

OSZE

19

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

OSZE-Jahrbuch 2013

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



Nomos

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

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

ISBN 978-3-8487-1903-7 (Print)

ISBN 978-3-8452-5968-0 (ePDF)

1. Auflage 2014

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Leonid Koschara
Zum Geleit 9

Ursel Schlichting
Vorwort 13

I. Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit

Marcel Peško
Der Helsinki+40-Prozess: eine Gelegenheit zur
Bewertung des umfassenden Sicherheitsmodells
der OSZE im 21. Jahrhundert 23

Victor Mizin
Die russisch-amerikanischen Beziehungen
jenseits der Neustart-Politik 41

Adam Daniel Rotfeld
Eine euroatlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft:
eine neue Rolle für die OSZE 59

Die OSZE-Teilnehmerstaaten: innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Daniel Trachsler
Der OSZE-Vorsitz der Schweiz 2014:
Herausforderung und Chance 77

Hans-Jochen Schmidt
Armenien 2013 – zwischen Scylla und Charybdis 89

Sebastian Schiek
Kasachstan: Gelingt die konservative Modernisierung? 115

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Claus Neukirch

Frühwarnung und frühzeitiges Handeln –
aktuelle Entwicklungen in der
Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE 133

Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen

Dunja Mijatović

Freiheit im Internet – Herausforderungen gestern und heute 147

Themenschwerpunkt transnationale Bedrohungen und Herausforderungen: Polizeiarbeit, Terrorismusbekämpfung und Grenzmanagement

Wolfgang Zellner

Transnationale Bedrohungen und Herausforderungen –
ein neues Schwerpunktthema für die OSZE 157

Thorsten Stodiek

Der Strategische Rahmen der OSZE für
Aktivitäten im polizeilichen Bereich 179

Reinhard Uhrig/Ben Hiller

Terrorismusbekämpfung durch die OSZE:
Konsolidierung, Kontinuität und zukünftiger Schwerpunkt 205

Roman Makukha/Penny Satches-Brohs/

Jonathan Trumble

Grenzen und Grenzgebiete: Arbeit über die Linien
hinweg, die uns in Zentralasien voneinander trennen 221

Thomas Feltes

Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland 241

<i>Sabrina Ellebrecht</i> Das Europäische Grenzüberwachungssystem EUROSUR: zur Technisierung, Standardisierung und Virtualisierung des Grenzmanagements in Europa	253
--	-----

<i>Kurt P. Tudyka</i> Wie die OSZE an ihre Grenzen gelangt	267
---	-----

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

<i>Frank Cogan</i> Der irische OSZE-Vorsitz des Jahres 2012	281
--	-----

<i>Wolfgang Zellner</i> Das OSZE-Netzwerk von <i>Think-Tanks</i> und wissenschaftlichen Einrichtungen – erste Schritte	293
--	-----

<i>Cathie Burton</i> OSZE: Public Diplomacy – vom Kommuniké zum Cyberspace	301
---	-----

Außenbeziehungen und Einflüsse

<i>Arantzazu Pagoaga Ruiz de la Illa</i> Das Engagement der OSZE für Afghanistan: jüngste Entwicklungen, Chancen und Herausforderungen	309
--	-----

<i>Hesham Youssef</i> Vermittlung und Konfliktlösung in der arabischen Welt: die Rolle der Arabischen Liga	325
--	-----

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich	341
---	-----

Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen	343
---	-----

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2012/2013	361
--	-----

Literaturauswahl zur OSZE 2012/2013	367
Abkürzungsverzeichnis	383
Autorenverzeichnis	391

Zum Geleit

Mit der Übernahme des Vorsitzes der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zeigte die Ukraine ihre Entschlossenheit, eine gemeinsame Vision, gemeinsame Ziele, und gemeinsames Handeln zu fördern, Unterschiede zu überbrücken und Vertrauen zu stärken, sodass wir alle unserer gemeinsamen Vision einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft einen Schritt näher kommen können.

In diesem Sinne hatte die Festlegung einer „kooperativen Agenda“, die alle Teilnehmerstaaten zu einem positiven Engagement motivieren sollte, für uns Priorität. Unsere besondere Aufmerksamkeit galt Themen wie Langzeitkonflikte, der Helsinki+40-Prozess, Menschenhandel, Nichtverbreitung, grenzüberschreitende Bedrohungen, der ökologische Fußabdruck energiebezogener Aktivitäten, Medienfreiheit, Religions- und Glaubensfreiheit, freier Personenverkehr, Roma und Sinti sowie das Engagement der OSZE für Afghanistan.

Nun, Mitte Dezember 2013, nach dem erfolgreichen Ministerratstreffen in Kiew, stelle ich mit Zufriedenheit fest, dass es uns gelungen ist, in den meisten dieser Themen einen Konsens herzustellen.

Wir haben den Helsinki+40-Prozess auf den Weg gebracht, einen vielversprechenden Rahmen, der alle Teilnehmerstaaten in einen offenen informellen Dialog einbindet, der die Rolle der OSZE in der sich entwickelnden Sicherheitslandschaft klären und ihre Fähigkeiten, effektiv auf die heutigen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit zu reagieren, stärken soll. Offene Gespräche in fünf Themenbereichen – Wirksamkeit und Effizienz der OSZE, konventionelle Rüstungskontrolle, Langzeitkonflikte, die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen – haben wertvolle Ideen hervorgebracht.

In Kiew haben die OSZE-Minister ihr nachdrückliches Engagement für den Helsinki+40-Prozess bekräftigt und damit die Erwartungen, die mit dem 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im Jahr 2015 verbunden sind, erhöht. Ich bin davon überzeugt, dass die Anstrengungen zur Einhaltung des von den drei aufeinanderfolgenden Vorsitzländern Ukraine, Schweiz und Serbien gemeinsam ausgearbeiteten Helsinki+40-„Fahrplans“ dazu beitragen, wichtige Ideen in die Praxis umzusetzen.

Die Ukraine hat das Thema Langzeitkonflikte ganz oben auf ihre Agenda für das Jahr 2013 gesetzt und dabei einen besonderen Schwerpunkt auf die Beilegung des Transnistrien-Konflikts gelegt, an der die Ukraine selbst als Garantiestaat und Vermittler beteiligt ist. Wir haben versucht, in den bestehenden Verhandlungsformaten eine konstruktivere Atmosphäre zu schaffen. Trotz eines schwierigen Verhandlungsklimas haben sich im Rahmen der 5+2-Gesprä-

che zur Lösung des Transnistrien-Konflikts, von denen fünf im Jahr 2013 stattfanden, in mehreren problematischen Fragen Kompromisslösungen als möglich erwiesen. Zwei Treffen des moldauischen Ministerpräsidenten und des politischen Führers Transnistriens, die dank der Bemühungen des Vorsitzes zustande kamen, trugen ebenfalls dazu bei, zu einem Kompromiss zu gelangen.

Die Verabschiedung einer Erklärung des Ministerrats in Kiew zu den 5+2-Verhandlungen war ein starkes Signal unserer gemeinsamen Entschlossenheit, in allen Punkten der Gespräche Fortschritte zu erreichen mit dem Ziel, eine umfassende Lösung des Konflikts herbeizuführen.

Zu unseren wichtigsten Aufgaben im Vorsitzjahr gehörten der Ko-Vorsitz der Genfer Gespräche und die Unterstützung der Bemühungen der Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe. Ich begrüße nachdrücklich das Treffen der Präsidenten von Aserbaidschan und Armenien im November. Es war das erste Treffen seit Januar 2012 und ist eine Gewähr für Frieden, Stabilität und die Eröffnung neuer Möglichkeiten der regionalen Zusammenarbeit.

Mit Blick auf Berg-Karabach bestätigten die Minister mit ihrer Erklärung auf dem Kiewer Ministerratstreffen die neue Dynamik im bilateralen Dialog auf höchster Ebene zwischen Aserbaidschan und Armenien. Wir hoffen, dass diese gemeinsame Unterstützung dazu beiträgt, den Verhandlungsprozess zwischen den beiden Staaten neu zu beleben.

Resultat unserer Beratungen zur Bekämpfung des Menschenhandels war die Billigung des vom Ständigen Rat verabschiedeten Zusatzes zum OSZE-Aktionsplan von 2003 zur Bekämpfung des Menschenhandels. Das Dokument wird globales Handeln zur Ausmerzung dieses abscheulichen Verbrechens fördern.

In der politisch-militärischen Dimension konnten wir wichtige Beschlüsse verabschieden, mit denen unser *Acquis* in den Bereichen Nichtverbreitung und grenzüberschreitende Bedrohungen erweitert wurde.

Wir kamen ebenfalls darin überein, das Mandat der OSZE im Bereich Energie und Umwelt zu stärken. Die Tatsache, dass dabei insbesondere die Förderung von Energieeffizienz und der Verwendung erneuerbarer Energiequellen im Mittelpunkt steht, belegt, dass die OSZE mit der Zeit geht.

Besonders freue ich mich, dass es uns – nach langer Zeit – gelungen ist, neue Beschlüsse in der menschlichen Dimension zu verabschieden – namentlich zur Religions- und Glaubensfreiheit sowie zur Lage der Roma und Sinti. Das ist eine klare Botschaft, dass die OSZE nach wie vor in allen Dimensionen der Sicherheit relevant und wichtig ist.

Erwähnen möchte ich außerdem die Verlängerung des Mandats der OSZE-Bauftragten für Medienfreiheit sowie die Ernennung einer neuen Hohen Kommissarin für nationale Minderheiten, womit das reibungslose Funktionieren dieser beiden wichtigen Institutionen sichergestellt ist.

Wenn ich auf das Jahr 2013 zurückblicke, stelle ich mit großer Genugtuung fest, dass das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte

(BDIMR) und die Parlamentarische Versammlung der OSZE im Bereich der Wahlbeobachtung wieder zusammenarbeiten. Angesichts mehrerer Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im letzten Jahr im OSZE-Gebiet war es wichtig, dass die OSZE-Familie auf diesem Gebiet einheitlich aufgetreten ist. All dies soll die Prämisse untermauern, dass die OSZE als Forum für den Sicherheitsdialog zweckmäßig und attraktiv ist. Einige Anpassungen sind jedoch notwendig. Wesentliche Voraussetzungen für eine wirksame Reaktion auf neue Bedrohungen und Herausforderungen in unserer Region sind eine größere Einigkeit in unseren Zielen und die Stärkung der „Kultur des Engagements“ innerhalb der OSZE. Der Mangel an Vertrauen wird offen als ein entscheidendes Problem der Organisation und als Hindernis bei der Suche nach gemeinsamen Antworten auf aktuelle Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit eingeräumt.

In dieser Hinsicht möchte ich alle Staaten dazu ermutigen, sich bei den Beratungen über verschiedene Punkte auf der Agenda der Organisation mehr auf die Zukunft zu konzentrieren. Nur so können wir uns auf gemeinsame Ziele einigen. Die Zukunft ermöglicht uns einen Neuanfang, und wir sind für das, was wir daraus machen, verantwortlich. Haben wir den nötigen Willen, uns auf eine kooperative Agenda einzulassen, die uns angesichts gemeinsamer Bedrohungen und Herausforderungen eint?

Mein Rückblick wäre ohne ein Wort des Dankes an meine Kollegen sowohl im ukrainischen OSZE-Team als auch in der OSZE-Familie insgesamt für ihre engagierte Hilfe und ihren Rat unvollständig. Mein Dank geht auch an alle Teilnehmerstaaten für ihre kontinuierliche Unterstützung und die konstruktive Zusammenarbeit.

Das Jahr des ukrainischen OSZE-Vorsitzes neigt sich dem Ende zu, die Ukraine aber wird ihr aktives Engagement für die OSZE als Mitglied der Troika im Jahr 2014 fortsetzen. Das höchst erfolgreiche und fruchtbare Kiewer Ministerratstreffen der OSZE macht mir Mut, dass die Teilnehmerstaaten in den kommenden Jahren denselben kooperativen Geist bewahren und der Organisation im Vorfeld ihres 40-jährigen Jubiläums im Jahr 2015 neue Impulse geben.

Vorwort

„Neue Bedrohungen und Herausforderungen von transnationalem und multidimensionalem Charakter“¹ bilden nicht nur seit geraumer Zeit einen Schwerpunkt in den Bemühungen der OSZE um Sicherheit und Stabilität, sondern auch den Themenschwerpunkt des vorliegenden OSZE-Jahrbuchs.

Mit dem Ende des Kalten Krieges schwand die Bedeutung traditioneller, d.h. militärischer Bedrohungsszenarien. An die Stelle einer greifbaren Bedrohung, die von einem konkreten Gegner ausging, „der eine feindliche Gesinnung hatte und über gigantische militärische Fähigkeiten verfügte, die geeignet waren, das eigene Territorium anzugreifen und die politische Selbstbestimmung von Staat und Gesellschaft zu beenden“,² traten neue und andersgeartete Sicherheitsprobleme. Auf dem Gipfeltreffen von Istanbul 1999 hielten die OSZE-Teilnehmerstaaten fest, dass Bedrohungen nicht nur von Konflikten zwischen und innerhalb von Staaten ausgehen, sondern dass zunehmend „neue Risiken und Herausforderungen“ die Aufmerksamkeit der Teilnehmerstaaten erforderten. Zu ihnen zählten in steigendem Maße „internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen und Drogenhandel“.³

Die im Dezember 2003 auf dem elften OSZE-Ministerratstreffen in Maastricht verabschiedete und auch heute noch maßgebliche OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert zählt zu den neuen Herausforderungen, deren Verhütung und Bekämpfung Priorität einzuräumen sei, Terrorismus (Absatz 10), organisierte Kriminalität, einschließlich Menschen-, Drogen- und Waffenhandel, sowie illegale Migration (Absatz 11).⁴ Hervorgehoben wird, dass diese neuen Bedrohungen „ihren

1 Beschluss Nr. 2/09, Weitere Bemühungen der OSZE im Umgang mit transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit und Stabilität, MC.DEC/2/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzigstes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 17-20, hier: S. 17.

2 Christopher Daase, Bedrohungen durch Extremismus, Terrorismus und organisierte Kriminalität, Impulsstatement im Rahmen des Workshops „Herausforderungen der staatlichen Sicherheitsvorsorge“, Bonn, 17. November 2010.

3 Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul 1999, S. 1-46, Absätze 2 und 4.

