ukraine leisten können, und was nicht, in: IP – Internationale Politik 2/2017, S. 48-53.
- Voigt, Karsten D.*, Verhalten ändern, Vertrauen bilden. Moskau, der Frieden und die Sicherheit in Europa, in: Osteuropa 3-4/2017, S. 97-101.
- Voorhoeve, Joris*, Insecurity and Common Interests in Security in the OSCE Area, in: Security and Human Rights 2-4/2015(2016), S. 224-230.
- Voronkov, Lev*, Effects of the Unipolar World Concept on European and Global Security Systems, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 1/2017, S. 21-35.
- Wiersma, Jan Marinus*, Brexit and the Future of European Security and Defence Cooperation, in: Security & Human Rights 1-2/2016(2017), S. 85-93.
- Zellner, Wolfgang*, Die Europäische Union und die OSZE, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, Baden-Baden 2016, S. 455-460.
- Zellner, Wolfgang*, German Perceptions of Russian-Western Relations, in: Wolfgang Zellner (Hrsg.), Security Narratives in Europe, Baden-Baden 2017, S. 59-70.

Abkürzungsverzeichnis

ABM-Vertrag	Vertrag über die Begrenzung von antiballistischen Raketenabwehrsystemen
ACF	Action Contre la Faim
ACMF	Advisory Committee on Management and Finance/Berater der Ausschuss für Verwaltung und Finanzen
AHB	Ausschuss Hoher Beamter
AIAM/JTBD	Annual Implementation Assessment Meeting/Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi/Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung
AKSE/ AKSE-Vertrag	Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über die konventionellen Streitkräfte in Europa/Angepasster Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation/Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft
ARF	ASEAN Regional Forum/ASEAN-Regionalforum
ARRC	Allied Rapid Reaction Corps/Schnelle Eingreiftruppe der NATO
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband Südostasiatischer Nationen
ASEM	Asia-Europe Meeting/Asien-Europa-Treffen
ASFR	Arctic Security Forces Roundtable
ASRC	Annual Security Review Conference/Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz
ATU	Action against Terrorism Unit/Referat Terrorismusbekämpfung
AU	African Union/Afrikanische Union
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BBC	British Broadcasting Corporation
BDIMR/ ODIHR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte/ Office for Democratic Institutions and Human Rights
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMSC	Border Management Staff College/Stabsakademie für Grenzmanagement
BSEC	Black Sea Economic Cooperation/Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation
BSMC	Border Security and Management Concept/Konzept für Grenzsicherung und -management

BSMU	Border Security and Management Unit/Referat Grenzsicherung und Grenzmanagement
CACO	Central Asian Cooperation Organization/Zentralasiatische Organisation für Zusammenarbeit
CBRN	Chemical, Biological, Radiological and Nuclear
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CCDCOE	NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence
CEEA	Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Koordinator für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE
CEFTA	Central European Free Trade Agreement/Mitteuropäisches Freihandelsabkommen
CEPA	Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CETA	Comprehensive and Economic Trade Agreement/Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen
CEU	Central European University
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi/Republikanische Volkspartei
CICA	Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia/Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien
CICTE	Inter-American Committee against Terrorism/Interamerikanisches Komitee gegen Terrorismus
CLCS	Commission on the Limits of the Continental Shelf/Kommission zur Begrenzung des Festlandssockels
CoE	Council of Europe
COE-DAT	Centre of Excellence – Defence against Terrorism/Exzellenzzentrum „Verteidigung gegen Terrorismus“
CoESPU	Center of Excellence for Stability Police Units
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/Committee for the Prevention of Torture/Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CSO	Cyber Security Officer
CSTO/OVKS	Collective Security Treaty Organization/Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area/Vertiefte und umfassende Freihandelszone
DDoS	Distributed Denial of Service
DIIS	Danish Institute for International Studies

