

David R. Nicholas

Konfliktverhütung und Streitschlichtung – Der OSZE-Projektordinator in der Ukraine

Die OSZE-Präsenzen vor Ort

In zahlreichen OSZE-Dokumenten¹ werden der umfassende Sicherheitsbegriff der OSZE sowie die Dimensionen von Sicherheit ebenso ausführlich beschrieben² wie die Gründe für die Entsendung von OSZE-Missionen: „Obwohl nicht zwei Mandate denselben Wortlaut haben, kann man sagen, dass die Missionen im Allgemeinen zwei Zielen dienen: Sie sollen diejenigen politischen Prozesse unterstützen, die dazu gedacht sind, Konflikte zu verhüten oder beizulegen, und sie sollen gewährleisten, dass die OSZE-Gemeinschaft über die Entwicklungen in denjenigen Ländern, in denen Missionen eingerichtet sind, auf dem Laufenden gehalten wird.“³

Dokumente der OSZE und ihrer Vorgängerin, der KSZE, müssen in ihrem jeweiligen historischen Kontext gesehen werden. Die Welt und die Beziehungen zwischen vielen Ländern, die seinerzeit die Gründungsdokumente unterzeichneten, haben sich seit dem Abschluss der Verhandlungen über diese Dokumente und deren Verabschiedung grundlegend verändert. Jüngere Entwicklungstrends, die ihren Ausgang vor über zehn Jahren nahmen, haben inzwischen Ergebnisse gezeitigt. Mit der Erweiterung von EU und NATO sind einige der Unterzeichner der Charta von Paris von 1990 am Ziel ihrer Wünsche angelangt.

Die KSZE/OSZE hat sich dementsprechend weiterentwickelt, ein Prozess, der noch keineswegs abgeschlossen ist. Die Verabschiedung der Charta von Paris durch die Teilnehmerstaaten stand am Beginn der dramatischsten Veränderungen, die die KSZE/OSZE je erlebt hat, seit sie 1975 ins Leben gerufen wurde. Die *Konferenz* über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wurde 1994 in eine *Organisation* umgewandelt. Ohne einen unmittelbaren oder gar ausschließlichen Kausalzusammenhang zu unterstellen, muss man ihr – gemessen an den Resultaten – zugestehen, dass sie die Integration unter

-
- 1 Ein Teil der im vorliegenden Beitrag zitierten Dokumente ist auf der Website der OSZE (<http://www.osce.org>) verfügbar, andere sind für die Öffentlichkeit nur schwer zugänglich, in einigen Fällen sind sie auch vertraulich. Vertrauliche Dokumente werden mit Erlaubnis der Urheber zitiert. Alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen.
 - 2 An erster Stelle ist hier das OSCE Handbook zu nennen: OSCE Secretariat, OSCE Handbook: 1975-2000, Wien 2000, auch unter: <http://www.osce.org> (im Folgenden zitiert als: OSCE Handbook). Siehe ebenso: Charta von Paris für ein neues Europa, Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.2.
 - 3 OSCE Handbook, a.a.O. (Anm. 2), S. 45.

ihren Mitgliedern erfolgreich gefördert hat. Gleichzeitig können die Staaten mit ihrer Hilfe auch ihre Ambitionen auf Integration in andere Institutionen und internationale Organisationen verwirklichen.

Bekanntermaßen errichtet und unterhält die OSZE Präsenzen vor Ort, darunter auch den OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine. Ebenso wie die OSZE sich ständig an ein neues Sicherheitsumfeld anpasst, passen sich auch ihre Präsenzen vor Ort an und entwickeln sich weiter. Ihre Grundlagen, die Gründe für ihre Entsendung, ihre Arbeitsweise und ihre Methoden haben sich z.T. verändert und verändern sich noch. Sie stehen im Mittelpunkt zahlreicher Zeitschriften- und Buchbeiträge, wissenschaftlicher Studien und der Arbeit OSZE-interner Ausschüsse, stets mit dem Ziel, ihre Arbeitsweise darzustellen und zu verbessern.

Eine neue Form der Zusammenarbeit

Die OSZE-Präsenzen in der Ukraine sind ein gutes Beispiel für diesen Wandel und die angesprochenen Entwicklungen. Mitte der 1990er Jahre richtete die OSZE in der Ukraine eine Mission mit begrenzter Aufgabenstellung ein. Nachdem die Mission geschlossen worden war und weitere Verhandlungen stattgefunden hatten, einigten sich die OSZE und die Ukraine darauf, einen OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine (die Bezeichnung bezieht sich sowohl auf das Büro als auch auf den Leiter des Büros) einzusetzen und diesem begrenzte Befugnisse zur Erfüllung allgemeiner Aufgaben zu übertragen. Seine Beziehungen zum Gastland wurden seinerzeit in einem „*Memorandum of Understanding*“ zwischen der OSZE und der ukrainischen Regierung“ (MoU) dahingehend geregelt, dass er diesen Aufgaben in Form von Projekten, die er gemeinsam mit den Behörden des Gastlandes durchführt, nachkommt. Das Konzept des Projekt Koordinators war unter den Präsenzen vor Ort einzigartig, seine Aufgaben waren genau festgelegt, darunter „die Herstellung einer neuen Form der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der Ukraine“.⁴

Wahrnehmungen im Wandel

Ungeachtet der neuen und nachweislich verbesserten Beziehungen zwischen der Organisation und dem Gastland im Falle der hier beschriebenen Präsenz vor Ort bestehen negative Wahrnehmungen, die generell mit der Anwesenheit von Präsenzen vor Ort verbunden sind, noch immer fort. So stellten z.B. neun der zwölf Staatsoberhäupter der GUS in einer öffentlichen Erklärung am 3. Juli 2004 fest: „Es gibt Anlass zur Sorge, dass sich die OSZE-,Feld-

4 Memorandum of Understanding Between The OSCE and The Government of Ukraine, Artikel 1, Absatz 1 (unveröff.).

missionen' in Ausübung ihrer Tätigkeit nicht auf die grundlegenden Bestimmungen ihrer Mandate konzentrieren, nach denen sie den Behörden des Empfängerlandes Hilfe und Unterstützung im gesamten Spektrum der Aktivitäten der Organisation leisten sollen, sondern ausschließlich darauf, die Situation im Bereich der Menschenrechte und der demokratischen Institutionen zu beobachten.⁵