4 Bedrohungen, die von zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Konflikten ausgehen, werden auch in der Strategie von Maastricht nach wie vor als „Hauptkategorien von Bedrohungen“ (Absatz 9) bezeichnet. Neben den neuen transnationalen und multidimensionalen Bedrohungen für die Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet macht die Strategie außerdem Gefährdungen der Sicherheit in der menschlichen Dimension aus, hier vor allem Diskriminierung und Intoleranz, die sich in aggressivem Nationalismus, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und gewalttätigem Extremismus manifestieren (Absatz 12). In der Wirtschafts- und Umweltdimension werden wirtschaftliche Faktoren

Ursprung oft nicht in einem einzigen, sondern in mehreren Staaten⁵ haben. Was also sind „transnationale Bedrohungen“ und wie hat die OSZE auf diese reagiert? Charakteristisch für transnationale Bedrohungen sind primär ihr grenzüberschreitender Charakter und die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure wie z.B. global agierende terroristische Gruppierungen und kriminelle Vereinigungen. Nachgeordnete, aber dennoch wichtige Merkmale sind die Schnelligkeit, mit der nationalstaatliche Grenzen überwunden werden können, und die Verflechtung zwischen den einzelnen Bedrohungen⁶ sowie die transnationale Kooperation krimineller Organisationen⁷ oder terroristischer Akteure. Damit einher geht häufig das Merkmal der Multidimensionalität.⁸ Im OSZE-Kontext bedeutet dies, dass transnationale Bedrohungen zumeist sowohl die politisch-militärische Dimension als auch die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die menschliche Dimension berühren und die Grenzen zwischen ihnen verwischen. Die Eindämmung, Verhütung und Bearbeitung transnationaler Bedrohungen obliegen in erster Linie noch immer staatlichen bzw. internationalen Akteuren, insbesondere internationalen Organisationen. Den Ansatz, den die OSZE ihrer Reaktion auf die neuen Herausforderungen zugrunde legt, fasste der damalige OSZE-Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut in seinem Bericht über die Bemühungen der OSZE im Umgang mit transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit und Stabilität im Juni 2010 wie folgt zusammen: „Die Aktivitäten der OSZE zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen richten sich zum einen gegen konkrete Bedrohungen wie Terrorismus, organisierte Kriminalität und alle Formen illegalen Handels und zum anderen auf bestimmte Fähigkeiten wie z.B. Polizeiarbeit und Grenzmanagement. Unsere Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass transnationale Bedrohungen sich *per definitionem* rasant entwickeln und dass Anstrengungen zu ihrer Bewältigung ebenso flexibel und dynamisch sein müssen.“⁹

wie Armut und Arbeitslosigkeit, Korruption und das Fehlen von Rechtsstaatlichkeit sowie Umweltschäden, Raubbau an natürlichen Ressourcen und Umweltkatastrophen (Absatz 14) genannt. Zu den Bedrohungen politisch-militärischer Art zählen schließlich die „destabilisierende Anhäufung konventioneller Waffen, illegaler Waffentransfer und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen“ (Absatz 15). OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 1-12.

5 Ebenda, Absatz 7.

6 Vgl. Corinna Walter, Bedrohungswahrnehmungen und regionale Sicherheitskooperation in Südamerika am Fallbeispiel Cono Sur, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik, Köln 2008, S. 28.

7 Vgl. Daase, a.a.O. (Anm. 2), S. 1.

8 Die fünf Bereiche multidimensionaler Sicherheit sind nach Buzan/Wæver/Wilde der militärische, der politische, der ökonomische, der gesellschaftliche und der ökologische Sektor; vgl. Walter, a.a.O. (Anm. 6), S. 16.

9 Organization for Security and Co-operation in Europe, Report by the OSCE Secretary General on the Implementation of MC.DEC/2/09 on Further OSCE Efforts to Address Transnational Threats and Challenges to Security and Stability, SEC.GAL/107/10, Wien, 11. Juni 2010, S. 5 (eigene Übersetzung).

Unter dem Eindruck der Terroranschläge vom 11. September 2001 rückte zunächst der internationale Terrorismus in den Mittelpunkt. Grundlegendes Dokument in diesem Bereich ist der auf dem Ministerratstreffen von Bukarest im Dezember 2001 verabschiedete Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus. Die überfällige Konsolidierung der zahlreichen seitdem in diesem Bereich angenommenen Beschlüsse, Mandate und Dokumente erfolgte im Dezember 2012 mit der Verabschiedung des „Konsolidierten Rahmens der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus“ durch den Ständigen Rat. Bereits in der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 werden „Aktivitäten im polizeilichen Bereich“ zu den wichtigsten gemeinsamen Instrumenten zur Bewältigung der neuen Herausforderungen gezählt. Seither wurden in diesem Bereich ebenfalls zahllose Einzeldokumente und Beschlüsse verabschiedet. Mit dem vom Ständigen Rat am 26. Juli 2012 angenommenen „Strategischen Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich“, der auf eine deutsch-französisch-schwedische Initiative aus dem Jahr 2009 zurückgeht,¹⁰ liegt nunmehr auch hier ein konsolidiertes Grundsatzdokument vor. Parallel dazu verabschiedete der Ständige Rat am selben Tag das „OSZE-Konzept zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen“, das unter russischer Federführung vorangetrieben worden war.¹¹

Transnationale Bedrohungen und Herausforderungen sind *per definitionem* untrennbar mit Fragen der Grenzsicherheit und des Grenzmanagements verbunden. Schlüsseldokument in diesem Bereich ist das 2005 auf dem Ministerratstreffen von Ljubljana angenommene „Konzept für Grenzsicherung und -management – Kooperationsrahmen für die OSZE-Teilnehmerstaaten“.

Institutionell werden Fragen im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung von der Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, ATU) bearbeitet,¹² zuständig für polizeiliche Aktivitäten ist die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU),¹³ beide Gruppen nahmen 2002 ihre Tätigkeit im OSZE-Sekretariat auf. Aufgaben im Bereich Grenzsicherheit und Grenzmanagement nimmt das Referat Grenzsicherung und Grenzmanagement (*Border Security and Management Unit*, BSMU, vormals das ursprünglich im Konfliktverhütungszentrum angesiedelte *Borders Team*) wahr.¹⁴

So wie die transnationalen Bedrohungen eng miteinander verknüpft sind, greifen auch die Instrumente zu ihrer Bewältigung naturgemäß eng ineinander: „Eine exakte Trennung zwischen den verschiedenen Erscheinungsformen transnationaler Bedrohungen bzw. den Antworten der OSZE auf die

10 Vgl. Auswärtiges Amt, Erklärung von Botschafter Herbert Salber, Beauftragter für Sicherheitspolitik, in der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE, Arbeitssitzung I (Transnational threats and challenges), Wien, 30. Juni 2011, PC.DEL/661/11, 30. Juni 2011, S. 1, unter: <http://www.osce.org/cio/80674>.

11 Vgl. ebenda.

12 Zum Thema Terrorismusbekämpfung siehe unter: <http://www.osce.org/secretariat/terrorism>.

13 Zum Thema Polizeiarbeit siehe unter: <http://www.osce.org/spmu>.

14 Zum Thema Grenzmanagement siehe unter: <http://www.osce.org/secretariat/borders>.

Bedrohungen, wie z.B. zwischen Antiterrorismusmaßnahmen und Grenzmanagement oder Bekämpfung des Menschenhandels und Polizeiarbeit, wird zunehmend schwieriger.¹⁵ Für die erfolgreiche Bekämpfung transnationaler Bedrohungen erwies sich daher nicht nur eine dimensionenübergreifende Perspektive als erforderlich, sondern auch die enge Koordination verschiedener OSZE-Einrichtungen und -Abteilungen, u.a. der thematischen Einheiten im OSZE-Sekretariat.¹⁶ Auf Initiative von OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier wurde daher im Januar 2012 die Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department, TNTD*) eingerichtet, die im Sekretariat angesiedelt ist und ATU, SPMU und BSMU unter einem Dach vereint, um so eine engere Abstimmung und die bessere Nutzung der vorhandenen Ressourcen zu gewährleisten.¹⁷

Das Schwerpunktkapitel des OSZE-Jahrbuch 2013 eröffnet Wolfgang Zellner, der in seinem Beitrag einen umfangreichen Überblick über die Ansätze und Strategien der OSZE zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen gibt und zu dem Schluss gelangt, dass die beachtliche Stärke, die die Organisation in diesem Tätigkeitsfeld in Bezug auf *Agenda-Setting* und Regimebildung zeigt, daran gemahnt, dass auch Routinefunktionen einer internationalen Organisation bei der Evaluierung und Beurteilung ihrer Gesamtleistung Rechnung zu tragen ist. Im Anschluss daran stellen Experten und Berater des OSZE-Sekretariats die Arbeit der OSZE zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen im Einzelnen vor: Nach der detaillierten Analyse des „Strategischen Rahmens der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich“ von Thorsten Stodiek befassen sich Reinhard Uhrig und Ben Hiller mit dem „Konsolidierten Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus“ sowie den zukünftigen Tätigkeitsschwerpunkten der TNTD/ATU, bevor Roman Makukha, Penny Satches-Brohs und Jonathan Trumble beschreiben, wie die OSZE die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten beim Aufbau von Kapazitäten zur Aufdeckung, Eindämmung und Verfolgung grenzüberschreitender Bedrohungen unterstützt, die aus früheren Konflikten, ethnischen Problemen oder Auseinandersetzungen um natürliche Ressourcen resultieren und zu denen insbesondere Drogenhandel, irreguläre Migration und grenzüberschreitende Bewegungen terroristischer Gruppen gehören. Nach den OSZE-Experten selbst kommt der Kriminologe, Polizeiwissenschaftler und Jurist Professor Thomas Feltes zu Wort, der das Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit („*Community Policing*“) am Beispiel Deutschlands konkretisiert und sowohl die zugrunde liegende Philosophie als auch die praktische Umsetzung darstellt. Über den „OSZE-Tellerrand“ hinaus wirft Sabrina Ellebrecht anschließend einen Blick auf die „Außengrenzen der EU“ bzw. auf ein integriertes europäisches Grenzmanagement, das seinen technischen Aus-

15 Report by the Secretary General, a.a.O. (Anm. 9), S. 5 (eigene Übersetzung).

16 Vgl. ebenda.

17 Vgl. New OSCE department for transnational threats established, 12. Januar 2012, unter: <http://www.osce.org/sg/86970>.

druck im Europäischen Grenzüberwachungssystem EUROSUR findet. Abschließend stellt Kurt P. Tudyka grundsätzliche Überlegungen zur Bedeutung und Wirkung territorialer staatlicher Grenzen an und fragt nach dem Umgang mit Grenzproblemen seitens der OSZE.

Transnationale und multidimensionale Herausforderungen sind auch eines der acht Themenbereiche des Helsinki+40-Prozesses, der bereits im Vorfeld des 40-jährigen Jubiläums der OSZE im Jahr 2015 den Bemühungen der 57 Teilnehmerstaaten zur Errichtung einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft entscheidende Impulse geben soll und den Marcel Peško im Kapitel „Die OSZE und die europäische Sicherheit“ als Chance beschreibt, den „Geist von Helsinki“ neu zu beleben. Im Anschluss daran setzt Victor Mizin sich kritisch mit den russisch-amerikanischen Beziehungen jenseits der „Neustart“-Politik, auseinander, wobei er insbesondere Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung nachgeht. Im selben Kapitel diskutiert Adam Daniel Rotfeld die euroatlantische Sicherheit in Zeiten des Wandels und die Aussichten auf eine Erneuerung der atlantischen Partnerschaft.

Abwechslungsreich und sehr unterschiedlich gelagert sind in diesem Jahr die Beiträge zu individuellen OSZE-Teilnehmerstaaten: Daniel Trachsler beschreibt das traditionelle multilaterale Engagement der Schweiz in der KSZE/OSZE und verknüpft dies mit den Vorbereitungen auf die Übernahme des OSZE-Vorsitzes im Jahr 2014, die er gleichermaßen als Herausforderung und als Chance für das Land sieht. Hans-Jochen Schmidt befasst sich detailliert mit innenpolitischen, regionalen und internationalen Aspekten der Entwicklungen in Armenien nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen von 2012 und 2013 und geht dabei u.a. auf den Konflikt um Berg-Karabach sowie die armenisch-türkischen und die armenisch-iranischen Beziehungen ein. Sebastian Schiek analysiert schließlich die Erfolgsaussichten einer konservativen Modernisierung in Kasachstan und geht der Frage nach, ob und inwieweit patrimoniale Herrschaft und wirtschaftliche Modernisierung miteinander vereinbar sind.

Die neuesten Entwicklungen in den Maßnahmen der OSZE zur Konfliktverhütung stehen im Mittelpunkt des Beitrags von Claus Neukirch, der vor allem auf die Aspekte „Frühwarnung“ und „frühzeitiges Handeln“ eingeht.

Außerhalb des Themenschwerpunkts, aber ebenfalls im Kapitel über die drei Dimensionen der OSZE und dimensionenübergreifende Herausforderungen stellt die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit Dunja Mijatović Überlegungen zur Freiheit im Internet in den Mittelpunkt ihres Beitrags, der mit einem eindringlichen Appell an ihre Leser endet: „Es ist unsere Pflicht als Bürger sicherzustellen, dass das Internet ein offenes und öffentliches Forum für Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung bleibt.“

Einen ganz persönlichen Rückblick auf den irischen OSZE-Vorsitz des Jahres 2012 steuert Botschafter Frank Cogan im Kapitel über die Institutionen und Strukturen der OSZE bei, in dem er sich vor allem mit den Bemühungen um eine „Wiederbelebung“ der OSZE im Zuge des Korfu-Prozesses und mit

Hilfe des Helsinki-+40-Prozesses befasst. Und noch einmal kommt Wolfgang Zellner zu Wort, der im Anschluss daran vom Fortgang der Bemühungen zur Errichtung des OSZE-Netzwerks wissenschaftlicher Einrichtungen berichtet und damit seine Darstellung des IDEAS-Projekts aus dem Jahr 2012 fortsetzt, das als erster Beitrag zum Aufbau des Netzwerks gedacht war. Cathie Burton schließlich beschreibt in ihrem Beitrag zu „*Public Diplomacy*“ erste Schritte auf dem Weg zu einer neuen Kommunikationsstrategie der OSZE.

Im Mittelpunkt des abschließenden Kapitels zu den Außenbeziehungen der OSZE stehen noch einmal zwei besonders spannende Themen: Das Engagement der OSZE für Afghanistan und die Rolle der Arabischen Liga bei der Lösung von Konflikten in der arabischen Welt. Arantzazu Pagoaga Ruiz de la Illa weist zum Ende ihrer Betrachtung darauf hin, dass die OSZE zwar erhebliche Erfolge bei der Durchführung einzelner Projekte verzeichnen kann, aber noch immer nicht über eine klare und langfristig angelegte Gesamtstrategie für ihr Engagement für Afghanistan verfügt und daher möglichst rasch einen entsprechenden strategischen Rahmen entwickeln sollte. Und auch Hesham Youssef, ägyptischer Diplomat und Berater des Generalsekretärs der Arabischen Liga, kommt mit Blick auf die Konfliktlösungsbemühungen der Arabische Liga zu dem Schluss, dass trotz der – wenn auch wechselhaften – Erfolge, die die Arabische Liga bei der Vermittlung in Konflikten vorzuweisen hat, „noch ein weiter Weg“ vor ihr liege, „bis sie als erfolgreicher Akteur bei der Lösung von Konflikten in diesem wichtigen Teil der Welt angesehen werden kann“.

Für das Geleitwort danken wir dem ukrainischen Außenminister und Amtierenden Vorsitzenden der OSZE des Jahres 2013, Leonid Koschara.