DPPC	Defence Policy and Planning Committee/Ausschuss für Verteidigungspolitik und -planung
DVR	Donezker Volksrepublik (selbsternannt)
EAPC/EAPR	Euro-Atlantic Partnership Council/Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EAS	East Asia Summit/Ostasiengipfel
EAWU	Eurasische Wirtschaftsunion
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECOWAS	Economic Community of West African States/Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EK	Europäische Kommission
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention/Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENVSEC	Environment and Security Initiative/Umwelt- und Sicherheitsinitiative
EU	Europäische Union
EUFOR	European Union Force
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EULEX	Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union
EUMM	European Union Monitoring Mission/Beobachtermission der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FSB	Federalnaja Sluschba Besopasnosti Rossijskoj Federazii/Föderaler Sicherheitsdienst der Russischen Föderation (Inlandsgeheimdienst der Russischen Föderation)
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G7	Gruppe der Sieben
G8	Gruppe der Acht
G20	Gruppe der Zwanzig
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GCSP	Geneva Centre for Security Policy
GFCE	Global Forum for Cyber Excellence
GGE	Group of Governmental Experts/Gruppe von Regierungssachverständigen
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDIM	Human Dimension Implementation Meeting/Implementierungstreffen der menschlichen Dimension

HDP	Halkların Demokratik Partisi/Demokratische Partei der Völker/Humanes Immundefizienz-Virus
HIV	Human Immunodeficiency Virus/Humanes Immundefizienz-Virus (
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
HLPG	High-Level Planning Group/Hochrangige Planungsgruppe
HLTF	High-Level Task Force/Hochrangige Arbeitsgruppe
HROAG	Huma Rights Office Abkhazia, Georgia/Menschenrechtsbüro der Vereinten Nationen in Abchasien, Georgien
HRW	Human Rights Watch
IAI	Istituto Affari Internazionali
IBRU	International Boundaries Research Unit
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IFI	Internationale Finanzinstitutionen
IFOR	Implementation Force
IGH	Internationaler Gerichtshof
IHEK/IHFFC	Internationale humanitäre Ermittlungskommission/International Humanitarian Fact-Finding Commission
IISS	International Institute for Strategic Studies
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
ILO	International Labour Organization
IMEMO	Institut mirovoj ekonomiki i međunarodnyh otnošení/ Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen
IMF/IWF	International Monetary Fund/Internationaler Währungsfonds
INGOs	International Nongovernmental Organizations
IOM	International Organization for Migration
IPAP	Individual Partnership Action Plan/Individueller Partnerschaftsaktionsplan
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPC	International Press Club/Internationaler Presseclub
IPI	International Peace Institute
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ISAF	International Security Assistance Force/Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund
JALLC	Joint Analysis and Lessons Learned Centre