In den Foren der OSZE, aber auch bei anderen Gelegenheiten hört man zuweilen, dass eine OSZE-Präsenz vor Ort eine Art Stigma für das Gastland sei. Eine solche Präsenz zu beherbergen sage etwas Negatives über die Fähigkeit des Landes aus, mit seinen Problemen fertig zu werden. Fairerweise muss gesagt werden, dass auch einige ukrainische Verhandlungspartner während der Gespräche darüber, ob es nach der Schließung der ersten OSZE-Mission in der Ukraine überhaupt eine Nachfolgemission geben solle oder nicht, diesen Gedanken im Kopf hatten.⁶

Tatsächlich ist noch immer die – in der Ukraine hoffentlich seltene – augenscheinlich auf inzwischen überholten Beschreibungen der Ziele und Aufgaben einer Präsenz vor Ort und auf Positionen wie derjenigen, die in der oben erwähnten GUS-Erklärung zum Ausdruck kommt, beruhende Meinung anzutreffen, dass es in der Ukraine keinen Bedarf für eine OSZE-Präsenz gebe. (Die Ukraine ist Mitunterzeichnerin der zitierten GUS-Erklärung.) Schließlich gibt es in der Ukraine keinen internen Konflikt, dessen Beilegung internationaler Unterstützung bedürfte. Die Ukraine bestreitet, dass sie einen offiziell sanktionierten, sich vor Ort aufhaltenden Aufpasser benötigt, der darüber Bericht erstattet, was im Lande vor sich geht. Auch trifft keine der im oben zitierten Handbuch erwähnten Gründe für eine solche Präsenz auf die Ukraine zu. Laut Berichterstattung der regulären Medien ist die Einmischung von Ausländern in die inneren Angelegenheiten der Ukraine unerwünscht. Ob eine Präsenz notwendig ist oder nicht, hängt von ihrer Bestimmung und ihren Aufgaben ab. In der heutigen Welt ist es vielleicht auch keine Frage des Bedarfs mehr, sondern eher eine Frage der Nützlichkeit, die nach dem Kosten-Nutzen-Prinzip entschieden wird.

Die Mandate

Mandate sind die Grundlage jeder Vor-Ort-Präsenz und legen deren Tätigkeit fest. Sie werden von dem jeweiligen Gastland und den anderen OSZE-Teilnehmerstaaten ausgehandelt und vereinbart und letztendlich im Konsens vom

5 Zitiert nach: Postojannoe Predstavitel'stvo Rossijskoj Federacii pri OBSE, Vystuplenie Postojannogo Predstavitelja A.N. Borodavkina na zasedanii Postojannogo soveta OBSE, PC.DEL/630/04, 8. Juli 2004.

6 Eine kurze Darstellung der Ereignisse in dieser Zeit findet sich in einem Bericht, den Randolph Oberschmidt im Auftrag des Niederländischen Instituts für internationale Beziehungen „Clingendael“ im August 2002 verfasst hat; siehe Randolph Oberschmidt, *Improving the Effectiveness of OSCE Missions: The Case of Ukraine*, Den Haag 2002.

Ständigen Rat der OSZE verabschiedet. Die Mandate können – müssen aber nicht – auf einer beiderseitigen Übereinkunft darüber beruhen, dass zur Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen, die alle OSZE-Teilnehmerstaaten eingegangen sind und die ihre gemeinsamen Werte darstellen, Unterstützung notwendig oder erwünscht ist.⁷ In ihrer Antwort auf die oben erwähnte Erklärung der GUS beriefen sich die USA sowohl auf die Europäische Sicherheitscharta als auch auf das Moskauer Dokument von 1991 und zitieren Letzteres dahingehend, dass die Teilnehmerstaaten „mit großem Nachdruck und unwiderruflich [erklären], dass die im Bereich der Menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“.⁸

Neue Wahrnehmungen müssen zu den neuen Realitäten passen

Überholte allgemeine Erklärungen zu Ziel und Zweck von Präsenzen vor Ort sind nicht sehr hilfreich. Darüber zu streiten, ob die ein oder andere Präsenz notwendig ist oder nicht, ist kontraproduktiv. Ob Bedarf besteht oder nicht, ist vermutlich eine Frage der Perspektive. Es mag auf beiden Seiten überzeugende Argumente dafür bzw. dagegen geben, es ist jedoch bislang in keiner der Debatten auch nur ein einziges vernünftiges Argument dafür aufgetaucht, dass eine Präsenz vor Ort ein Land stigmatisiert. Jeder Teilnehmerstaat der OSZE kann auf die eine oder andere Art von einer gut durchdachten Präsenz vor Ort profitieren, insbesondere jene, die entweder bestimmte Projekte durchführen wollen oder aber nach stärkerer Integration in irgendeine größere Gemeinschaft streben. Eine vernünftig begründete, gut geleitete Präsenz vor Ort mit einem maßgeschneiderten und in beiderseitigem Einvernehmen formulierten Mandat kann jedem Staat eine wichtige Hilfe bei der Verwirklichung seiner Ziele sein. Wenn Wahrnehmungen richtig gehandhabt werden und so korrigiert werden können, dass sie der Realität entsprechen, dann müssten es sich die Staaten eigentlich sogar wünschen, dass eine Präsenz vor Ort die im Land vorhandene Expertise ergänzt und bei der Finanzierung von Projekten behilflich ist, um so die Erreichung ihrer Ziele zu beschleunigen. Vielleicht wäre es angebracht, den Abschnitt des Handbuchs zu überarbeiten, in dem die Ziele der Missionen beschrieben werden, da dort bislang die wichtigen Gründe dafür, dass einige der Präsenzen heute nicht mehr als „Missionen“ bezeichnet werden, nicht genannt sind. Das Handbuch bezeich-

7 Vgl. ODIHR/OSCE, OSCE Human Dimension Commitments. A Reference Guide, Warschau 2001; auch auf der Website des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte/BDIMR (Office for Democratic Institutions and Human Rights/ODIHR) unter: <http://www.osce.org/odihr>.