Zum Abschluss möchten Herausgeber und Redaktion an dieser Stelle allen Autorinnen und Autoren, die mit großem Engagement, viel Kreativität und umfangreichem Fachwissen das Gelingen des Jahrbuchs ermöglicht haben und ihm ihren ganz persönlichen Stempel aufdrücken, ihren Dank für die großartige Zusammenarbeit aussprechen.

I.

Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit

Der Helsinki+40-Prozess: eine Gelegenheit zur Bewertung des umfassenden Sicherheitsmodells der OSZE im 21. Jahrhundert

Im heutigen zunehmend komplexeren und multipolaren Sicherheitsumfeld besteht die größte Herausforderung für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) darin, sich bei der Erfüllung ihrer Hauptaufgabe zu bewähren. Zwar ist auch das OSZE-Gebiet nicht gegen die wachsende Rivalität und die eskalierende Konkurrenz immun, die das internationale System derzeit kennzeichnen. Dennoch gibt es überzeugende Gründe für die Annahme, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten generell anerkennen, dass die Schlüsselfunktion der OSZE als umfassender und inklusiver Rahmen zur Wahrung der Sicherheit und Stabilität im euroatlantischen und eurasischen Raum erhalten werden muss. Dennoch gibt es angesichts der zunehmenden Fragmentierung und der Verschlechterung der Beziehungen im OSZE-Gebiet in den letzten Jahren verstärkt Bedenken gegenüber der Fähigkeit der OSZE, auch zukünftig einen zusätzlichen Nutzen zu erbringen, indem sie der traditionellen Sicherheitsagenda folgt und ihre Instrumente und Mechanismen den neuen Herausforderungen anpasst. Immer mehr Regierungen stellen die Fähigkeit der OSZE in Frage, konkrete Ergebnisse zu liefern, als Forum zur Überbrückung von Meinungsverschiedenheiten durch Dialog zu dienen und die Einhaltung der Verpflichtungen sowie die umfassende Zusammenarbeit bei Themen sicherzustellen, die für ihre Sicherheitsinteressen relevant sind. Gleichzeitig scheint sich eine neue politische Kluft zwischen Ost und West herauszubilden, und neue Sicherheitsbedrohungen treten hervor, die die Prioritäten, Interessen und Werte der Teilnehmerstaaten verändern. Obwohl es gerade im heutigen dynamischen und unberechenbaren Sicherheitsumfeld auf der Hand liegt, dass die Bewahrung und Stärkung des einzigartigen kooperativen und umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE oberstes Ziel sein sollte, könnte die zunehmende Konkurrenz die Teilnehmerstaaten dazu verleiten, eine Politik zu betreiben, die die OSZE noch weiter marginalisiert, den Prinzipien und Werten der OSZE die Legitimität entzieht und ihre Leistungsfähigkeit reduziert.

Die zunehmende Durchsetzungskraft und Abkopplung einiger Teilnehmerstaaten beeinträchtigen ebenfalls die OSZE in ihrer Rolle als Forum für Dialog und Konsultationen. Die wichtigsten Beschluss- und Beratungsgremien der Organisation werden immer öfter dazu genutzt, politische Erklärungen abzugeben und unilaterale Botschaften zu verbreiten, statt dazu, einen sinn-

* Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten des Autors wieder, die nicht zwangsläufig mit denen der OSZE identisch sind.

vollen Dialog zu führen, der darauf abzielt, einen Konsens zu erreichen. Die Möglichkeiten, Kompromisse zu suchen und zu finden, haben sich verringert, was unausweichlich zu Frustration und einem abnehmenden Interesse an der Beteiligung am Beratungs- und Entscheidungsprozess führt. Letztlich stehen die Teilnehmerstaaten vor der schwierigen Frage, ob sie – sowohl politisch als auch hinsichtlich der Ressourcen – weiterhin in die OSZE investieren wollen.

Die OSZE kann nur so relevant und wirksam sein, wie es ihre Teilnehmerstaaten zulassen. Im Laufe der Jahre hat die Organisation ungesunde Routinen und schwerfällige Arbeitsabläufe entwickelt, die unilaterales Denken und enge nationale Interessen widerspiegeln und nicht die Prinzipien des Multilateralismus und der Zusammenarbeit. Einige Teilnehmerstaaten koppeln sich von der kooperativen Sicherheitsagenda ab und suchen nach Alternativen in Form von bilateralen und weniger inklusiven internationalen Arrangements. Dieser Trend erschwert die Aussichten auf einen Konsens innerhalb der Beschlussfassungsgremien der OSZE zusätzlich. Es wird aber nicht nur immer schwerer, in komplizierten Fragen einen Konsens zu finden. Auch routinemäßige operative und administrative Abläufe leiden zunehmend unter der politischen Pattsituation. Heute ist die OSZE ein anschauliches Beispiel für die immer komplizierteren Beziehungen in ihrem Gebiet, wie an den zunehmenden Meinungsverschiedenheiten über ihre Rolle in dem sich herausbildenden Sicherheitssystem zu sehen ist. Den Status quo aufrechtzuerhalten und Fortschritte bei den ungelösten Problemen zwischen Ost und West zu verhindern, kann jedoch in niemandes Interesse liegen. Die Bewältigung aktueller Bedrohungen der Sicherheit, deren Ursprünge meist außerhalb des OSZE-Gebiets liegen, erfordert mehr Einheit und Zusammenarbeit. Doch mehr als 20 Jahre nach der Unterzeichnung der Charta von Paris für ein neues Europa¹ haben die Teilnehmerstaaten die Logik des Kalten Krieges im Umgang mit ihren nationalen Sicherheitsproblemen und mit Blick auf die Achtung der Interessen anderer noch nicht überwunden.

Auf dem Spiel steht die Wirksamkeit des auf Werten beruhenden, kooperativen und umfassenden Ansatzes der OSZE. Die Rolle der OSZE im heutigen, sich rasch wandelnden Sicherheitsumfeld und in der sich ebenso schnell verändernden politischen Landschaft wird immer häufiger hinterfragt. Die gute Nachricht ist, dass sich die Teilnehmerstaaten dieser beunruhigenden Entwicklung bewusst sind und weiterhin nach Möglichkeiten zur offenen Diskussion darüber suchen, wie der Sicherheitsdialog und das Kooperationsmodell gestärkt werden können, für die die OSZE steht.

In diesem Kontext kann der Helsinki+40-Prozess als eine neue Anstrengung verstanden werden, die Reformagenda der OSZE voranzutreiben. In gewisser Weise ist er eine Fortsetzung der Diskussionen, die mit dem Ziel, wieder

1 Charta von Paris für ein neues Europa, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), Paris, 19.-21. November 1990, unter: <http://www.osce.org/de/mc/39518>.

mehr Bewegung in die Organisation zu bringen, 2009 als „Korfu-Prozess“ begonnen hatten. Dieser führte zum Gipfeltreffen von Astana im Jahr 2010, auf das wiederum die „V-V-Dialoge“ („von Vancouver bis Wladiwostok über Wien und Vilnius“) folgten. Letztere wurden vom litauischen OSZE-Vorsitz von 2011 und danach vom irischen Vorsitz von 2012 mit seinem aus einzelnen „Bausteinen“ bestehenden Ansatz gefördert. Das im Jahr 2015 anstehende 40-jährige Jubiläum der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki bietet eine gute Gelegenheit, Bilanz zu ziehen, Prioritäten zu definieren und der Arbeit an der Vision einer Sicherheitsgemeinschaft neue Impulse zu geben. Allgemeiner gesagt kann der Helsinki+40-Prozess als Chance verstanden werden, die Relevanz der Grundwerte und Prinzipien der Organisation im 21. Jahrhundert zu demonstrieren.

Angesichts der anhaltenden Verschlechterung der Sicherheitszusammenarbeit seit dem Gipfeltreffen von Astana ist es offenkundig sinnvoll, strategische Diskussionen darüber zu führen, wie das umfassende und dimensionsübergreifende Sicherheitsmodell der OSZE gestärkt werden kann, um den immer komplexeren politischen und sicherheitsrelevanten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu begegnen. Der Helsinki+40-Prozess wurde beim Ministertreffen 2012 in Dublin ins Leben gerufen und „als ein alle Teilnehmerstaaten einbindendes Bemühen“ definiert, „um damit die Arbeit auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft durch einen starken und stetigen politischen Anstoß weiterzuentwickeln, und unsere Zusammenarbeit in der OSZE auf dem Weg in das Jahr 2015, in dem wir den vierzigsten Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki begehen [zu verstärken]“.² Eingedenk der Erfahrungen aus früheren Anstrengungen dieser Art gewährleistet der Helsinki+40-Prozess durch seine auf mehrere Jahre ausgelegte Perspektive Kontinuität und dient als Plattform für einen offenen Dialog, um Möglichkeiten zu erkunden, wie umstrittene Themen informell, aber systematisch und strukturiert behandelt werden können.

Der Helsinki+40-Prozess beruht auf der nie zuvor dagewesenen Verpflichtung aufeinander folgender OSZE-Vorsitze, eine gemeinsame Agenda zu verfolgen und auf eine Sicherheitsgemeinschaft hinzuarbeiten, ohne dabei künstliche Fristen festzulegen. Dank seiner langfristigen Perspektive, der breit angelegten Agenda und der flexiblen Arbeitsmethoden verfügt der Helsinki+40-Prozess über sämtliche Voraussetzungen, um Diskussionen in der besten Tradition des frühen Helsinki-Prozesses anzuregen. Da er es den Teilnehmerstaaten ermöglicht, sich auf längerfristige Ziele zu konzentrieren, müssen eventuelle Kompromisse nicht als Zugeständnisse angesehen werden, sondern können als Schritte betrachtet werden, die auf lange Sicht zu einer *Win-win*-Situation führen.

2 Beschluss Nr. 3/12, Der „Helsinki+40“-Prozess der OSZE, MC.DEC/3/13/Corr. vom 7. Dezember 2012, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neunzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2012, Dublin, 7. Dezember 2012, S. 17-21, hier: S. 17, unter: <http://www.osce.org/de/mc/110737>.

Der Vertrauensverlust aufgrund der Georgienkrise im August 2008 und die Einsicht, dass man sich auch 20 Jahre nach Ende des Kalten Krieges noch immer mit ungelösten Probleme auseinandersetzen muss, waren die wesentlichen Impulse, die die OSZE-Teilnehmerstaaten dazu veranlassten, über einen breit angelegten, dimensionsübergreifenden Dialog zu allen Aspekten europäischer Sicherheit nachzudenken. In der Erkenntnis, dass die Ideale von Helsinki noch keineswegs erreicht waren und dass die OSZE wieder auf den richtigen Weg gebracht werden musste, kamen die Regierungen überein darüber zu diskutieren, wie die OSZE wiederzubeleben sei, die ja schon vor dem Krieg in Georgien Einschränkungen hinnehmen musste, und wie sie an die neuen Gegebenheiten angepasst werden könnte.

Im Juni 2009 richtete der griechische OSZE-Vorsitz ein informelles Treffen der Außenminister in Korfu aus und rief damit den sogenannten Korfu-Prozess ins Leben. Sein Zweck war, die Lage in allen drei Sicherheitsdimensionen zu bewerten und ein gemeinsames Verständnis dessen zu erarbeiten, wie die OSZE angepasst werden könnte, um neue Bedrohungen für die Sicherheit wirksam zu bekämpfen. In den folgenden Monaten fanden im Rahmen des Korfu-Prozesses regelmäßige und informelle Gespräche zwischen den Botschaftern in Wien, unterstützt von Besuchern aus den Hauptstädten, statt. Dank ihres informellen und offenen Charakters schufen diese Treffen ein Forum, in dem wichtige Sicherheitsfragen offen und ehrlich diskutiert wurden. Der Korfu-Prozess verbesserte nicht nur das Dialogklima, sondern half auch dabei, Herausforderungen zu identifizieren, denen sich die OSZE stellen musste, wenn sie Fortschritte erzielen und Unterschiede überbrücken wollte. Zu diesen Herausforderungen gehörten die Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen, die Lösung von Langzeitkonflikten, die Rolle der OSZE im Konfliktzyklus, die Rolle der Rüstungskontrollregime und der Instrumente zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung für den Aufbau von Vertrauen in einem sich laufend verändernden Sicherheitsumfeld, transnationale und multidimensionale Bedrohungen und Herausforderungen, Herausforderungen im Wirtschafts- und Umweltbereich, Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Verbesserung der Wirksamkeit der OSZE und ihre Interaktion mit anderen Organisationen und Institutionen.

Der Korfu-Prozess schuf allmählich die Grundlage für eine politische Unterstützung des Vorschlags, einen OSZE-Gipfel abzuhalten, der vom kasachischen Vorsitz des Jahres 2010 vehement befürwortet wurde. Obwohl das Gipfeltreffen in Astana 2010 von vielen als umstritten angesehen wurde, stellte es ein bedeutendes Ereignis in der Evolution der OSZE dar. Viele westliche Teilnehmerstaaten waren von der Aussicht auf ein Gipfeltreffen wenig begeistert. Sie befürchteten, dass es verfrüht sei und nicht genug Substanz habe. Schließlich stimmten sie dem Treffen zu, das den Spitznamen

„Aufstaktgipfel“ erhielt, weil es lediglich den politischen Anstoß geben und den Ausgangspunkt für einen Prozess darstellen würde, der zur Überwindung der bestehenden Spaltung führen könnte, statt sofortige Ergebnisse zu zeitigen. Die nachfolgenden Entwicklungen haben gezeigt, dass diese Zweifel an dem Gipfeltreffen zum Teil gerechtfertigt waren.

Trotz enormer politischer und diplomatischer Anstrengungen hat das Gipfeltreffen von Astana keinen Prozess in Gang gesetzt, der zu Verhandlungen geführt hätte, die die Rolle der OSZE im 21. Jahrhundert definieren sollten. Rückblickend zeigt sich, dass die Teilnehmerstaaten nicht bereit waren, sich über die Ebene der in Astana bemühten politischen Rhetorik hinauszuwagen. Dass kein Konsens über den „Aktionsplan“ erzielt werden konnte, war kein Zufall, sondern die logische Konsequenz des herrschenden Mangels an Vertrauen, der sich nur noch weiter verschlimmert hat. Obwohl die Teilnehmerstaaten ihr Bekenntnis zur OSZE und den Normen und Werten, die sie repräsentiert, demonstrierten, gelang es ihnen nicht, eine klare Leitlinie vorzugeben, wie die positiven Impulse, die der Korfu-Prozess gegeben hatte, genutzt und die zahlreichen Initiativen und Vorschläge in greifbare Ergebnisse umgesetzt werden konnten. In Wirklichkeit waren die Teilnehmerstaaten nicht gewillt, die grundlegenden Schwachstellen in ihren Beziehungen anzusprechen und ernsthafte Beratungen aufzunehmen, um Misstrauen und Argwohn zu überwinden.