JCCC	Joint Centre for Control and Co-ordination/Gemeinsames Zentrum für Kontrolle und Koordination
JOC	Joint Operations Centre/Gemeinsame Einsatzzentrale
JTEC	Joint Training and Evaluation Centre
KFOR	Kosovo Force
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVCC	Kosovo Verification Coordination Centre
KVM	Kosovo-Verifizierungsmission
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
LAS	Liga der Arabischen Staaten
LVR	Lugansker Volksrepublik (selbsternannt)
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions/Beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen
MGIMO	Moskovski gosudarstvennyj institut meždunarodnych otnošeni MID Rossii (universitet)/Moskauer Staatliches Institut für Internationale Beziehungen des russischen Außenministeriums (Universität)
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi/Partei der Nationalistischen Bewegung
MONDEM	Montenegro Demilitarization Programme
MoU	Memorandum of Understanding
NABU	Nazionalne Antykorupzijne Bjuro Ukrajiny/Nationales Antikorruptionsbüro der Ukraine
NAFTA	North American Free Trade Agreement/Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NAMSA	NATO Maintenance and Supply Agency
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikvertrags-Organisation
NCGM	Nordic Centre for Gender in Military Operations
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen/Nichtregierungsorganisationen
NRR	NATO-Russland-Rat
NSPCOE	NATO Stability Policing Centre of Excellence
OAS	Organization of American States/Organisation Amerikanischer Staaten
OCEEA	Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE
ODIHR/ BDIMR	Office for Democratic Institutions and Human Rights/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OIES	Oxford Institute for Energy Studies
OMIK	OSCE Mission in Kosovo/OSZE-Mission im Kosovo
OSR/CTHB	Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings/Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OSZENANA	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Nordasien und Nordamerika
OVKS/CSTO	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit/ Collective Security Treaty Organization
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe/Parlamentarische Versammlung des Europarates
PAS	Partidul Acțiune și Solidaritate/Partei Aktion und Solidarität
PCRM	Partidul Comuniștilor din Republica Moldova/Partei der Kommunisten der Republik Moldau
PDM	Partidul Democrat din Moldova/Demokratische Partei of Moldova
PEICs	Public Environmental Information Centres/öffentliche Umweltinformationszentren
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PISM	Polski Instytut Spraw Międzynarodowych/Polish Institute of International Affairs
PNND	Parliamentarians for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament
POLIS	Policing OnLine Information System
PRTR	Pollutant Release and Transfer Register/Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister
PSRM	Partidul Socialiștilor din Republica Moldova/Partei der Sozialisten der Republik Moldau
PV	Parlamentarische Versammlung
RCC	Regional Cooperation Council/Kooperationsrat für Südosteuropa
REC	Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe/Regionales Umweltzentrum für Mittel- und Osteuropa
RFOM	Representative on Freedom of the Media/Beauftragter für die Freiheit der Medien
RP	Refah Partisi/Wohlfahrtspartei
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen

SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SAP	Spezialisowana antykorupcyjna prokuratura/Spezialisierte Antikorruptionsstaatsanwaltschaft
SAR	Search and Rescue
SCO/SOZ	Shanghai Cooperation Organisation/Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
SDGs	Sustainable Development Goals/Ziele für nachhaltige Entwicklung
SEATO	South East Asia Treaty Organization
SECI	Southeast European Cooperative Initiative/Südosteuropäische Kooperationsinitiative
SEECF	South-East European Cooperation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa
SFOR	Stabilisation Force
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SMM	Special Monitoring Mission/Sonderbeobachtermission
SOFA	Status of Force Agreement
SOZ/SOC	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit/Shanghai Cooperation Organisation
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten
SPS	Science for Peace and Security Programme
SRÜ/UNCLOS	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen/United Nations Convention on the Law of the Sea
SSG/R	Sicherheitssektorgovernance und -reform
START	Strategic Arms Reduction Treaty/Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen
TCS	Trilateral Cooperation Secretariat/Trilaterales Kooperationssekretariat
TNTD	Transnational Threats Department/Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen
TPAO	Turkish State Petroleum Company
TRNZ	Türkische Republik Nordzypern
TRT	Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu/Türkische Rundfunk- und Fernsehanstalt
UÇK	Ushtria Çlirimtarë Kombëtarë/Nationale Befreiungsarmee (Mazedonien)
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UK	United Kingdom
UN/UNO	United Nations/United Nations Organization
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights

UNCLOS/SRÜ	United Nations Convention on the Law of the Sea/See-rechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe/Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa
UN	
Environment	United Nations Environment Programme
UNGEE	United Nations Group of Governmental Experts on Information Security/Expertengruppe der Vereinten Nationen für Cybersicherheit,
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/United Nations Refugee Agency
UNHRC	United Nations Human Rights Council
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDIR	United Nations Institute for Disarmament Research
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNODA	United Nations Office for Disarmament Affairs
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNROCA	United Nations Register of Conventional Arms
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
UNSG	United Nations Secretary-General
USD	US-Dollar
USGS	United States Geological Survey
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UZS	Usbekischer Sum
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VERLT	Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism/gewalttätiger Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
WD/WD11	Wiener Dokument/Wiener Dokument 2011
WEF	World Economic Forum/Weltwirtschaftsforum
WMD	Weapons of Mass Destruction
WTO	World Trade Organization
WZO	Weltzollorganisation
ZEI	Zentraleuropäische Initiative