8 United States Mission to the OSCE, Statement in Response to Netherlands Foreign Minister Bot, 14. Juli 2003; siehe auch das Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. H.4, S. 3.

net zwar Büros, Präsenzen etc., darunter auch den OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine, als „andere Aktivitäten vor Ort“, und zahlreiche Beobachter haben damit begonnen, sie als „Feldpräsenzen“, „Präsenzen vor Ort“ oder einfach „Präsenzen“ zu bezeichnen, wie das auch in diesem Beitrag geschieht. Kein einziger dieser Begriffe ist jedoch in den Dokumenten der OSZE genauer definiert.

Zielbestimmung

Die Aufgaben des OSZE-Projekt Koordinators in der Ukraine sind in seinem Mandat festgelegt, das wiederum auf das *Memorandum of Understanding* Bezug nimmt. Das MoU, dessen entsprechende Passagen weiter unten zitiert werden, ist in der Darstellung des Spektrums zulässiger Aktivitäten recht breit gefächert, beschreibt aber nicht die Aktivitäten selbst. Um in Erfahrung zu bringen, was für das Gastland Vorrang hat, mussten daher die Behörden konsultiert und andere Quellen zu Rate gezogen werden.

Es gibt einige deutliche Hinweise darauf, was das Gastland als Zweck und vorrangige Aktivitäten des Büros betrachtet:

„Die Bemühungen des Projekt Koordinators sollten sich auf Projekte konzentrieren, deren Ziel es ist, die ukrainischen Behörden bei der Anpassung der Gesetze, Institutionen und Politik an die Erfordernisse der auf Rechtsstaatlichkeit gründenden Demokratie zu unterstützen. Das Gesamtziel [...] sollte es sein, zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und guten Staatsführung und damit zur Integration der Ukraine in die europäischen und euroatlantischen Strukturen beizutragen.“⁹

Das Büro führt bevorzugt Infrastrukturprojekte durch, die zu dauerhaften Ergebnissen führen und messbare Resultate haben, Kriterien, die auch vom Gastland hervorgehoben wurden. Weder das Büro noch das Gastland würde demgegenüber Konferenzen, Seminaren, Kolloquien und Workshops den Vorzug geben, solange kein konkreter Bedarf angemeldet wird. Hierzu zählen allerdings nicht die Schulungsprogramme für Anwälte und Richter, im Zuge der Streitkräftereduzierungen entlassene Soldaten und Opfer von Menschenhandel. Bildungskomponenten sind ein wichtiger Teil verschiedener Projekte in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Entwicklung, Bekämpfung des Menschenhandels und Rüstungskonversion.

Das Büro hat auch den Vorteil, auf schriftliche Erklärungen des Gastlandes zurückgreifen zu können, in denen klare Ziele hinsichtlich der Bestrebungen des Gastlandes formuliert sind, die wiederum in mehreren gemeinsam mit der

9 Erklärung der Delegation der Ukraine, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 525, Verlängerung des Mandats des OSZE-Projekt Koordinators in der Ukraine, PC.DEC/525, 20. Dezember 2002, S. 2.

NATO ausgearbeiteten Aktionsplänen (der letzte stammt vom 22. März 2004 und trägt den Titel „*NATO-Ukraine Annual Target Plan*“) und einem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU ausführlich dargelegt sind.

Das Vorgehen in der Praxis

Bei all ihren Tätigkeiten ist die Präsenz sorgfältig darum bemüht, die Grenzen ihres Mandats nicht zu überschreiten. Von Anfang an hat die Präsenz darauf hingearbeitet, mit ihrem Gastgeber eine Partnerschaft zu entwickeln, die auf dem Grundsatz der Angemessenheit beruht. Alle vorgeschlagenen Projekte und Projektideen werden dem Außenministerium zur Begutachtung vorgelegt, bevor sie in die endgültige Fassung gebracht oder der OSZE-Projektdatebank zugeleitet werden. Alle Projektvorschläge, die bislang der Datenbank zugegangen sind, wurden zuvor in angemessenem Zeitraum sorgfältig geprüft und – zumindest vorläufig – genehmigt. Der Vorschlag für ein Projekt zum Thema Wahlen ist ein besonderer Fall, auf den ich weiter unten zurückkommen werde.

Die Präsenz muss stets abwägen zwischen der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgabe, ausschließlich sinnvolle, in sich schlüssige und vor allem nachhaltige Unterstützung zu leisten, und der damit oftmals nicht in Einklang zu bringenden Bereitschaft, gelegentlichen spontanen Anfragen seitens der Behörden nach speziellen Projekten nachzukommen, die vielleicht, vielleicht aber auch nicht auf der Prioritätenliste des Gastlandes und damit der eigenen Prioritätenliste stehen. Sie begibt sich damit auf eine Gratwanderung zwischen der Vorlage von Projekten *zur Begutachtung* vor der Durchführung und ihrer Vorlage *zur vorherigen Genehmigung*, zwischen der Vorlage einigermaßen spezifischer, aber immer noch breit genug angelegter Beschreibungen von Projekten, die dazu gedacht sind, zwischen beiden Seiten vereinbarte Ziele zu verwirklichen, und der Beschreibung von Projekten, die so speziell sind, dass ihre Modalitäten unter Umständen dem Veto des Gastlandes zum Opfer fallen. Diese Unterscheidungen erweisen sich dann in der Praxis jedoch häufig lediglich als semantische Unterschiede, sozusagen Unterschiede ohne wirkliche Differenzen. Die Präsenz vermeidet ausdrücklich Diskussionen über die Auslegung ihres Mandats.

Die Präsenz versucht niemals, einseitig Probleme im Gastland zu definieren. Sie präsentiert auch keine vorgefertigten abstrakten Lösungen. Die Präsenz vor Ort übernimmt nicht die Rolle eines Lehrers. Auch muss sie in prinzipiellen Dingen keine Kompromisse eingehen.