Dennoch sorgte allein die Tatsache, dass sich die Staats- und Regierungschefs erneut zu der „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok [...] deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind“,³ bekannten, für neuen politischen Schwung und die Wiederbelebung des Enthusiasmus für ein „ungeteiltes und freies“⁴ Europa, der den Sicherheitsdialog und die Zusammenarbeit in den Jahren nach dem Fall der Berliner Mauer gekennzeichnet hatte. Zudem wurde der designierte Amtierende Vorsitz beauftragt, „im Rahmen vorhandener Formate einen Folgeprozess zu organisieren und dabei die von den Teilnehmerstaaten, unter anderem auch im Zuge des Korfu-Prozesses und bei der Vorbereitung des Gipfeltreffens von Astana, eingebrachten Ideen und Vorschläge zu berücksichtigen“ und einen konkreten Aktionsplan „auf der Grundlage der vom kasachischen Vorsitz geleisteten Vorarbeit“⁵ auszuarbeiten. Der pragmatische Ansatz blieb maßgebend, und der Schwerpunkt verlagerte sich allmählich auf die Frage, wie die OSZE ihr Potenzial zur Förderung einer echten Sicherheitsgemeinschaft, so wie sie in Astana angedacht worden war, entwickeln könnte. Jedoch waren die Erwartungen und der Enthusiasmus weitaus geringer. Als sich der erhoffte Fortschritt in

3 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, Absatz 1.

4 Charta von Paris für ein neues Europa, a.a.O. (Anm. 1), S. 4.

5 Gedenkerklärung von Astana, a.a.O. (Anm. 3), Absatz 12.

Astana nicht einstellte, wurden die Erwartungen zurückgeschraubt. Die Teilnehmerstaaten wurden vorsichtiger, und ihr Enthusiasmus nahm ab. Tatsächlich stand die OSZE schon bald danach wieder einmal an einem Scheideweg, und das enttäuschende Ergebnis des Gipfeltreffens trug dazu bei, dass sich die Beziehungen zwischen Ost und West weiter verschlechterten.

Mittlerweile ist deutlich geworden, dass die Verbesserung dieses Zustands wahrscheinlich viel Zeit beanspruchen wird. Gleichzeitig ist die OSZE nicht nur zur Geisel des weiterhin ausbleibenden Fortschritts im strategischen Dialog über euroatlantische und eurasische Sicherheit und Zusammenarbeit geworden, sondern trägt selber auch dazu bei. Eine ehrliche Einschätzung der OSZE in ihrer gegenwärtigen Entwicklungsstufe muss jedoch anerkennen, dass die Organisation trotz der abnehmenden Intensität und Qualität des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen Ost und West seit dem Gipfel in Astana einige Fortschritte erzielt hat. Den Anfang machten zunächst einige zukunftsweisende Beschlüsse des OSZE Ministerratstreffens in Vilnius im Jahr 2011. Dazu gehört ein bahnbrechender Beschluss über den Konfliktzyklus – der allgemein als Kernaufgabe der OSZE angesehen wird –, auf dessen Grundlage die Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge verbessert werden sollen.⁶ Ein kleiner, aber wichtiger Fortschritt war auch die Verabschiedung des Wiener Dokuments 2011, einer aktualisierten Version des Wiener Dokuments der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen von 1999. Mit der Verabschiedung eines Beschlusses über die Verstärkung der Koordination und Kohärenz der Bemühungen der OSZE zur Bewältigung grenzüberschreitender Bedrohungen signalisierten die Teilnehmerstaaten außerdem die Fähigkeit der OSZE, auf aktuelle Bedürfnisse und Erwartungen einzugehen. Relativ schnell reagierte die OSZE auch auf die Entwicklungen in der arabischen Welt, indem sie anbot, die demokratischen Übergangsprozesse im südlichen Mittelmeerraum zu unterstützen und nach Möglichkeiten zu suchen, die Zusammenarbeit und den Dialog mit den Kooperationspartnern zu verbessern. Die Teilnehmerstaaten kamen auch überein, dass die OSZE zu den internationalen Bemühungen zur Unterstützung der Übergangsprozesse in Afghanistan und der Zusammenarbeit des Landes mit seinen zentralasiatischen Nachbarn beitragen sollte.

Auch wenn der Ansatz des litauischen Vorsitzes, kleine, aber konkrete Schritte zu unternehmen, nicht darauf abzielte, einen Konsens auf strategischer Ebene herbeizuführen, regte er doch zu informellen Diskussionen darü-

6 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, unter: <http://www.osce.org/mc/88839>. Vgl. Claus Neukirch, Frühwarnung und frühzeitiges Handeln – aktuelle Entwicklungen in der Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE, in diesem Band, S. 133-144.

ber an, wie die Vision von Astana vorangetrieben werden könnte. Diese Debatte führte schließlich zu der Idee, das 40-jährige Jubiläum der Schlussakte von Helsinki im Jahr 2015 dazu zu nutzen, über die Fortschritte auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft Bilanz zu ziehen. Der irische OSZE-Vorsitz von 2012 unterstützte diese Idee voller Enthusiasmus und der Beschluss des Ministerratstreffens in Dublin über den Vorsitz für die Jahre 2014 und 2015 (die Schweiz bzw. Serbien) verwandelte diesen Grundgedanken in den Helsinki+40-Prozess, der von allen Teilnehmerstaaten unterstützt wird. Bei dem Treffen wurde auch der Prozess des Beitritts der Mongolei zur OSZE als vollwertiger Teilnehmerstaat abgeschlossen.⁷

Strategische Dissonanz: eine Spirale schwindenden Vertrauens

Der Korfu-Prozess, das Gipfeltreffen in Astana und der „Baustein-Ansatz“ stellten nach dem russisch-georgischen Krieg von 2008 wichtige Schritte zur Wiederherstellung von Vertrauen zwischen den Hauptakteuren der OSZE dar. Sie bauten auf dem neuen Schwung auf, den die „Neustart“-Politik der Obama-Regierung gegenüber Russland generiert hatte. Darüber hinaus nutzten sie das wachsende Interesse der EU-Mitgliedstaaten an einer Stärkung der strategischen Partnerschaft mit Russland und anderen Ländern im postsowjetischen Raum. Sie profitierten auch von den progressiven Elementen im außenpolitischen Diskurs Russlands unter Präsident Dmitri Medwedew, wie etwa das Nachlassen der russischen Lobbyarbeit für einen europäischen Sicherheitsvertrag im Rahmen des Korfu-Prozesses. In den Jahren seit Astana hat sich die politische Landschaft jedoch weiterentwickelt, was sich natürlich auch auf die OSZE ausgewirkt hat.

Obwohl die Zusammenarbeit und die Interdependenz zwischen den Staaten ein nie zuvor dagewesenes Niveau erreicht haben und Europa keine militärische Auseinandersetzung in großem Maßstab mehr fürchtet, spielen die Logik des Gleichgewichts des Schreckens und das Nullsummenspieldenken im OSZE-Rahmen nach wie vor eine Rolle. Es ist weithin anerkannt, dass der Mangel an Vertrauen zwischen den Teilnehmerstaaten, der von historischen Feindseligkeiten und aktuellen Ungewissheiten noch verstärkt wird, ein entscheidendes Hindernis bei der Suche nach gemeinsamen Antworten auf die gegenwärtigen Sicherheitsherausforderungen darstellt. Die unterschiedlichen Auffassungen darüber, wie diesen Herausforderungen und den Langzeitkonflikten begegnet werden soll, belasten die OSZE-Agenda nach wie vor. Als Konsequenz daraus bleiben die entscheidenden Fragen, die die Dynamik des Sicherheitsdialogs und der Zusammenarbeit im OSZE-Gebiet bestimmen, unbehandelt.

7 Vgl. Beschluss Nr. 2/12, Beitritt der Mongolei zur OSZE, MC.DEC/2/12 vom 21. November 2012, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neunzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 2), S. 15-16.

Obwohl die dringendsten Sicherheitsthemen – wie etwa die globale Raketenabwehr oder das iranische Nuklearprogramm – außerhalb der Zuständigkeit der OSZE liegen, beeinflussen sie die strategischen Überlegungen zur Gestaltung einer zukünftigen Sicherheitsgemeinschaft im Allgemeinen und der OSZE im Besonderen. An dieser Stelle muss noch einmal betont werden, dass die Rolle der OSZE weitgehend von den Interessen der Teilnehmerstaaten bestimmt wird. Die Relevanz der Organisation hängt von dem Wunsch der Teilnehmerstaaten (oder seinem Nichtvorhandensein) ab, ihre Instrumente und Mechanismen dafür zu nutzen, sich mit der „alten“ und auch der „neuen“ Sicherheitsagenda zu befassen. Obwohl sich die KSZE/OSZE seit Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki mehrmals neu erfunden hat, hingen Fortschritte stets vom Verhältnis zwischen den Interessen verschiedener Staaten oder Staatengruppen und deren Kompromissbereitschaft ab. Bei den wichtigsten Teilnehmerstaaten nimmt das Gefühl der Mitverantwortung heute immer stärker ab. Entweder sind sie der Meinung, die OSZE diene ihren Interessen nicht hinreichend; daher nutzen sie sie auch nicht, um selbige zu verfolgen. Oder aber sie entscheiden sich für einen „*A-la-carte*“-Ansatz und konzentrieren sich nur auf bestimmte Aspekte der Arbeit der OSZE. Damit wird der umfassende und inklusive Charakter der Organisation jedoch ausgehöhlt.

Obwohl die Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren Sicherheitsgemeinschaft immer noch universell attraktiv ist, werden Fortschritte immer wieder durch abweichende strategische Perspektiven und den Widerwillen erschwert, umstrittene Themen in einem direkten Dialog anzusprechen. Aus diesem Grunde sind die Teilnehmerstaaten immer weniger in der Lage Selbstkritik zu üben und neigen immer mehr dazu, den schwarzen Peter anderen zuzuschieben. Dabei überbetonen sie die Differenzen, anstatt sich auf die Gemeinsamkeiten zu konzentrieren. Grob gesagt wollen die westlichen Länder die OSZE als eine Gemeinschaft stärken, die auf den in den gemeinsamen Verpflichtungen und Prinzipien verankerten Werten beruht, insbesondere der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Russland und andere GUS-Staaten hingegen sind immer noch einem Blockdenken verhaftet und wollen unteilbare und gleichberechtigte Sicherheit mittels eines rechtsverbindlichen Sicherheitsvertrags erreichen. Die Unfähigkeit, alte Denkmuster zu überwinden, führt zu Blockaden und fördert Misstrauen und Argwohn. Dieser Teufelskreis erschwert es den Regierungen, einen sinnvollen und ergebnisorientierten Dialog aufzunehmen und sich und die OSZE darauf vorzubereiten, den Bedrohungen und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts wirkungsvoll zu begegnen. Viele halten eine unilaterale Neuausrichtung in der sich abzeichnenden Sicherheitsarchitektur für strategisch wichtiger als eine Diskussion über die Krise des OSZE-Modells der kooperativen Sicherheit.

Einige Beobachter sind der Auffassung, dass der Unwille, Kompromisse einzugehen und den Sicherheitsdialog voranzutreiben, daher rührt, dass Posi-

tionen aus dem Kalten Krieg noch immer auf die neue Wirklichkeit angewendet werden. Andere verweisen auf das Fehlen visionärer politischer Führungspersönlichkeiten und den Mangel an kreativem Denken. Auch ohne ein ideologisches Urteil zu fällen kann man behaupten, dass die tektonischen Veränderungen in der gegenwärtigen Sicherheitslandschaft und das Fehlen wirksamer Reaktionen darauf die Regierungen dazu treiben, nationale Narrative und kurzfristige Prioritäten auf Kosten langfristiger strategischer Initiativen zu betonen. Dies führt wiederum dazu, dass sie sich auf die Unterschiede konzentrieren, auf abweichende Bedrohungs- und Sicherheitswahrnehmungen, statt nach Wegen zu suchen, wie diese durch die Entwicklung einer gemeinsamen zukunftsorientierten Agenda wirksam behoben werden könnten. Anscheinend tragen die Größe und die Mehrdimensionalität der gegenwärtigen Herausforderungen dazu bei, ein Klima der Ungewissheit, Unberechenbarkeit und Instabilität zu schaffen, in dem sich die Regierungen unsicher fühlen und daher stärker abwehrende, nach innen gerichtete Optionen multilateralen, aber oftmals unbeständigen Lösungen vorziehen.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass immer mehr politische Führer, bei denen sowohl politische als auch persönliche Interessen auf dem Spiel stehen, ihre internationale Agenda lieber unilateral verfolgen oder sich auf die Vertiefung von Verteidigungs- und Integrationsarrangements wie die NATO oder die EU einerseits und die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft und die Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) andererseits konzentrieren, statt auf die kooperativen Sicherheitsmechanismen der OSZE. In diesem Kontext scheint die Option, sich auf das ungewisse und unkalkulierbare Projekt einer Sicherheitsgemeinschaft einzulassen, heute in weite Ferne gerückt und nicht gerade vorrangig zu sein.

Die Folge davon ist, dass die politisch-militärische Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE stagniert. Das Profil der Wirtschafts- und Umweltdimension bleibt schwach und es fehlt ihr an einer strategischen Ausrichtung. In der menschlichen Dimension werden die zentralen demokratischen Normen, Menschenrechte und Grundfreiheiten weiterhin von einigen Teilnehmerstaaten ignoriert und in Frage gestellt. Außerdem erwies es sich für mehrere aufeinander folgende Vorsitze als schwierig, einen Konsens über dringend notwendige neue Verpflichtungen in diesem Bereich zu erzielen (z.B. über die Gewährleistung von Grundrechten und -freiheiten im Internet und die Stärkung des Schutzes von Journalisten, um nur zwei zu nennen).

Kurz gesagt: In einer Zeit, in der die Legitimität der OSZE als Wertegemeinschaft immer öfter in Frage gestellt wird und ihr Modell umfassender und kooperativer Sicherheit auf dem Spiel steht, könnte der Helsinki+40-Prozess ein Forum werden, in dem viele der kritischen Fragen, denen sich die OSZE gegenüber sieht, angesprochen werden und in dem über ihre Rolle im aktuellen Sicherheitskontext nachgedacht werden kann. Im krassen Gegensatz zu

früheren Bemühungen dieser Art gibt es dieses Mal jedoch sehr viel weniger Enthusiasmus und Klarheit über die erhofften Resultate.

Der Helsinki+40-Prozess – eine Chance, den Geist von Helsinki neu zu beleben

Der Ministerratsbeschluss Nr. 3/12 über den Helsinki+40-Prozess forderte die kommenden OSZE-Vorsitze Ukraine, die Schweiz und Serbien auf, bei der Arbeit zur Schaffung einer Sicherheitsgemeinschaft einen koordinierten, strategischen Ansatz mit einer mehrjährigen, Kontinuität gewährleistenden Perspektive zu verfolgen. Dieser Prozess sollte durch eine unbefristete, informelle Helsinki+40-Arbeitsgruppe auf Ebene der ständigen Vertreter in Wien unterstützt werden. Die seinerzeit aktuellen und zukünftigen Mitglieder der Troika sowie die designierten Vorsitze (Litauen, Irland, Ukraine, Schweiz und Serbien) wurden gebeten, eine Tagesordnung für die informelle Arbeitsgruppe vorzuschlagen. Die künftigen Vorsitze wurden außerdem beauftragt, zweimal im Jahr über die im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses erzielten Fortschritten zu berichten. Das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) wurde ebenfalls eingeladen, zum Helsinki+40-Prozess beizutragen. Die Teilnehmerstaaten wurden dazu aufgerufen, sich ebenfalls engagiert an dem auf 2015 ausgerichteten ergebnisorientierten Prozess zu beteiligen.