Autorenverzeichnis

- Esra Buttanri*, Leitende Beraterin für Umweltangelegenheiten, Leiterin des Referats Umweltkooperation im Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE; Wien
- Dr. Pál Dunay*, Professor für Fragen der NATO und der europäischen Sicherheit, George C. Marshall European Center for Security Studies; Garmisch-Partenkirchen
- Dr. Gernot Erler*, Sonderbeauftragter der Bundesregierung für den deutschen OSZE-Vorsitz 2016; Berlin
- Dr. Ayla Gürel-Moran*, Senior Research Consultant am Peace Research Institute Oslo (PRIO) Cyprus Centre (bis 2017); Nikosia
- Simone Guerrini*, Politischer Berater, OSZE-Mission in Skopje; Skopje
- William H. Hill*, Botschafter, Angehöriger des Auslandsdienstes der Vereinigten Staaten a.D., Leiter der OSZE-Mission in Moldau von Juni 1999 bis November 2001 und von Januar 2003 bis August 2006; Washington, D.C.
- Azam Isabaev*, Doktorand am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Walter Kemp*, Senior Adviser, Focal Point: Conflict Cycle, SMM/Ukraine; Wien
- Marietta S. König*, Außenbeauftragte und Verbindungsoffizier für die OSZE-Asienpartnerschaft, zum Europarat und zu östlichen Organisationen, Büro des OSZE-Generalsekretärs; Wien
- Sebastian Kurz*, österreichischer Bundesminister für Europa, Integration und Äußeres, Amtierender Vorsitzender der OSZE im Jahr 2017; Wien
- Prof. Dr. Olaf Leiß*, Professor für Europäische Studien, Friedrich-Schiller-Universität; Jena
- Maria-Alexandra Martin*, Politische Referentin und Berichterstatlerin, OSZE-Mission in Skopje; Skopje
- Lia Neukirch*, Master of Arts in Human Rights, Universität Wien; Doktorandin an der Goethe-Universität Frankfurt, Fachbereich Rechtswissenschaft; Wien/Frankfurt
- Carolin Poeschke*, Referentin, Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE (2015-2017); Wien
- Velimir Radicevic*, Projektassistent für Cybersicherheit/IKT-Sicherheit im Koordinierungstab der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen, OSZE-Sekretariat; Wien
- Benjamin Schaller*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Centre for Peace Studies an der UiT – The Arctic University of Norway; Tromsø
- Ursel Schlichting*, Wissenschaftliche Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Jennifer Sehring*, Beraterin für Umweltangelegenheiten im Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE; Wien

- Dr. Loïc Simonet*, Senior External Co-operation Officer, Abteilung Externe Zusammenarbeit, Büro des Generalsekretärs, OSZE-Sekretariat; Wien
- Astrid Thors*, Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten 2013-2016; ehemalige finnische Ministerin für Migration und europäische Angelegenheiten; ehemaliges Mitglied des Europäischen Parlaments und ehemaliges Mitglied des finnischen Parlaments; Helsinki
- Dr. Harry Tzimitras*, Direktor des Peace Research Institute Oslo (PRIO) Cyprus Centre; Nikosia
- Dr. Sergey Utkin*, Leiter der Abteilung Strategische Bewertung, Zentrum für Situationsanalyse, Primakow-Institut für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen (MEMO), Russische Akademie der Wissenschaften; Moskau
- Prof. Alena Vysotskaya Guedes Vieira*, Centro de Investigação em Ciência Política (CICP), Dozentin für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen an der Universität Minho; Braga
- Lamberto Zannier*, Botschafter, Generalsekretär der OSZE von 2011-2017; Wien