Über Fragen, die vom Gastland oder mit ihm zusammen aufgeworfen werden, wird gemeinsam nachgedacht; das Büro versucht dabei zu helfen, gemeinsam zu einer Problemlösung zu gelangen, und versucht dann, die notwendigen finanziellen Mittel zu beschaffen. Alle Entscheidungen über Pro-

jekte und Prioritäten trifft das Büro einvernehmlich und nach Absprache mit den betreffenden Behörden. Mal entsteht die Idee zu einem Projekt im Büro des Projektkoordinators, mal geht die Erörterung möglicher Projekte von einer Behörde des Gastlandes oder einer Einzelperson aus. Manchmal kommen Projektvorschläge auch aus einer OSZE-Institution oder aus dem Sekretariat. Unabhängig davon, wo sie herkommen, werden alle Vorschläge jedoch unverzüglich den zuständigen Behörden zur Kenntnis gebracht, so dass konkrete Projektvorschläge stets gemeinsam entwickelt werden.

Bei allen Projektvorschlägen oder Ideen, die einmal zu Projekten werden, haben wir die Unterstützung des Gastlandes bei der Erreichung seiner erklärten Ziele im Auge.

Die Aufrechterhaltung des Büros und die Achtung der erklärten Ziele des Gastlandes

Die Verlängerung des Mandats der Präsenz erfordert den Konsens aller Teilnehmerstaaten. Die Präsenz ist sich daher der Tatsache bewusst, dass ihr Mandat in irgend einem beliebigen Juni oder Dezember einmal nicht mehr verlängert werden könnte, wenn sie etwas unternimmt, womit sie sich über die Wünsche ihres Gastgebers hinwegsetzt, insbesondere wenn es sich dabei auch noch um weniger wichtige Tätigkeiten handelt. Die Festlegung von Projekten und Mitteln zu ihrer Durchführung erfolgt unter der Prämisse, dass sie wichtig und relevant sind. Wenn es zudem zur Begründung für die Einrichtung einer Präsenz gehört, dass sie versuchen soll, dem Gastland eine wirkliche Hilfe zu sein und in seinem Sinne zu handeln, muss die Präsenz unserer Meinung nach mit Blick auf die Interessen des Gastlandes so feinfühlig und besonnen sein, sich vernünftiger Mittel zu bedienen, um eine Konfrontation zu vermeiden, die für das Gastland negative Folgen hätte.

Manch einer mag der Vorgehensweise der Präsenz widersprechen; ein Blick auf die Erfahrungen der Präsenz zumindest hinsichtlich der Akzeptanz auf Seiten des Gastlandes sollte hingegen jeden vernünftigen Kritiker davon überzeugen, dass ihre versöhnliche Strategie Früchte trägt. Diese Akzeptanz hat es der Präsenz ermöglicht, kontinuierlich wichtige Arbeit in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Rüstungskonversion, Bekämpfung des Menschenhandels, wirtschaftliche Entwicklung und Wahlen zu leisten, was vielleicht nicht möglich gewesen wäre, hätte man sich auf fruchtlose Debatten mit dem Gastgeber über die Interpretation unpräziser Formulierungen im Mandat oder über Nebensächlichkeiten eingelassen.

Auf jeden Fall hat sich die Ukraine als guter Partner herausgestellt. Sie ist der Präsenz in allen Fragen, die sich als schwierig hätten erweisen können, auf halbem Wege entgegengekommen und bestätigt damit, dass es in allen konkreten Fragen in der Ukraine eine wirklich vorteilhafte Beziehung zwischen dem Gastland und der OSZE-Präsenz geben kann.

Dem Mandat verpflichtet

In einigen Bereichen folgt die Präsenz der Auslegung ihres Mandats durch das Gastland.

Das Verhältnis der Präsenz zum Sekretariat, den OSZE-Institutionen, dem Amtierenden Vorsitz und der Parlamentarischen Versammlung: Das Gastland vertritt die Einstellung, dass das Büro nicht die OSZE repräsentiert, dass seine Tätigkeit auf Projekte beschränkt ist und dass es, sofern andere OSZE-Komponenten nicht an einem Projekt beteiligt sind, diese weder repräsentiert noch ihnen dient. Das Büro macht in dieser Hinsicht keinerlei Vorrechte geltend.

Die vorherige Genehmigung von Projekten: Geplante Aktivitäten sollten rechtzeitig vorher angemeldet werden, um so dem Gastland die Möglichkeit zu geben, darauf zu reagieren, bevor man im Rahmen eines Projekts irgendetwas unternimmt. Normalerweise erhält man relativ zügig Antwort. Drohen Schwierigkeiten, kann man in der Regel davon ausgehen, dass es zu fairen, sachlichen Verhandlungen kommt, von denen man vernünftigerweise erwarten kann, dass sie zu einer für beide Seiten akzeptablen Lösung führen. Bislang wurden alle Projektvorschläge hinreichend detailliert, einschließlich eines Kostenvoranschlags und eines Zeitplans, vorgelegt und alle wurden so rechtzeitig genehmigt, dass die Arbeit aufgenommen werden konnte. Fragen, die vom Gastland angesprochen wurden, konnten in beiderseitigem Einvernehmen gelöst werden. Detaillierte Projektvorschläge oder Einzelheiten bezüglich der Durchführung wurden nicht verlangt. Außer in einem Fall (Wahlen) wurde kein Projektvorschlag vorgelegt, der noch nicht ausgereift und finanzierungsfähig war. Auf Seiten der Regierung gab es keine Versuche der Einmischung in die Projekte.