Eine der wichtigsten Lektionen aus dem Korfu-Prozess war die, dass es wichtig ist, langfristige Ziele im Auge zu behalten, während man auf kurzfristige realistische Ergebnisse hinarbeitet. Wichtigster Zweck des Helsinki+40-Prozesses sollte es daher sein, die Teilnehmerstaaten dazu zu ermutigen, sich an ergebnisorientierten Diskussionen zu beteiligen, die die positive Agenda der OSZE erweitern und sich günstig auf die Konsensfindung in strategischen Themen auswirken.

Erhöhtes Vertrauen unter den Teilnehmerstaaten gehört nicht nur zu den Erwartungen, die man an den Helsinki+40-Prozess knüpft, sondern ist gleichzeitig ein Indikator für dessen Erfolg. Der Prozess kann jedoch nur erfolgreich sein, wenn die Teilnehmerstaaten – und vor allem die wichtigsten Akteure – ihre Bereitschaft demonstrieren, sich langfristig engagiert an einem offenen und konstruktiven Dialog über alle Themen zu beteiligen, die schon seit Längerem auf der OSZE-Agenda stehen. Dazu gehören auch diejenigen Fragen in der politisch-militärischen und der menschlichen Dimension, die am heftigsten umstritten sind. Sie müssen ebenso zeigen, dass sie den politischen Willen haben, sich auf konkrete Ergebnisse im Vorfeld des Jahres 2015 zu einigen. Die frühe Phase des Helsinki-Dialogs, in der die Regierungen trotz ideologischer und anderer Differenzen zu einem Konsens gelangten, könnte hierbei als Inspiration dienen. Die grundlegenden Prinzipien des Helsinki+40-Prozesses sollten Engagement, die Anerkennung wechselseitiger Abhängigkeit und die Notwendigkeit, Herausforderungen gemeinsam anzu-

gehen, sein. Dennoch ist der Prozess kein Allheilmittel für die Probleme der OSZE. Viele der umstrittensten Fragen werden wahrscheinlich auch nach 2015 noch auf der Tagesordnung stehen.

Obwohl die Aussichten auf einen neuen Grundkonsens über wesentliche Fragen bisher noch gering sind, wird man sich mehr und mehr des Risikos bewusst, dass die Abwesenheit eines produktiven Dialogs zu einem Zusammenbruch der Sicherheits- und Stabilitätsstrukturen im OSZE-Raum führen könnte. Mit der Gründung der informellen Helsinki+40-Arbeitsgruppe haben die Teilnehmerstaaten gezeigt, dass ihnen die derzeitige Situation durchaus bewusst ist und dass sie Wege aus der Sackgasse finden wollen. Erfreulich ist dabei, dass die Regierungen trotz des wachsenden Misstrauens gegenüber und der allmählichen Abkopplung von internationalen Institutionen im Allgemeinen und der OSZE im Besonderen weiterhin die Überzeugung teilen, dass die Funktion der Organisation als inklusives Dialogforum und ihr umfassender Sicherheitsansatz bewahrt werden müssen. Sie sehen immer noch den zusätzlichen Nutzen der OSZE darin, als Plattform dafür zu dienen, Unterschiede zu identifizieren und zu verstehen sowie Wege zur Förderung gegenseitigen Vertrauens zu finden und gemeinsame Ziele zu definieren.

Der Helsinki+40-Prozess stellt eine Chance dar, einen neuen Konsens zwischen Ost und West herzustellen und die Rolle der OSZE auf eine Weise neu zu definieren, dass sie die Interessen aller Teilnehmerstaaten widerspiegelt. Er bietet außerdem den Regierungen nicht nur Gelegenheit, umstrittene Themen in der politisch-militärischen und menschlichen Dimension anzusprechen, sondern auch auf der gemeinsamen Überzeugung aufzubauen, dass grenzüberschreitende Bedrohungen und Herausforderungen, deren Ursprung außerhalb des OSZE-Gebiets liegt, gemeinsam bewältigt werden müssen.

Die informelle Helsinki+40-Arbeitsgruppe: vom Allgemeinen zum Konkreten

Auf der Sitzung des Ständigen Rates der OSZE am 17. Januar 2013 bekräftigte der neue Amtierende Vorsitzende, der ukrainische Außenminister Leonid Koschara, die Verpflichtung der Ukraine, den Helsinki+40-Prozess voranzutreiben, und kündigte die Gründung der informellen Helsinki+40-Arbeitsgruppe an. Beim ersten Treffen der Arbeitsgruppe am 12. Februar 2013 in Wien demonstrierten die Botschafter ihr Engagement und ihre Bereitschaft, sich aufs Neue mit den offenen Fragen und Vorschlägen zu befassen. Die mögliche Verabschiedung eines richtungsweisenden Dokuments Ende 2015 wurde als wichtiger Bezugspunkt für die Diskussionen festgelegt. Um die Chancen auf die Verabschiedung eines solchen Dokuments zu erhöhen, kamen die Botschafter überein, den „Baustein-Ansatz“ weiterzuverfolgen. Ziel war es, diejenigen Bereiche, in denen Übereinstimmung herrschte, unter jedem der Vorsitze der Jahre 2013 bis 2015 in konkrete Ergebnisse zu überführen. Damit sollten über einen Zeitraum von mehreren Jahren graduelle

Fortschritte ermöglicht werden. Die Ansicht des Vorsitzes, dass die Diskussionen das umfassende Sicherheitsmandat der OSZE widerspiegeln und sich auf Themen konzentrieren sollten, die schon seit einigen Jahren auf der Agenda der Organisation standen, fand breite Zustimmung. Hierzu gehörten:

- die Förderung militärischer Transparenz durch die Neubelebung und Modernisierung konventioneller Rüstungskontrollregime sowie vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen,
- der weitere Ausbau der Kapazitäten der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen,
- die weitere Stärkung der OSZE-Kapazitäten im gesamten Konfliktzyklus,
- die Verbesserung der strategischen Ausrichtung der Wirtschafts- und Umweltdimension,
- die Stärkung der Umsetzung aller bestehenden OSZE-Verpflichtungen, darunter auch die in der menschlichen Dimension eingegangenen, sowie
- die Stärkung der Wirksamkeit und Effizienz der OSZE.

Mehrere Botschafter wiesen darauf hin, dass die Langzeitkonflikte eine ernsthafte Bedrohung für die Sicherheit in der OSZE-Region darstellen und empfahlen, dass im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses auch angestrebt werden sollte, die Fähigkeit der OSZE, zur Lösung dieser Konflikte beizutragen, zu stärken. Der Vorschlag des Vorsitzes, sich in der Anfangsphase des Prozesses auf eine Debatte über die „strategische Orientierung“ zu konzentrieren, fand breite Unterstützung. Außerdem herrschte große Einigkeit darüber, dass die einschlägigen Beschlussfassungsorgane die Ideen und Vorschläge, die innerhalb der informellen Arbeitsgruppe vorgelegt wurden, aufnehmen und in konkrete Beschlüsse überführen sollten.

Bei den nachfolgenden Treffen der informellen Arbeitsgruppe traten viele Teilnehmer dafür ein, den Helsinki+40-Prozess dafür zu nutzen, eine neue Kultur des Engagements innerhalb der OSZE zu schaffen. Sie teilten die Ansicht, dass es in den Diskussionen nicht darum gehen sollte, das Wesen und die Arbeitsmethoden der OSZE grundlegend zu verändern, sondern vielmehr darum, die Organisation zu „optimieren“, d.h. auf ihren Stärken, ihrem Know-how und ihren Fähigkeiten aufzubauen. Der Prozess sollte es den Beteiligten nicht erlauben, anderen ihre Sichtweisen aufzudrängen oder sie zu belehren, sondern sich darauf konzentrieren, einen Konsens über zentrale Themen herbeizuführen, um zur Wiederherstellung des Vertrauens beizutragen.

Alle waren sich einig, dass die Fähigkeit der Organisation, auf neue Sicherheitsbedrohungen zu reagieren und sich gleichzeitig auch weiterhin mit bestehenden Herausforderungen zu befassen, geprüft werden muss. Einige westliche Länder äußerten ihre Sorge über wachsende Diskrepanzen in der Interpretation der OSZE-Werte und die unzureichende Umsetzung der Verpflichtungen.

tungen durch einige Teilnehmerstaaten, während Russland und andere GUS-Staaten die Notwendigkeit hervorhoben, eine neue Zielsetzung für die OSZE zu finden und Bereiche zu identifizieren, in denen gemeinsame Aktionen möglich sind und es gemeinsame Interessen gibt, vor allem bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen. Nach vorherrschender Meinung hatten die Teilnehmerstaaten in den letzten Jahren den kooperativen Sicherheitsansatz zu wenig unterstützt und ihre Meinungsunterschiede überbetont, statt sich auf eine Agenda zu konzentrieren, die sie wieder vereinen könnte. Man kam überein, dass das Vertrauen durch konkrete Schritte, wie z.B. die Einigung auf Fragen der täglichen Arbeitsabläufe der Organisation und auf erreichbare Ergebnisse, allmählich wiederhergestellt werden könnte.

Nach der „Orientierungsphase“ begann die informelle Arbeitsgruppe mit thematischen Diskussionen. In der ersten Debatte ging es darum, einen strategischen Ansatz für die Wirtschafts- und Umweltdimension zu entwickeln. Auf dem zweiten vom ukrainischen Vorsitz einberufenen Treffen wurde über Fragen im Zusammenhang mit der Wirksamkeit und Effizienz der OSZE diskutiert, darunter die Stärkung der Rechtspersönlichkeit der Organisation und ihre Aktivitäten vor Ort sowie die Verbesserung ihrer Arbeitsmethoden und Praktiken. Die nachfolgenden Treffen der Arbeitsgruppe beschäftigten sich mit Möglichkeiten, die militärische Sicherheit im Hinblick auf konventionelle Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zu fördern. Außerdem wurde erörtert, wie die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen, insbesondere in der menschlichen Dimension, verbessert werden könne.

Der Weg nach vorn

Im Dezember 2013 stellten der ukrainische, der Schweizer und der serbische Vorsitz gemeinsam einen „Fahrplan“ für den Helsinki+40-Prozess vor, der die wesentlichen Themenbereiche, die Ziele und die möglichen Ergebnisse weiterer Diskussionen skizzierte.⁸ Zu den bereits genannten Themen kamen nun noch zwei weitere hinzu:

- das Streben nach konkreten Fortschritten bei der Beilegung der Langzeitkonflikte mit friedlichen Mitteln und durch Verhandlungen und
- die zunehmende Interaktion mit den Kooperationspartnern sowie mit internationalen und regionalen Organisationen, die in ähnlichen Bereichen tätig sind.

Die drei Vorsitze deuteten auch ihre Absicht an, für jeden der Themenbereiche einen Sonderkoordinator aus den Reihen der OSZE-Botschafter in Wien

⁸ Joint Letter on Helsinki +40 Process: A Roadmap towards 2015, MC.DEL/8/13, 5. Dezember 2013, unter: <https://www.osce.org/mc/109302>.

zu ernennen. Die Funktion der Sonderkoordinatoren soll darin bestehen, die Diskussionen in den entsprechenden Bereichen durch eine Bestandsaufnahme der bisherigen Initiativen und Vorschläge, informelle Beratungen und die Sammlung von Anregungen aus den Teilnehmerstaaten, den OSZE-Organen und -Institutionen, wissenschaftlichen Einrichtungen und *Think-Tanks* voranzutreiben. Die Koordinatoren werden darum gebeten, für den Vorsitz Konzeptpapiere und Beschlussentwürfe vorzubereiten, die dann bei den Treffen der Arbeitsgruppe erörtert werden. Wenn die Diskussionen vermuten lassen, dass sich aus den vorgeschlagenen Ideen konkrete Beschlüsse ergeben könnten, kann der Vorsitz entscheiden, sie zur Erörterung an das entsprechende Beschlussfassungsorgan weiterzuleiten. Dort werden die Ideen daraufhin geprüft, ob sie in verschiedenen Bereichen bis zum Jahr 2015 zu greifbaren Ergebnissen führen können. Der gegenwärtige Vorsitz und die designierten Vorsitze sind sich der Notwendigkeit bewusst, die zukünftige Agenda der Arbeitsgruppe möglichst breit anzulegen und sie offen und zukunftsorientiert zu gestalten. Gleichzeitig sehen sie die Gelegenheit, die Diskussionen in einzelne Bereiche aufzuteilen, in denen es eher möglich ist, die Teilnehmerstaaten dazu zu bewegen, sich auf „Tauschverhandlungen“ einzulassen, und die ursprüngliche Rolle der OSZE als Plattform für eine Annäherung zwischen Ost und West wiederherzustellen.

Das erste Jahr des Helsinki+40-Prozesses hat gezeigt, dass zwar allgemein der Wille besteht, sich auf einen Dialog einzulassen, die Teilnehmerstaaten jedoch noch weit davon entfernt sind, systematische Anstrengungen zur Überbrückung von Differenzen zu entwickeln und mögliche „Paketlösungen“ zu diskutieren. Angesichts der breiten Unterstützung für die Idee, als Ergebnis der Debatten ein richtungsweisendes Dokument vorzulegen, das 2015 verhandelt und verabschiedet werden soll, sind sich der gegenwärtige Vorsitz und die designierten Vorsitze einig, dass die Hauptarbeitsbereiche der Arbeitsgruppe aus den oben genannten Themen bestehen sollte. Ihre ambitionierte Agenda erhielt auf dem Ministerratstreffen der OSZE in Kiew im Dezember 2013, auf dem eine Erklärung zur Fortsetzung des Helsinki+40-Prozesses verabschiedet wurde,⁹ einen kräftigen politischen Impuls. Viele halten diese Erklärung für das wichtigste politische Dokument des Ministerratstreffens. In ihm bekräftigen die Teilnehmerstaaten erneut ihr entschlossenes Bekenntnis zur Weiterentwicklung des Helsinki+40-Prozesses und fordern die designierten Vorsitzländer Schweiz und Serbien dazu auf, weitere Anstöße für einen ergebnisorientierten Dialog zu geben, um den Prozess durch konkrete Folgemaßnahmen voranzubringen. Zu diesem frühen Zeitpunkt ist es schwierig sich vorzustellen, welche konkreten Ergebnisse (d.h. Beschlüsse der OSZE-Entscheidungsgremien) dabei erreicht werden können. In manchen Fällen wäre schon etwas erreicht, wenn überhaupt ein Dialog zustande käme.

9 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Kiew 2013, Erklärung über die Förderung des „Helsinki+40“-Prozesses, MC.DOC/1/13, 6. Dezember 2013, unter: www.osce.org/mc/109345.

Dennoch sind alle Teilnehmerstaaten einhellig der Meinung, dass dieser schrittweise Ansatz helfen könnte, das strategische Ziel, auf eine Sicherheitsgemeinschaft hinzuarbeiten, zu erreichen, und dass er die Wahrscheinlichkeit erhöht, 2015 tatsächlich ein richtungsweisendes Dokument zu verabschieden. Ob diese Taktik funktioniert, wird sich jedoch erst zeigen müssen.

Die Erfahrungen aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass die Zivilgesellschaft und die Wissenschaft stärker in die Debatten eingebunden werden müssen. Kurz nachdem er das Amt des OSZE-Generalsekretärs übernommen hatte, erkannte Lamberto Zannier die Notwendigkeit, die Interaktion zwischen der OSZE und *Track-II*-Initiativen zu stärken und so die Beiträge traditioneller multilateraler Strukturen und der Zivilgesellschaft mit den Bemühungen zum Aufbau einer Sicherheitsgemeinschaft zu verbinden. 2012 rief er die „*Security Days*“ ins Leben, eine informelle Dialogplattform, in deren Rahmen namhafte Experten, Vertreter der Zivilgesellschaft und Regierungsbeamte aus der gesamten OSZE-Region und darüber hinaus zusammenkommen, um sich in offenen Diskussionen über verschiedene Aspekte der aktuellen Sicherheitsagenda auszutauschen. Dazu gehören beispielsweise die Rolle der OSZE im 21. Jahrhundert, Herausforderungen, deren Ursprung in sicherheitsrelevanten Entwicklungen außerhalb des OSZE-Gebiets liegt, die Rolle der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen, die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle, der Beitrag der OSZE zu historischen Aussöhnungs- und Konsolidierungsprozessen nach einem Konflikt, Afghanistan nach 2014 sowie viele andere wichtige Themen. Die *Security Days* haben sich rasch zu einem renommierten Format für den Meinungsaustausch über den weiteren Weg der OSZE entwickelt. Durch sie können zudem Beiträge aus der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft in den Helsinki+40-Prozess eingespeist werden. Außerdem wurde Generalsekretär Zanniers Idee umgesetzt, ein OSZE-Netzwerk wissenschaftlicher Einrichtungen zu gründen.¹⁰

Wegen der anhaltenden Spaltung zwischen West und Ost – zumindest im OSZE-Kontext – sind Geduld und Beharrlichkeit beim Umgang mit traditionellen und neuen Sicherheitsherausforderungen gefragt. Der Helsinki+40-Prozess wurde dazu konzipiert, eine langfristige Perspektive anzubieten. Außerdem bietet er eine Plattform dafür, auf dem Weg zu einer strategischen Vision konkrete Ergebnisse zu erreichen. Auf eine Sicherheitsgemeinschaft hinzuarbeiten ähnelt eher einem Marathon als einem Sprint. Die Teilnehmerstaaten werden nur dann Fortschritte machen, wenn jeder einzelne Staat sich Mühe gibt, die Bedrohungsperzeptionen der anderen Staaten zu verstehen und potenzielle Bereiche der Annäherung zu finden. Frühere Bemühungen haben gezeigt, dass eine Sicherheitsgemeinschaft nicht künstlich von oben herab geschaffen werden kann. Sie erfordert vielmehr einen langfristigen, schrittweisen Prozess, an dem nicht nur Regierungen und politische Institu-

10 Siehe hierzu ausführlich: Wolfgang Zellner, Das OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen: erste Schritte, im vorliegenden Band, S. 293-300.

tionen beteiligt sind, sondern alle Bereiche der Gesellschaft. Es besteht kein Grund dazu in Panik zu verfallen oder unter Druck Beschlüsse zu fassen. Die Chance, zu einer neuen grundlegenden Übereinkunft über die Rolle der OSZE und die Prinzipien, auf denen sie beruht, zu gelangen, mag jedoch nicht mehr sehr lange gegeben sein. Ob der Helsinki+40-Prozess ein Erfolg wird, hängt weitgehend davon ab, ob er den Geist von Helsinki wiederbeleben und Fortschritte in Bereichen erzielen kann, in denen die Teilnehmerstaaten sich trotz ihrer Meinungsunterschiede in anderen Fragen einig sind. Im besten Falle wird der Helsinki+40-Prozess eine Atmosphäre schaffen, in der wieder Kompromisse möglich sind. Diese sollten die bestehenden Verpflichtungen, vor allem in der menschlichen Dimension, jedoch nicht verwässern, sondern stattdessen Wege eröffnen, alle drei Sicherheitsdimensionen zu stärken und die Rolle der OSZE im Umgang mit globalen transnationalen Bedrohungen weiter auszubauen.

Im weiteren Kontext wird deutlich, dass grundlegende Fortschritte in den Ost-West-Beziehungen in nächster Zeit nicht zu erwarten sind. Ehrlich gesagt können sie auch erst dann erreicht werden, wenn die politischen Eliten Russlands und anderer GUS-Staaten gemeinsame Werte mit ihren westlichen Pendanten teilen und ihre Interessen im Einklang mit denjenigen der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union und nicht gegen sie gerichtet sehen. Im Moment sieht es ganz danach aus, dass der Transformationsprozess in diesen Ländern weiterhin schwierige Momente erleben wird und sich weiter verlangsamen könnte. Doch auch wenn die von der OSZE geförderte Verknüpfung von Sicherheit und Demokratieinitiativen in einigen Ländern unbeliebt geworden ist, gibt es keinen Grund, nach Alternativen zu der Organisation zu suchen. Im Gegenteil: In einer Zeit, in der eine wachsende Zahl externer und interner Faktoren den Zusatznutzen multilateraler Arrangements im Allgemeinen – und das OSZE-Modell umfassender Sicherheit im Besonderen – in Frage stellt, ist es deutlich sinnvoller, die OSZE zu bewahren und zu reorganisieren als ihren Zusammenbruch und die dadurch entstehende Ungewissheit zuzulassen.

Die Erwartungen an den Helsinki+40-Prozess müssen jedoch realistisch bleiben. Er ist lediglich eine Phase in den langfristigen Bemühungen der Organisation, die traditionelle Sicherheitsagenda zu bewältigen und gleichzeitig ihr Profil unter den heutigen Verhältnissen neu auszurichten. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Teilnehmerstaaten schon auf dem Ministerratsreffen in Sofia 2004 einen Weisenrat ins Leben gerufen hatten, der damit beauftragt war, „der Organisation eine strategische Vision für das 21. Jahrhundert [zu] geben“.¹¹ Trotz der Fortschritte in vielen Bereichen stellt dies immer noch eine grundlegende Herausforderung auf der Agenda der

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

OSZE dar. Wenn es nicht gelingt, diese Herausforderung zu bewältigen, wird die anhaltende Marginalisierung der Organisation nur weiter vertieft und die Normen und Verpflichtungen, die sie nicht nur repräsentiert, sondern auf denen sie auch beruht, darunter die gemeinsame und kooperative Sicherheit sowie Demokratie und Menschenrechte, werden delegitimiert.

Die Regierungen haben keine vernünftige Alternative dazu, Gelegenheiten für einen vertieften Dialog dort zu suchen und Fortschritte dort zu erzielen, wo sie möglich sind. Der Helsinki+40-Prozess kann ihnen dabei helfen, ihre nationalen Interessen innerhalb des Rahmens einer gemeinsamen Agenda auszubalancieren. Angesichts der aktuellen Dynamiken in der OSZE wird der Helsinki+40-Prozess wahrscheinlich eine der wenigen Gelegenheiten bieten, in den nächsten Jahren Fortschritte zu erzielen und den euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsdialog und die Zusammenarbeit wieder auf den richtige Weg zu bringen.

Die russisch-amerikanischen Beziehungen jenseits der Neustart-Politik

In den Beziehungen zwischen Russland und den Vereinigten Staaten gab es stets Höhen und Tiefen. Die Interaktion zwischen der Sowjetunion und den USA, den führenden Mächten der politischen Blöcke, die sich im Kalten Krieg gegenüberstanden, hat die Gesamtheit der globalen politischen Prozesse in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts geprägt. Ihre Pattsituation war nicht nur der Inbegriff des Wettbewerbs zwischen zwei Ideologien, Lebensweisen und Herrschaftsformen, sondern sie war auch ein Kampf zwischen zwei geopolitischen Giganten um globalen Einfluss.

Im 18. Jahrhundert unterstützte Russland aktiv die amerikanischen Kolonisten in ihrem Kampf gegen das britische Empire, wie beispielsweise aus der „Erklärung der bewaffneten Neutralität“ Katharinas der Großen aus dem Jahr 1780 ersichtlich ist. Nachdem Russland seine Siedlungen in Kalifornien 1841 aufgegeben und 1867 Alaska an die USA verkauft hatte, unterhielten beide Staaten enge diplomatische Beziehungen. Washington war u.a. daran interessiert, in den Bau russischer Eisenbahnen, insbesondere im Fernen Osten und in Sibirien, zu investieren und in den Ende des 19. Jahrhunderts boomenden russischen Bankensektor einzusteigen. Die USA unterstützten die Verhandlungen über den Vertrag von Portsmouth, der den russisch-japanischen Krieg von 1904-1905 beendete, den Russland verloren hatte. Nach der Machtübernahme der Bolschewiki im Jahr 1917 und kurzzeitigen Interventionen Amerikas in Archangelsk und Wladiwostok wurden die USA zum größten Lieferanten von Technologie, Know-how und Industriemaschinen für die Industrialisierungsbestrebungen der Sowjetunion. Dies machte nicht nur den verwüsteten und verarmten stalinistischen Staat zu einer führenden Weltmacht, der es später gelang, die Nazi-Kriegsmaschinerie zu besiegen, sondern trug auch zur Rettung der US-amerikanischen Wirtschaft während der Großen Depression bei und ermöglichte so den Aufstieg der USA zur weltweit führenden Wirtschaftsmacht nach dem Zweiten Weltkrieg.

Auch wenn mehrmals – vom Koreakrieg über die Berlin-Krise von 1961 bis zum Nahostkonflikt von 1973 – die Gefahr bestand, in einen „heißen“ Krieg hineinzuschlittern, dienten die USA aus sowjetischer bzw. russischer Sicht stets auch als eine Art Maßstab, an dem sich alle Erfolge und Misserfolge Moskaus messen lassen konnten.

Nach dem Untergang der Sowjetunion waren die russischen Eliten zutiefst darüber frustriert, dass die amerikanische Regierung Moskaus Ansprüche auf einen Status als strategischer Partner grundsätzlich ignorierte und Russland mit den Problemen der demokratischen Transformation allein ließ – gerade so wie Donald Rumsfeld es mit dem Irak getan hat, nachdem das Land erst

einmal von der Diktatur Saddam Husseins befreit war. Die russischen Eliten, die zu Beginn der 1990er Jahre über ihren stark geschwächten Staat walten mussten, waren von Amerikas Anspruch, die – nach dem berüchtigten Konzept der „unipolaren Welt“ – einzige globale Supermacht zu sein, irritiert. Dies ließ bereits die zukünftigen Spannungen, selbst während der Zeit der Clinton-Regierung, die Moskau im Prinzip bereits als ernsthaften internationalen Akteur abgeschrieben hatte, erahnen.

Obwohl die Beziehungen in den 90er Jahren relativ freundschaftlich waren, beschränkten die USA ihre Unterstützung auf die Entsendung einiger dubioser Wirtschaftsberater und den Versuch, einige der noch übrig gebliebenen auf dem neuesten Stand befindlichen russischen Technologien, insbesondere in den Bereichen Weltraum-, Software- und Nukleartechnik, abzuschöpfen, während sie gleichzeitig das russische Verteidigungspotenzial mithilfe des bemerkenswert erfolgreichen Nunn-Lugar-Programms zur kooperativen Bedrohungsminderung (*Co-operative Threat Reduction*, CTR) beschränkten. Selbst heute ist die Präsenz der USA in Russland mit Boeing und einigen wenigen großen Energie- und IT-Unternehmen als den einzigen größeren Repräsentanten im Land eher überschaubar. Die Clinton-Regierung formulierte außerdem einige grundlegende Eckpunkte ihrer Politik, die sie an nachfolgende US-Regierungen weitervererbte. Dazu gehören die Strategien der NATO-Erweiterung und der Unterstützung für die neuen unabhängigen Staaten auf postsowjetischem Territorium, die Entwicklung moderner Rüstungstechnik, darunter Raketenabwehrsysteme (*Anti-Ballistic Missiles*, ABM), die für Moskau besonders besorgniserregend waren, sowie die Nutzung von Demokratie- und Menschenrechtsfragen, um dem Kreml Zugeständnisse zu entlocken, insbesondere immer dann, wenn es nötig war, die Konservativen im amerikanischen Kongress zu beschwichtigen.

Barack Obama wurde von der Demokratischen Partei der Vereinigten Staaten dazu auserwählt, die von der verbohrteten Politik von Präsident George W. Bush erheblich ausgehöhlt Autorität Amerikas in der Welt wiederherzustellen und das Image der USA als Führer der freien Welt wiederzubeleben, der die Unterstützung und das Vertrauen der NATO-Verbündeten ebenso genießt wie das der freundlich gesonnenen Staaten unter den Entwicklungsländern. Eine der unbedeutenderen Komponenten dieser langfristigen „Comeback“-Strategie war die Idee, die Beziehungen zu Russland zu verbessern, das zwar nicht die zentrale Bedeutung wie China hatte, aber in praktischer Hinsicht immer noch sehr wichtig war, z.B. wenn es darum ging, die Interessen der USA in der islamischen Welt und in Eurasien zu unterstützen.

Obamas Sieg bei den amerikanischen Präsidentschaftswahlen weckte in Moskau gedämpfte Erwartungen, was eine Wendung der amerikanischen Außenpolitik zum Besseren anging. Im Laufe der beiden Amtszeiten von George W. Bush waren die bilateralen Beziehungen ziemlich frostig geworden, obwohl Bush anfangs noch auf „persönliche Chemie“ gesetzt hatte. Daran änderte auch nichts, dass Moskau seine Solidarität mit dem amerikanischen

Volk nach der Tragödie des 11. September 2001 zum Ausdruck brachte und mit erkennbarer Zurückhaltung auf den Einmarsch der USA in den Irak und Afghanistan sowie auf Washingtons Rücktritt vom ABM-Vertrag und auf die generell feindselige Haltung der Bush-Regierung gegenüber Fragen der Rüstungskontrolle, die dieses Thema für viele Jahre fast begrub, reagierte.

Die von Vizepräsident Joseph Biden vorgestellte „Neustart“-Politik half das bittere Erbe der Ära Bush zu überwinden und brachte die bilateralen Beziehungen scheinbar wieder auf den richtigen Weg, zeigte sie doch das Interesse der USA an einer vertieften Zusammenarbeit mit Moskau bei Themen wie China, Iran, Afghanistan und der Bekämpfung des internationalen islamistischen Terrorismus sowie der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Russland sympathisierte von Anfang an stillschweigend mit dem neuen US-Präsidenten, wenn es auch angesichts dessen Unerfahrenheit in internationalen Angelegenheiten ein wenig besorgt war – die andererseits aber auch wieder als Vorteil gesehen wurde, da sie Moskau die Chance gab, dem amerikanischen „Neuling“ die eigenen Ansätze zu oktroyieren. Aus amerikanischer Sicht bestand Obamas Hauptaufgabe, für die er vielen anderen Mitbewerbern vorgezogen worden war, darin, Amerikas Führungsrolle in der Welt wiederherzustellen, Auswege aus der globalen Wirtschaftskrise zu finden, die Position der USA als weltweit führende Wirtschaftsmacht zu stärken und die beschädigten Beziehungen mit den Verbündeten, den Entwicklungsländern und Russland zu verbessern.