Das Projekt Wahlen (2004): Dieses Projekt war das heikelste sowohl für unser Büro als auch für das Gastland. Es begann mit der ausdrücklichen Erklärung offizieller Regierungsvertreter aller Ebenen bis hin zum Präsidenten, dass die Ukraine faire und transparente Wahlen durchführen wolle. Einige der offiziellen Vertreter sowie zahlreiche Mitglieder der internationalen Gemeinschaft und mehrere NGOs hielten es für sinnvoll, dass unser Büro die Bemühungen der aktivsten potenziellen Teilnehmer an den Wahlen, einschließlich der ukrainischen Behörden, koordiniert. Wir stellten daraufhin partnerschaftliche Beziehungen zu den wichtigsten Behörden, der Zentralen Wahlkommission und dem Ombudsmann her. Zusammen mit den ukrainischen Behörden wurde ein Projektvorschlag ausgearbeitet und am 11. Juli 2003 im Rahmen der ersten Tranche von Vorschlägen seit der Ernennung des neuen Projektkoordinators zusammen mit einigen anderen Projektvorschlägen dem Außenministerium vorgelegt, das ihn kurze Zeit später, am 31. Juli 2003, vorläufig genehmigte. Der Vorschlag wurde daraufhin auf der OSZE-Projekt-Website eingestellt und erhielt hinreichende Finanzierungszusagen. Einzelnen Komponenten des Projektvorschlags wurden vom Ständigen Ver-

treter der Ukraine bei der OSZE in Reaktion auf den Halbjahresbericht des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine an den Ständigen Rat wohlwollend kommentiert:

„Die ersten Schritte des Koordinators, die die Ukraine bei den Vorbereitungen zu den nächsten Präsidentschaftswahlen unterstützen sollen [...] verdienen eine positive Beurteilung. Die Einrichtung einer hochrangigen Arbeitsgruppe, der Vertreter des Diplomatischen Dienstes und der ukrainischen Regierung angehören sollen und deren Zweck es ist, Fragen im Zusammenhang mit den Wahlen zu erörtern, ist in dieser Hinsicht ebenfalls wichtig. Ich möchte betonen, dass die Ukraine in diesem Bereich zu einer engen und transparenten Kooperation mit der internationalen Gemeinschaft bereit ist.“¹⁰

Das Außenministerium schlug daraufhin vor, einen detaillierten Aktionsplan zu erarbeiten. Dieser wurde in Absprache u.a. mit den ukrainischen Behörden entworfen, was ungefähr drei Monate in Anspruch nahm, und anschließend genauestens geprüft. Die ukrainischen Behörden machten zahlreiche z.T. inhaltliche, z.T. formale Verbesserungsvorschläge, die allesamt nützlich waren und in den Entwurf aufgenommen wurden. Eine „endgültige“ Fassung wurde dem Außenministerium im Dezember 2003 in ukrainischer Sprache vorgelegt. Auf der Grundlage der im Juli erteilten vorläufigen Genehmigung war bereits mit der Einstellung von Experten und anderen Vorbereitungen begonnen worden. Mit fortschreitender Zeit und aufgrund informeller Äußerungen aus verschiedenen Quellen, der Plan sei zur Zufriedenheit der Behörden ausgefallen, ging unser Büro davon aus, dass das Schweigen Zustimmung bedeute. Im März 2004 tauchte dann jedoch das Gerücht auf, der Aktionsplan werde eventuell doch nicht genehmigt. Diese Andeutung führte zu wiederholten Bitten an die ukrainische Delegation in Wien, das Außenministerium zu ersuchen, den Aktionsplan zumindest nicht abzulehnen. Einige Monate später, nach ausführlicher Prüfung durch jede zuständige Regierungsstelle und nach der Übernahme einiger von den Behörden vorgeschlagener Korrekturen, von denen jedoch keine einzige den Entwurf verwässerte, wurde der Aktionsplan schließlich am 18. Juni 2004 genehmigt.

Proporz bei der Einstellung internationaler und einheimischer Mitarbeiter: Das Büro stellt so viele einheimische Mitarbeiter ein, wie es vernünftig und praktikabel ist. Zurzeit besteht das gesamte Personal aus Einheimischen mit Ausnahme dreier internationaler Mitarbeiter (wie im MoU vorgesehen), zweier Wahlexperten und zweier Praktikanten.

Personalausgaben im Vergleich zu Projektmitteln: Unser Büro versucht, den größtmöglichen Teil des Budgets für Projekte auszugeben, und hat vor allem

10 Erklärung des Ständigen Vertreters der Ukraine bei der OSZE vor dem Ständigen Rat, 3. Oktober 2003 (unveröff.; eigene Übersetzung).

den Anteil der Mittel, der für die Durchführung von Projekten verwendet wird, erhöht.

Faire und ausgewogene Berichterstattung über Ereignisse im Gastland: Die Berichterstattung über die politische Lage oder über politische Ereignisse im Gastland ist nicht Teil des Mandats oder irgendeines Projekts und findet daher nicht statt.

Zum Umgang mit Empfehlungen von Kritikern und Institutionen

Ungeachtet dessen, wie berechtigt oder begründet Bedenken gegen die Anwesenheit dieser oder irgendeiner anderen Präsenz vor Ort sein mögen, hat unser Büro gelernt, mit den Empfindlichkeiten gegenüber Vor-Ort-Präsenzen, die die Folge nicht mehr zeitgemäßer negativer Assoziationen sind, die mit der Existenz einer Präsenz in einem Land verbunden sind, umzugehen und sich dementsprechend zu verhalten. Bei seiner Tätigkeit, in seiner Sprache und in seinen Kontakten nach außen, z.B. auch zum OSZE-Sekretariat, zu den Institutionen der OSZE und zum Amtierenden Vorsitz, achtet das Büro sorgfältig darauf, auf die Befindlichkeiten des Gastlandes Rücksicht zu nehmen, um jeglichen Fehlwahrnehmungen innerhalb und außerhalb des Landes entgegenzuwirken oder sie zu überwinden.

Im September 2003 legten mehrere Staaten in einem „*Food-for-thought*“-Papier der OSZE einige Ideen zur zukünftigen Handhabung von Vor-Ort-Präsenzen zur Diskussion vor. Das Papier hat denselben Tenor wie die Erklärung der GUS, geht aber mehr ins Detail. Die wichtigsten Gedanken werden im Folgenden zitiert. Alle relevanten Inhalte des Papiers werden von unserer Präsenz in ihrer Tätigkeit bereits berücksichtigt.