Zwischen Russlands jungem Staatschef, Dmitri Medwedew, und Amerikas schwarzem Präsidenten schien die Chemie in gewisser Weise zu stimmen, insbesondere zu jener Zeit, als Moskau eine Politik der umfassenden Modernisierung betrieb, um den Herausforderungen des neuen Jahrhunderts gewachsen zu sein, und feststellte, dass „Freiheit besser ist als Unfreiheit“. All das wurde mit dem sogenannten „Friedens erzwingungseinsatz“ gegenüber Georgien nach dessen Angriff auf Südossetien im Jahr 2008 zunichte gemacht, als Medwedew, angeblich auf Druck russischer Sicherheitsorgane und von Wladimir Putin selbst, sein Land in einen Vergeltungsschlag gegen das Regime von Micheil Saakaschwili führen musste. Die darauf folgenden harschen Erklärungen zur Raketenabwehr, in denen im Stil des Kalten Krieges mit einer „adäquaten asymmetrischen Antwort“ gedroht wurde, verbesserten nicht eben die bilateralen Beziehungen.

Gleichzeitig war Moskau irritiert, dass die NATO, allen voran die USA, Medwedews Vorschlag für ein neues euroatlantisches Paradigma gemeinsamer Sicherheit mehr oder weniger rundheraus ablehnte. Medwedew war davon überzeugt, dass ein neues Denken dringend notwendig war, um eine neue konventionelle oder nukleare Konfrontation zu verhindern.

Seit der friedlichen „Revolution“ von 1991 und dem Untergang der Sowjetunion diskutieren russische Experten auf der Suche nach einer „nationalen Idee“ die Frage der russischen Identität – ist Russland ein europäischer oder ein eurasischer Staat oder ist es ein Gebilde *sui generis*? Gleichzeitig stellt

Putin das Land in seinem Artikel „*Russia and the changing world*“¹ vom Februar 2012 als integralen Bestandteil Europas dar. Russland besetze in der multipolaren Welt eine Nische mit einer erweiterten Einflussosphäre im sogenannten postsowjetischen „nahen Ausland“ und habe Interesse an der Schaffung eines „gemeinsamen wirtschaftlichen und menschlichen Raumes vom Atlantik bis zum Pazifischen Ozean“. Während die EU Russlands wichtigster Wirtschaftspartner geworden ist, wird die NATO noch immer als die größte militärische Herausforderung betrachtet, wenn auch nicht länger als Feind. Im ständigen Tauziehen mit Washington versucht Moskau jedoch regelmäßig seine Position zu stärken, indem es die „Gemeinsames-Haus-Europa“-Karte ausspielt.

Putins Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Jahr 2007 machte all die Frustrationen und Klagen einer russischen politischen Klasse deutlich, die erkannt hat, dass Russland wegen der Dinge, die es dem Westen zu bieten hat, geduldet, nicht aber als gleichberechtigt in die westliche Gemeinschaft aufgenommen wird.²

Als wollte er das Desinteresse des Westens kompensieren, stellte Putin in seinem im Vorfeld der Wahlen im Oktober 2011 veröffentlichten Manifest „*A new integration project for Eurasia: The future in the making*“³ sein neues „Integrationsprojekt“ vor. Die Eurasische Union ist laut Putin weit davon entfernt, „in irgendeiner Weise eine Wiederbelebung der Sowjetunion“ zu sein. Sie stelle vielmehr eine „starke supranationale Vereinigung dar, die das Potenzial hat, einer der Pole in der modernen Welt zu werden“. Eine solche Union stünde gleichberechtigt neben den großen regionalen Organisationen wie der EU, mit denen sie enge Partnerschaften unterhalte, die „zu Veränderungen in der geopolitischen und geoökonomischen Ordnung des gesamten Kontinents führen“ würden. Diese Initiative hat zweifellos erhebliche Besorgnis in Europa und den USA hervorgerufen, wo sie als offensichtlicher Versuch betrachtet wurde, die Sowjetunion mit anderen Mitteln wiederherzustellen.⁴ In den vergangenen zehn Jahren hat Russland seine Militärpräsenz im postsowjetischen Raum, insbesondere im Rahmen der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) sowie durch die Erhöhung seiner Militärpräsenz in Zentralasien und die dauerhafte Stationierung von Trup-

1 Vgl. Vladimir Putin, *Russia and the changing world*, 27 February 2012, rt.com, unter: <http://rt.com/politics/official-word/putin-russia-changing-world-263>.

2 Vgl. Rede des Präsidenten der Russischen Föderation, Wladimir W. Putin, auf der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, 10. Februar 2007, deutsche Übersetzung in: russland.RU, unter: <http://russland.ru/rupol0010/morenews.php?iditem=15254> (Teil 1) sowie unter: <http://russland.ru/rupol0010/morenews.php?iditem=15273> (Teil 2).

3 Vgl. Vladimir Putin, *A new integration project for Eurasia: The future in the making*, in: *Izvestija*, 3. Oktober 2011, unter: <http://www.russianmission.eu/en/news/article-prime-minister-vladimir-putin-new-integration-project-eurasia-future-making-izvestia-3->.

4 Vgl. hierzu den Kommentar der damaligen Außenministerin Hillary Clinton, zitiert nach: Charles Clover, *Clinton vows to thwart new Soviet Union*, in: *Financial Times*, 6. Dezember 2012, unter: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a5b15b14-3fcf-11e2-9f71-00144feabdc0.html>.

penkontingenten in den abtrünnigen Republiken Südossetien und Abchasien, verstärkt.

Moskau ist jedoch äußerst besorgt darüber, dass die NATO und die Europäische Union zwar enge Verbindungen mit den Ländern Mittel- und Osteuropas pflegen, Russland jedoch als einen unberechenbaren Außenseiter betrachten und es von den wichtigsten Diskursen und Institutionen der euroatlantischen Gemeinschaft ausschließen. Russland ist ebenfalls darüber besorgt, dass die Vereinigten Staaten und ihre NATO-Verbündeten nach dem Kalten Krieg eine Ordnung geschaffen haben, die Russland *de facto* außen vor lässt und seine lebenswichtigen Interessen ignoriert. Dennoch haben die NATO und Russland 1997 die NATO-Russland-Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit unterzeichnet, die die formale Grundlage für die Beziehungen zwischen der NATO und Russland bildete und zur Erarbeitung eines bilateralen Programms für Konsultation und Zusammenarbeit im Rahmen des Gemeinsamen Ständigen Rates führte. 2002 wurden die Beziehungen Russlands zur NATO und zu den USA dank der Unterzeichnung der Erklärung von Rom, „NATO-Russland-Beziehungen: Eine neue Qualität“, die den NATO-Russland-Rat ins Leben rief, der an die Stelle des Gemeinsamen Ständigen Rates trat, sogar noch enger. Trotz der unterschiedlichen Ansätze wurden seitdem zahlreiche Kooperationsprojekte auf den Weg gebracht – auch wenn die Beziehungen niemals den Status einer echten Partnerschaft erreicht haben.

Die zweite Amtszeit von Barack Obama, in die die Rückkehr Putins in das Amt des russischen Präsidenten fiel, markierte eine neue Phase in den amerikanisch-russischen Beziehungen. Der Hintergrund schien allerdings nicht viel günstiger zu sein. Es gibt jedoch noch eine Chance, die bilateralen Beziehungen auch jenseits der Neustart-Politik zu fördern: Präsidenten neigen in ihrer zweiten Amtszeit in der Regel stärker dazu, umstrittene Entscheidungen zu treffen und riskante Initiativen zu ergreifen. Obamas Regierung befindet sich derzeit allerdings außen- und innenpolitisch in so vielen verfahrenen Situationen, dass der Versuch, einen neuen dramatischen Durchbruch in den Beziehungen zu Russland herbeizuführen, eher unwahrscheinlich ist.

Dass Obama stärker mit anderen Problemen wie z.B. der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und dem Nahost-Konflikt beschäftigt ist, und dass er dazu neigt, gut formulierte Reden zu halten, die in der Regel keine konkreten Schritte nach sich ziehen, sobald er zu neuen Themen übergeht, blieb Moskau nicht verborgen. So erwartet Moskau von Obamas Außenpolitik auch keinen „Schwenk nach Russland“.

Inzwischen haben die vergangenen Monate nur bestätigt, wie hartnäckig sich die divergierenden Einstellungen beider Länder zu wichtigen Themen halten. Die USA sind – wie auch der Westen insgesamt – zutiefst besorgt über die jüngsten innenpolitischen Entwicklungen in Russland, vom Fall Chodorkowski über die Inhaftierung von *Pussy Riot* bis zu den Angriffen auf die aufkeimende Opposition und die Verabschiedung geradezu bizarrer und drakoni-

scher Gesetze durch das russische Parlament. Das Magnitski-Gesetz⁵ und der Fall Snowden haben die bereits getrüben bilateralen Beziehungen nur noch weiter verschlechtert. Auch wenn Moskaus Innenpolitik nicht unbedingt die größte Sorge der Obama-Regierung ist, die dazu neigt, Differenzen mit Russland zu beschönigen, kann sie die Themen Menschenrechte und Demokratisierung nicht vermeiden, was die russische Regierung schwer verärgert. Die Konservativen im amerikanischen Kongress fordern, Russland für die mangelnde Einhaltung universeller demokratischer und menschenrechtlicher Normen zur Rechenschaft zu ziehen. All dies hat zum Ende der Neustart-Politik beigetragen. Russlands Außenminister Sergei Lawrow zufolge konnte der „Neustart“ nicht ewig halten, weil – um in der Computerterminologie zu bleiben – ein ewiger „Neustart“ zu einem Systemausfall oder einem völligen „Einfrieren“ des Systems führen würde. Er schlug daher vor, eine neue Qualität der Beziehungen anzustreben.⁶

In den bilateralen amerikanisch-russischen Beziehungen sind derzeit folgende Themen von zentraler Bedeutung:

- Die Jackson-Vanik-Klausel, mit der die USA Russland den Status der Meistbegünstigung verweigerten, wurde inzwischen wieder aufgehoben und Russland ist der Welthandelsorganisation (WTO) beigetreten.
- Gleichzeitig reagierte das russische Parlament auf das Magnitski-Gesetz mit der Verabschiedung des Dima-Jakowlew-Gesetzes.⁷ Die im Magnitski-Gesetz enthaltenen Einreisebeschränkungen für russische Bürger waren für russische Offizielle, von denen viele Eigentum in den USA besitzen oder sich dort regelmäßig aufhalten, besonders schmerzhaft.
- Die gemeinsamen Bemühungen zur Bekämpfung des Drogenhandels wurden drastisch reduziert.
- In den Bemühungen um den Abbruch des iranischen und des nordkoreanischen Nuklearprogramms wurden nur geringe Fortschritte erzielt.
- Im Kampf gegen den internationalen islamistischen Terrorismus gibt es keine konkrete Zusammenarbeit, wie der Fall der Zarnaev-Brüder gezeigt hat.
- In der ABM-Frage konnte keine Einigung erzielt werden.
- Russland bleibt ein wichtiger Faktor in den zukünftigen Beziehungen der USA zu China.

5 Der *Magnitsky Act* ist ein 2012 verabschiedetes US-amerikanisches Gesetz, das Sanktionen gegen russische Offizielle verhängte, denen vorgeworfen wurde, für den Tod Sergei Magnitskis, eines Wirtschaftsprüfers, der eine Untersuchung in Fällen von Steuerbetrug auf höchster Ebene leitete, während seiner Untersuchungshaft verantwortlich zu sein.

6 Vgl. *Russia-US reset cannot last forever* – Lavrov, RT, 3. Oktober 2012, unter: <http://rt.com/politics/russia-us-reset-lavrov-software-557/>.

7 Das Dima-Jakowlew-Gesetz enthält neben Maßnahmen gegen nichtstaatliche Organisationen, die Gelder aus den USA bekommen, ein Adoptionsverbot für russische Kinder durch amerikanische Adoptiveltern. Das Gesetz wurde nach einem russischen Waisenjungen benannt, der in Amerika starb, weil sein Adoptivvater ihn bei großer Hitze in einem Auto zurückgelassen hatte.

- Auch nach ihrem Rückzug aus Afghanistan betrachten die USA Russland weiterhin als maßgeblichen geopolitischen Akteur in Eurasien, was ein nicht zu vernachlässigender Faktor ist.
- Washington ist noch immer äußerst beunruhigt über die sich abzeichnende russische Strategie zur Förderung des sogenannten „Eurasien-Vektors“, mit der, so die Befürchtung, eine Art „Sowjetreich“ wiederhergestellt werden könnte.
- Moskau nutzt die aktuellen innenpolitischen Probleme der USA dazu, Washington wegen des Mangels an echter Demokratie, der Missachtung der Menschenrechte und der Schaffung eines Polizeistaats unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung zu kritisieren.

Im Laufe des Jahres 2012 verschärften sich die Spannungen zwischen beiden Ländern aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über Syrien und den Inhalt und die Praxis der Demokratie.

Als einzige mögliche Bereiche der Zusammenarbeit bleiben folglich Fragen der Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung von Kernwaffen. Trotz demonstrativer Erklärungen der Zusammenarbeit und Partnerschaft sind strategische Nuklearwaffen bislang der einzige Bereich, in dem die amerikanisch-russische Partnerschaft überhaupt nennenswerte Fortschritte hervorgebracht hat – und das auch nur, weil sie mit den zentralen Themen russischer Staatlichkeit und Moskaus Sorgen im Bereich „harter“ Sicherheit verbunden sind.

Mit der Begründung, dass die Vernichtung von Nuklearwaffen ein fernes und schwer erreichbares Ziel sei, setzt Russland strategisch unmissverständlich alles auf die nukleare Karte. Dies ist nicht nur in Grundsatzdokumenten verankert, sondern sitzt auch tief in den Herzen und Köpfen von Experten, Regierungsbeamten und normalen Bürgern. Die gegenwärtige, bis 2020 gültige Nationale Sicherheitsstrategie der Russischen Föderation und die neue russische Militärdoktrin legen fest, dass Russland unter den gegenwärtigen Bedingungen über ein Nuklearpotenzial verfügen muss, das gewährleisten kann, dass einem Aggressor (einem Staat oder einer Staatenkoalition) unter beliebigen Umständen ein bestimmter Schaden zugefügt wird. Nuklearwaffen werden also als ultimatives Abschreckungsmittel wahrgenommen, als Präventionsinstrument für jede Art von Aggression und als wichtigster Faktor zum Schutz der Sicherheit des Staates und seiner Verbündeten sowie zur Aufrechterhaltung des weltweiten Friedens und der internationalen Stabilität. Russland benötigt sein Nuklearwaffenarsenal, um das strategische Umfeld zu gewährleisten, in dem es seine Modernisierung, einschließlich der Modernisierung der maroden konventionellen Streitkräfte, abschließen kann. Nuklearwaffen sichern ebenso Russlands Sonderstatus in der Welt als Ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrats und als einer der führenden internationalen Akteure.