- Die Missionen haben ihre Tätigkeit unter strikter Einhaltung des jeweiligen Mandats auszuüben, das zudem die wirklichen Bedürfnisse der Gastländer widerspiegeln muss.
- Bei der Tätigkeit vor Ort sollte die Durchführung spezifischer Projekte in allen drei Dimensionen höchste Priorität haben.
- Politische Unvoreingenommenheit und Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten des Gastlandes müssen die oberste Regel für alle Missionen sein. Keine ihrer Aktivitäten darf nationale Gesetze und geltende Rechtsvorschriften verletzen.
- Die Laufzeit der Missionsmandate sollte einheitlich sein.
- Die Missionsberichte sollten in erster Linie Informationen darüber enthalten, was im Zuge der Umsetzung des Mandats unternommen wird.
- Für die Ernennung des Missionsleiters ist die Zustimmung des Gastlandes einzuholen.

- Außeretatmäßige Zuwendungen von Geberstaaten dürfen nur für offiziell genehmigte und im Arbeitsplan enthaltene Missionsprojekte verwendet werden.
- Es sollte ein regelmäßiger Meinungs austausch über regionale Fragen stattfinden; gegebenenfalls sollten gemeinsame Projekte durchgeführt werden.
- Es sollte ein Verfahren zur Evaluierung der Missionstätigkeit ausgearbeitet werden, dem Artikel 41 der Europäischen Sicherheitscharta zugrunde gelegt werden sollte. Das wichtigste Ziel einer Mission sollte demnach darin bestehen, das Gastland „beim Aufbau eigener Fähigkeiten und eigener Kompetenz“ zu unterstützen, wodurch „eine effiziente Übertragung der Einsatzaufgaben an das Gastland und somit die Beendigung der Feldoperationen erleichtert“¹¹ würden.

Die Präsenz hat stets gewissenhaft Handlungen vermieden, die sie im selben „*Food-for-thought*“-Papier geäußert Kritik oder dort erhobenen Anschuldigungen aussetzen könnten, lange bevor ihr diese bekannt waren:

- In einigen Gastländern hätten die Missionen die Aufforderung der Behörden, sich an ihre Mandate zu halten, praktisch ignoriert.
- Mit der Zeit habe die OSZE immer stärker die Züge eines Wächters der Menschenrechte angenommen.
- Die OSZE behaupte zwar nach wie vor, sie habe ein umfassendes Sicherheitskonzept, konzentriere sich in Wahrheit aber in erster Linie auf die menschliche Dimension.
- So genannte unabhängige Beurteilungen basierten häufig auf subjektiven Meinungen oder unbestätigten Informationen, was gegen das Prinzip der Objektivität und Unvoreingenommenheit verstoße.
- Im Mittelpunkt der Feldoperationen stünde nicht mehr die Erfüllung ihrer jeweiligen Mandate, sondern mehr und mehr die innenpolitische Situation im Gastland.
- Einige Missionen versuchten, die politischen Prozesse in einer Reihe souveräner Staaten zu beeinflussen, was zu Recht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten der betroffenen Länder betrachtet worden sei.
- Derartige Wahrnehmungen würden durch konkrete Fallbeispiele weiter verstärkt, in denen reguläre oder außeretatmäßige Beiträge zur Finanzierung und Durchführung von Projekten genutzt wurden, die von den Regierungen der Gastländer weder geprüft noch im Vorhinein mit ihnen abgestimmt worden waren.

11 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 469.

Weitere Überlegungen wurden kürzlich auf einem Treffen der informellen, allen Teilnehmerstaaten offenstehenden Gruppe der Freunde des Vorsitzes für die Verbesserung der Funktionsweise und Effektivität der OSZE-Feldeinsätze vorgestellt:

- Eine jährliche Überprüfung jedes einzelnen Mandats sei notwendig, um zu beurteilen, ob es auf Entwicklungen im Gastland angemessen reagiert.
- Die Überprüfung sollte Teil einer umfassenden und substanziellen jährlichen Diskussion über die Tätigkeit einer Mission im vorangegangenen Jahr sein.
- Jede Mission sollte einen jährlichen Arbeitsplan aufstellen, der Richtmarken enthält, an denen die Tätigkeit der Mission leichter gemessen werden kann.

Die Vorsitzende der Gruppe äußerte in ihrer Erklärung zu dem Treffen:

„Missionen sind nicht dazu da, dem Gastland ihre programmatische Tätigkeit aufzuzwingen, sondern sollen Expertise und Unterstützung anbieten, wann immer das im Rahmen eines konstruktiven Dialogs notwendig ist.“

Wie bereits eingangs erwähnt, gibt es unterschiedliche Arten von Präsenzen vor Ort und jede einzelne hat ihr eigenes Mandat. Verallgemeinerungen sind daher höchstwahrscheinlich unangebracht. Auch der OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine ist in seiner Art einmalig. Das Rezept ist zwar sicherlich nicht für jeden geeignet, unser Büro verfolgt jedoch geflissentlich eine Praxis, die sich mit dem Wortlaut der obigen kritischen Bemerkungen, Erklärungen und Empfehlungen deckt.

Zusammensetzung des Büros

„In Übereinstimmung mit dem MoU besteht das Personal des Koordinators im Kern aus internationalen und einheimischen Mitarbeitern, internationalen oder einheimischen Experten sowie für die Durchführung der Projekte benötigtem technischem Personal. Die Größe des Expertenstabes des Koordinators kann nach Maßgabe der Projekte verändert werden.“¹²

12 OSCE Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities, 28. Mai 2004; siehe auch OSCE, Mission Survey, OSCE Project Co-ordinator in Ukraine, unter: <http://www.osce.org/publications/survey/survey18.htm>.

Der erste OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine, der Schweizer Diplomat Peter Burkhard, wurde im Oktober 1999 ernannt und übte diese Funktion bis 2001 aus. Nachdem der Posten 13 Monate lang unbesetzt geblieben war, wurde der derzeitige Projektkoordinator¹³ am 12. März 2003 vom Amtierenden Vorsitzenden berufen. Das Büro besteht zurzeit aus drei internationalen Mitarbeitern aus den USA, Österreich und Deutschland (wie im MoU vorgesehen und gleichzeitig auf diese Zahl begrenzt), zwei internationalen Wahl-Experten aus Schweden und Dänemark, zwei Praktikanten aus Kanada und Großbritannien sowie 24 einheimischen Angestellten, darunter zwei ukrainische Wirtschaftswissenschaftler und sechs ukrainische Juristen, zwei Fachleute für Rechnungswesen und drei Fahrer. Aufgrund der geringen Zahl internationaler Mitarbeiter trifft eigentlich keines der Probleme, die in einem Bericht des Hamburger Zentrums für OSZE-Forschung (CORE) erwähnt werden, auf die Präsenz zu. Wir hatten das Glück, unser Personal aus einem großen Pool hochqualifizierter Experten auswählen zu können, die zur Entsendung durch die einzelnen Teilnehmerstaaten bereitstanden.¹⁴

*Gründungsdokumente, Mandat, MoU und statistische Angaben*¹⁵

Gründungsbeschluss

Einrichtung: Beschluss Nr. 295 des Ständigen Rates, 1. Juni 1999, PC-Journal Nr. 231.¹⁶

Aufgaben

Gemäß Beschluss Nr. 295 des Ständigen Rates vom 1. Juni 1999 und im Anschluss an die Schließung der OSZE-Mission in der Ukraine wurde zur Durchführung der mit der neuen Form der Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und der OSZE verbundenen Aufgaben der Posten eines OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine eingerichtet. Gemäß Beschluss Nr. 295 wird „diese Zusammenarbeit [...] in der Planung, Durchführung und Überwachung von Projekten zwischen den zuständigen Behörden der Ukraine und der OSZE und ihren Institutionen bestehen. Die Projekte können alle Aspekte der

13 Der US-amerikanische Diplomat und Verfasser dieses Beitrags, David R. Nicholas.

14 Das Zentrum für OSZE-Forschung (Centre for OSCE Research, CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH führte 2002 und 2003 eine Studie zur Auswahl und Vorbereitung von Personal in OSZE-Feldmissionen durch, deren Ergebnisse im Dezember 2003 im OSZE-Sekretariat vorgestellt wurden. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH)/Centre for OSCE Research (CORE), Working in OSCE Field Missions, Hamburg, November 2003 (unveröff.).

15 Vgl. OSCE Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities, a.a.O. (Anm. 12).

16 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 295, PC.DEC/295, 1. Juni 231, in: PC-Journal 231 vom 1. Juni 1999.

OSZE-Aktivitäten betreffen und unter Einbeziehung sowohl staatlicher als auch nichtstaatlicher Gremien der Ukraine durchgeführt werden.“¹⁷

Entsendung

Die ukrainische Regierung und die OSZE unterzeichneten am 13. Juli 1999 ein *Memorandum of Understanding*.

Dauer der Entsendung

Der Posten des Projektkoordinators wurde am 1. Juni 1999 eingerichtet und war zunächst bis zum 31. Dezember 1999 befristet; laut Beschluss kann sein Mandat jedoch um jeweils sechs Monate verlängert werden, was bislang zehnmal geschah. Zuletzt wurde es auf der 512. Plenarsitzung des Ständigen Rates mit Beschluss Nr. 615 vom 29. Juni 2004 bis zum 31. Dezember 2004 verlängert.

Finanzierung

Der auf der 489. Plenarsitzung des Ständigen Rates mit Beschluss Nr. 590 am 24. Dezember 2003 verabschiedete Gesamthaushaltsplan für 2004 sieht für den OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine Mittel in Höhe von 1.085.300 Euro vor.¹⁸ Außeretatmäßige Beiträge wurden im vergangenen Jahr in Höhe von 115.000 US-Dollar geleistet, 2004 lagen sie bei über 1,5 Millionen US-Dollar. Für 2005 wird eine weitere Steigerung erwartet.

Projekte im Jahr 2004

Projekte in der Wirtschafts- und Umweltdimension

A. Lokale Infrastrukturmaßnahmen (*Community Development*)

- Scherebkowo-*Community-Development*-Projekt (siehe auch unter Rüstungskonversion)
- Verbesserung des Systems der Wasserversorgung in Solotonoscha, Gebiet Tscherkassy

B. Wirtschaftliche Entwicklung

- Lokale wirtschaftliche Entwicklung durch die Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur für kleine und mittlere Betriebe
- Wirtschaftliche Prosperität durch Investitionsförderung

17 Ebenda.

18 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 590, Genehmigung des OSZE-Gesamthaushaltsplans 2004, PC.DEC/590, 24. Dezember 2003, S. 5.

- Unterstützung der ukrainischen Gebietsverwaltungen bei der Einwerbung ausländischer Direktinvestitionen und Förderung von Investitionsmöglichkeiten
- Aufbau von Unternehmensnetzwerken in der Ukraine
- Auswirkungen des Beitritts der Ukraine zur WTO auf die sozioökonomischen Bedingungen in zwei ukrainischen Gebieten

Projekte in der menschlichen Dimension

A. Rechtsstaatlichkeit

- Einrichtung eines Informations- und Dokumentationszentrums beim ukrainischen Justizministerium
- Anpassung von Gesetzen (Anpassung der Gesetze im Bereich Menschenrechte)
- Reform der Gesetzgebung zur lokalen Selbstverwaltung
- Unterstützung bei der Ausarbeitung der Staatenimmunität bei Handelstransaktionen
- Schulung für Mitarbeiter der ukrainischen Generalstaatsanwaltschaft
- Unterstützung beim Aufbau von Anwaltskammern auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene
- Unterstützung des Obersten Gerichtshofs der Ukraine – Schulung von Richtern, Modellverwaltungsgerichte
- Unterstützung bei der Veröffentlichung juristischer Fachliteratur
- Unterstützung des Verfassungsgerichts beim Aufbau eines Informationsnetzwerks
- Aufbau einer Datenbank mit Urteilen des Obersten Gerichtshofs
- Unterstützung bei der Verwaltungsjustizreform
- Unterstützung bei der Anwendung des neuen bürgerlichen Gesetzbuchs und des neuen Handelsgesetzbuchs
- Implementierung internationaler Dokumente und Übereinkünfte zur Bekämpfung der Korruption
- Das Einwohnermeldewesen (*Propiska*) in der Ukraine: Inhalt und Möglichkeiten seiner Reformierung
- Unterstützung für die staatliche Justizverwaltung
- Unterstützung des Finanzministeriums und der ukrainischen Nationalbank bei der Organisation der internationalen Konferenz „Rechtliche Rahmenbedingungen für die Hypothekenfinanzierung“
- Unterstützung bei der Ausarbeitung eines Ratgebers für Strafgefangene zu ihren Rechten vor, während und nach der Gerichtsverhandlung

B. Menschenrechte

- Bekämpfung des Menschenhandels: Unterstützung bei der Implementierung des nationalen Programms zur Bekämpfung des Menschenhandels in der Ukraine: Prävention
- Unterstützung regionaler und nationaler Beratungs-*Hotlines* sowie regionaler Präventionskampagnen
- Schulungsmaßnahmen für Vertreter von NGOs und Angehörige des öffentlichen Dienstes in Fragen des Menschenhandels in den Regionen
- Unterstützung bei der Ausarbeitung von Lehrplänen für Bildungsprogramme an Universitäten, in Waisenhäusern und für Angehörige des öffentlichen Dienstes zu Menschenrechten und Fragen der Bekämpfung des Menschenhandels
- Studien zur Beurteilung der Arbeitsmärkte in den Regionen, Bedarfsermittlung und Risikogruppen sowie Ausarbeitung nachhaltiger wirtschaftlicher *Empowerment*-Strategien
- Herausgabe von Büchern für Risikogruppen zum Thema „Wie ich mein eigenes Geschäft eröffne“, „Keine Arbeit – was kann ich tun?“ und „Schule beendet – und nun?“

C. Wahlen

- Unterstützung bei der weiteren Verbesserung des Wahlprozesses in der Ukraine

Projekte in der Sicherheitsdimension

A. Rüstungskonversion

- Scherebkowo-*Community-Development*-Projekt (siehe auch lokale Infrastrukturmaßnahmen)

B. Gesellschaftliche Integration ehemaliger Militärangehöriger

- Gesellschaftliche Integration von Militärangehörigen in der Reserve bzw. von aus dem Militärdienst entlassenen ehemaligen Militärangehörigen
- Unterstützung bei der gesellschaftlichen Integration durch Umschulung von Militärangehörigen in der Reserve bzw. von aus dem Militärdienst entlassenen ehemaligen Militärangehörigen

C. Grenzschutz

- Darstellung der Grenzen mit Hilfe von Luftaufnahmen; Sicherheit von Grenzeinrichtungen

Kein Anspruch auf Übertragbarkeit der Erfahrungen der Präsenz

Die Präsenz vor Ort ist seit ihrer Einrichtung darum bemüht, dieser neuen Form der Zusammenarbeit Gestalt zu geben, und wir glauben, dass es uns gelungen ist, in der Praxis Verständnis füreinander herzustellen. Der vorliegende Beitrag hat nicht den Anspruch, die Philosophie unserer Präsenz oder überhaupt irgendeine Philosophie oder Arbeitsmethode irgendeiner anderen Präsenz vor Ort aufzudrängen. Jede einzelne ist ebenso wie ihr Gastland oder ihre Leitung einzigartig. Die Erfahrungen unserer Präsenz mögen auf andere übertragbar sein oder nicht. Man muss sich darüber im Klaren sein, dass es Widersprüche zwischen OSZE-Verpflichtungen und den in einem Land herrschenden Bedingungen geben kann, obwohl das Land die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen zugesagt hat. Diese Bedingungen führen unter Umständen zu Verhandlungen, die von völlig verschiedenen Zielen ausgehen. Werden die Aktivitäten einer Präsenz als provokativ empfunden oder dient die Kritik an einer Präsenz lediglich dazu, sie in Misskredit zu bringen, um davon abzulenken, dass das Gastland dabei versagt hat, seinen OSZE-Verpflichtungen nachzukommen, dürfte das Rezept für die Zusammenarbeit, das hier vorgestellt wurde, nicht zum gewünschten Ergebnis führen.

Das im vorliegenden Beitrag beschriebene Verhältnis beruht Diskussionen, die in gutem Glauben zwischen Parteien geführt werden, die auf gemeinsame Ziele hinarbeiten. Es setzt voraus, dass beide Seiten sich zumindest so weit vertrauen, dass sie annehmen, die jeweils andere Seite handle ohne böse Absicht. Manchmal dauert es seine Zeit, bis der gute Glaube zum Vorschein kommt. In diesem Zusammenhang hat unsere Präsenz zumindest demonstriert, dass einige der Vorschläge, die von Gastländern oder ehemaligen Gastländern vorgebracht wurden, die vordem Präsenzen gegenüber kritisch eingestellt waren, hier und heute realisierbar sind. Wir hoffen, dass die Erfahrungen unserer Präsenz vor Ort dazu beitragen, negative Wahrnehmungen, die generell mit der Anwesenheit von Präsenzen verbunden sind, abzubauen.

Schlussfolgerung

Auch wenn ihre Tätigkeit indirekt zur Konfliktverhütung und Streitschlichtung beitragen mag, ist die OSZE-Präsenz in der Ukraine nicht direkt an Maßnahmen zur Konfliktverhütung oder Streitschlichtung beteiligt.

Die neue Zusammenarbeit zwischen der Präsenz und ihrem Gastland, wie sie zu Beginn ihrer Tätigkeit vorgesehen war, nimmt langsam Gestalt an und beginnt Früchte zu tragen. Die Ansicht, Präsenzen vor Ort seien ein Stigma, ist nicht die einzige Meinung und man sollte sich vergegenwärtigen, dass es Präsenzen gibt, deren Beziehungen zum Gastland auf Gegenseitigkeit und gemeinsamen Zielen beruhen und die daher kein solches Stigma bedeuten. Es ist zu hoffen, dass Wahrnehmungen sich ändern – zum Teil vielleicht auch aufgrund der Erfahrungen der Präsenz in der Ukraine.