Während also westliche liberale Kreise vermehrt Argumente zugunsten einer atomwaffenfreien Welt vorbringen, treten russische Experten dem entgegen,

indem sie die sofortige bedingungslose nukleare Abrüstung für unzulässig erklären, und betrachten das Nuklearpotenzial als das wertvollste Gut, dessen die Gegner Russland gerne berauben würden.

Einige russische Militärexperten sind der Meinung, dass die Beseitigung des Risikos eines großen, mit Kernwaffen ausgetragenen Krieges deren „begrenzten“ Einsatz als Kampfverstärker in einem Krieg (z.B. bei einem Schlag gegen gutgeschützte unterirdische Anlagen für Massenvernichtungswaffen oder gegen kompakte von Terroristen kontrollierte Enklaven) paradoxerweise plausibler macht. Sie trauen der kürzlich vollzogenen grundlegenden Neuausrichtung der USA auf präzisionsgelenkte konventionelle Hightech-Waffen nicht und verweisen als Beleg dafür auf die anhaltende Modernisierung und Stärkung des amerikanischen Nuklearwaffenarsenals, die Modernisierung der Entwicklungs- und Produktionsinfrastruktur und die Weigerung der USA, den umfassenden Kernwaffenteststoppvertrag (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, CTBT) zu ratifizieren. Trotz der drastischen Reduzierung der Zahl der amerikanischen Sprengköpfe betrachten sie die amerikanischen Pläne zur Gewährleistung der Zuverlässigkeit der vorhandenen Nuklearwaffen durch das *Stockpile-Stewardship*-Programm als Fortsetzung des Anspruchs auf globale Vorherrschaft angesichts der Tatsache, dass die russischen Nuklearkapazitäten rasch schrumpfen könnten, was zu einer zukünftigen überwältigenden nuklearen Überlegenheit der USA führen würde. In ihren Kommentaren zu Obamas Denuklearisierungsinitiative verweisen russische Experten auf deren Widersprüche und auf Obamas Eingeständnis, dass Nuklearwaffen nicht beseitigt werden können, solange es auch nur einen einzigen Nuklearwaffenstaat in der Welt gibt. Dieses Misstrauen gegenüber den wahren Absichten der amerikanischen Strategen ist der entscheidende Faktor. Die meisten russischen Militärexperten zeigen sich unbeeindruckt von den ausgefeilten Argumenten amerikanischer Spezialisten wie z.B. George Perkovich.⁸ Deren Art der Argumentation wird bestenfalls als typische liberale Rhetorik betrachtet, die die rauen strategischen Realitäten ignoriert. Im ungünstigsten Fall wird sie als Versuch angesehen, Russland einseitig seiner einzigen bedeutenden Verteidigungskapazität zu berauben. Viele Experten in Russland sind davon überzeugt, dass die neue Generation konventionell bestückter strategischer Waffensysteme in den amerikanischen Arsenalen Russlands Zweitschlagfähigkeit minimieren oder gar zunichtemachen könnte. Wie sollten nun also neue strategische Reduzierungen durchgeführt werden? Welches sind die numerischen Grenzen? Was sind die nächsten Schritte?

Die meisten russischen Militärs sind sich heute darin einig, dass die strategische Rüstungskontrolle auf einer gewissen Höhe stagniert. Sowohl amerikanische als auch russische Militärs scheinen eher abgeneigt, weitere (tiefere) Einschnitte vorzunehmen. Zusätzliche „*deep cuts*“ sind nur möglich, so die

8 Z.B. George Perkovich, *Do Unto Others: Toward a Defensible Nuclear Doctrine*, Washington, D.C., 2013.

vorherrschende Meinung in Moskau, wenn einige wichtige Faktoren berücksichtigt oder eliminiert werden.

Dies betrifft zunächst die neuen Dimensionen strategischer Stabilität. Wenn wir mit der Reduzierung der Gefechtsköpfe fortfahren, können die verbleibenden Sprengköpfe theoretisch von einem Erstschlag außer Gefecht gesetzt werden, selbst wenn sie mobil oder versteckt sind. Das Risiko, dass eine reduzierte Anzahl von Gefechtsköpfen keine wirksame strategische Abschreckung darstellt, wird durch die Stationierung nationaler (oder globaler) Raketenabwehrsysteme, die die Wirksamkeit eines Zweitschlags einschränken, noch erhöht.

Außerdem würden die amerikanischen und russischen Nuklearkapazitäten nach weiteren starken Reduzierungen mit denjenigen anderer Nuklearwaffenstaaten vergleichbar, insbesondere mit denjenigen von *De-facto*-Atommächten. Dies würde mit Blick auf die strategische Stabilität zu einer völlig neuen Situation führen und Moskau und Washington zu regionalen „Atombaronen“ degradieren – ein wenig beneidenswerter Status. Moskau ist, wenn auch stillschweigend, besonders alarmiert angesichts des raschen Anwachsens des militärischen Potenzials Chinas. Die russischen Nuklearstreitkräfte auf dasselbe Niveau wie die chinesischen abzusinken, würde Russland daher verwundbar gegenüber Beijings zunehmender Überlegenheit bei den konventionellen Streitkräften im Fernen Osten machen.

Rein zahlenmäßig stimmen russische Experten generell zu, dass die Anzahl der Gefechtsköpfe demnächst bei rund 1.300-1.400 liegen und dann noch weiter auf 1.200 abgesenkt werden könnte. Unter Berücksichtigung der weltweit vorhandenen potenziellen Ziele (und Bedrohungen) liege die unterste Grenze bei 1.000. Diese Ansicht teilen auch viele US-amerikanische Experten. Die Grenze weiter abzusinken würde bedeuten, das gesamte Abschreckungskonzept, einschließlich des Konzepts der erweiterten Abschreckung, auszuhöhlen oder neu zu definieren. Dies ist eines der größten Hindernisse, das jedoch beseitigt werden könnte, wenn bestimmte Kriterien erfüllt würden.

Zunächst müssen die *De-facto*-Nuklearwaffenstaaten damit beginnen, ihre Atomwaffenkapazitäten schrittweise zu beseitigen; vor allem aber müssen die nationalen Raketenabwehrpläne der USA (*Ballistic-Missile Defense*, BMD) unwiderruflich eingemottet werden. Andere Nuklearwaffenstaaten müssen zumindest ihre Bereitschaft zu mehr Transparenz und zur Begrenzung der Aufrüstung ihrer Nuklearwaffenpotenziale zeigen. Diese Staaten müssen sich nach Ansicht russischer Experten dem Prozess anschließen, wobei Großbritannien oder Frankreich den Anfang machen könnte. Allerdings wird es zweifellos sehr schwer sein, sie an den Verhandlungstisch zu bringen.

Welches werden die wichtigsten Streitfragen sein, wenn die Gespräche über zukünftige Reduzierungen wieder aufgenommen werden? Welches sind die größten Probleme auf dem Weg zu weiteren Reduzierungen, wenn auch nicht

zu einer nuklearwaffenfreien Welt, wie sie sich im russischen strategischen Denken darstellen?

Erstens gibt es, wenn man so will, philosophische Probleme. Dazu gehören weitere Schritte in Richtung bilateraler strategischer Reduzierungen sowie zur Stärkung der strategischen Stabilität. Die globale Stabilität müsste so gestaltet werden, dass sie nuklearer Abrüstung förderlich ist. Das erfordert ein sehr niedriges Intensitätsniveau internationaler und regionaler Spannungen, die Entschärfung regionaler Konflikte und das Nichtvorhandensein von Rivalitäten, zumindest zwischen den Großmächten, also etwas, was dem Goldenen Zeitalter oder dem ewigen Frieden Immanuel Kants sehr nahe käme.

Eine weitere sehr heikle, interessante und oft beschworene Frage betrifft die nichtstrategische nukleare Komponente der amerikanischen und russischen Arsenale. Während die Obama-Regierung es für dringend notwendig hält, Gespräche über dieses Thema zu beginnen, ist Moskaus Haltung in dieser Frage allenfalls zwiespältig. Der Kreml verlangt, dass die USA zunächst ihre taktischen Nuklearwaffen auf ihr eigenes Territorium zurückziehen. Diese Bedingung ist nicht erfüllbar, selbst wenn die NATO ihr Strategisches Konzept vor 2020 durch ein neues ersetzt, da sie das gesamte Konzept der erweiterten Abschreckung aushöhlt. Russland hält seinerseits an der Bedeutung taktischer Nuklearwaffen fest, da es sich selbst im Vergleich mit der NATO (und mit China) als „Zwerg“ betrachtet, was die konventionellen Fähigkeiten angeht. Es wäre jedoch eventuell möglich, zumindest erste Gespräche über Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz aufzunehmen und dann vielleicht einen Datenaustausch zu beginnen. Eine ultimative Lösung, d.h. eine „Null-Lösung“ für diese Waffen, kann es erst im Kontext zukünftiger Begrenzungen konventioneller Waffen in Europa geben.

Ernsthaft besorgt ist Russland über Pläne der USA, neue konventionelle strategische Kapazitäten analog zum Konzept des „*Prompt Global Strike*“⁹ zu schaffen. Viele russische Militärs glauben, dass diese gezielt gegen russische Kommando- und Kontrollzentralen oder Frühwarnsysteme eingesetzt werden und Moskau damit zwingen könnten, einen totalen Atomkrieg zu entfesseln. Auch dies mag paranoid erscheinen, spiegelt jedoch lediglich den Minderwertigkeitskomplex und die Angst russischer Militärs wider, dass Washington aus einer Position der Stärke heraus Russland untragbare Bedingungen diktieren würde. Aus diesem Grunde müssen weitere Beschränkungen über diese Waffen verhängt werden.

Das wichtigste Thema, darin sind sich alle Russen einig, ist das sogenannte „*upload potential*“,¹⁰ d.h. das Problem nicht einsatzbereiter Sprengköpfe. Die USA lehnen traditionell jegliche Beschränkungen ihrer *Upload*-Fähigkeit

9 Ziel des „*Prompt-Global-Strike*“-Konzepts ist es, innerhalb kürzester Zeit (Minuten bis zu wenigen Stunden) weltweit nahezu jedes Ziel zerstören zu können.

10 Das „*upload potential*“ bezeichnet die Fähigkeit, jene Stärke des strategischen Potenzials wiederherzustellen, die eigentlich vertraglich begrenzt werden sollte, indem Sprengköpfe von ballistischen Raketen mit Mehrfachsprengköpfen entfernt werden, die aber leicht wieder anmontiert werden können.

ab, da sie verständlicherweise versuchen, Reserven zu behalten, um sich gegen jegliche unvorhersehbare Entwicklungen abzusichern, wie z.B. die hypothetische Möglichkeit, dass ein Staat die technologische Fähigkeit zur Herstellung von Atomwaffen erlangt („*nuclear breakout*“), oder ein großer Sprung nach vorn in der chinesischen Militärtechnik. Russland ist noch immer beunruhigt, dass die USA durch die Reduzierung der Anzahl der atomaren Sprengköpfe auf einer Rakete („*download*“) und die Lagerung der abmontierten Sprengköpfe jegliche zukünftige START-Begrenzungen umgehen könnten, so wie George W. Bush es mit dem ABM-Vertrag getan hat, und somit ihre Fähigkeit bewahren, unverzüglich wieder in den Besitz vieler tausend zusätzlicher einsatzbereiter Sprengköpfe zu gelangen. Es mag paranoid sein und komplett der Logik des Kalten Krieges entspringen, aber so ist es nun einmal. Unterschiedlichen Schätzungen zufolge verfügt Amerika über 1.500-2.000 oder sogar 4.000-5.000 Reservesprengköpfe, womit sie sich einen beträchtlichen Vorsprung sichern. Das ist natürlich bedeutungslos – außer im Falle eines lang anhaltenden Atomkriegs, der mit einem „begrenzten atomaren Schlagabtausch“ nach dem Konzept von James Schlesinger beginnt.

Um das zu verhindern, muss ein zukünftiger Vertrag auch Gefechtsköpfe erfassen, die nicht mit Trägersystemen verbunden sind. Dies würde ein völlig neues System der Vor-Ort-Verifikation erfordern, bei dem eine neue Generation hochentwickelter Detektionssysteme u.a. zur Erkennung radioaktiver Substanzen verwendet wird. Sowohl die USA (unter Clinton) als auch Russland (Experten in Nuklearlaboren) haben mögliche Verfahren bereits in Grundzügen entwickelt. Sie sind technisch machbar und erfordern lediglich ein höheres Maß an Vertrauen, Transparenz und politischer Zusammenarbeit. Es gibt keine technischen Hürden für eine Vor-Ort-Verifikation der Anzahl von Sprengköpfen und deren Demontagestatus oder auch der Menge an spaltbarem Material gemäß der Inventarliste des Vertrags über ein Verbot der Produktion von spaltbarem Material für Waffenzwecke (*Fissile Material Cut-Off Treaty*, FMCT). Viele der dazu erforderlichen Technologien werden von der Internationalen Atom-Energie-Organisation (IAEO) bereits verwendet. Einige davon wurden zur Verifikation der Obergrenzen für seegestützte Marschflugkörper (*Submarine-Launched Cruise Missile*, SLCMs) im Rahmen der Inspektion von Atom-U-Booten in ihren Stützpunkten (z.B. während eines 1989 im Schwarzen Meer durchgeführten Experiments) entwickelt. Die einzige Hürde ist die Zusicherung, dass die geheime oder sensible Technologie nicht offengelegt wird.

Noch weiter gehende Ideen wie z.B. die Deaktivierung und die Verminderung der Einsatzbereitschaft von Nuklearwaffen („*de-alerting*“) scheinen derzeit noch ins Reich der Fantasie zu gehören. Es könnte jedoch interessant werden sich eingehend mit ihnen zu beschäftigen, wenn es an der Zeit ist, Strategien gegenseitig zugesicherter Zerstörung (*mutual assured destruction*,

MAD) aufzugeben und eine Art minimaler (existenzieller) Abschreckung wiederherzustellen, und sie zu einem späteren Zeitpunkt zu erforschen.

Das ABM-Dilemma ist für die gegenwärtige politische Klasse in Russland zu einem höchst irritierenden und symbolträchtigen Thema geworden, das in seiner Bedeutung vielleicht nur noch von den Problemen im Zusammenhang mit Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung übertroffen wird. Es zeigt in aller Deutlichkeit den anhaltenden Ausschluss Russlands aus der Familie der demokratischen westlichen Staaten – obwohl viele russische Experten versichern, dass es keine größeren ideologischen oder inhaltlichen Differenzen zwischen ihnen und ihren Kollegen in der NATO gibt.

Damit erschwert das Thema Raketenabwehr mehr als alles andere eine bedeutende militärische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit und erweist sich als Zankapfel in den amerikanisch-russischen Beziehungen. Moskau war darüber frustriert, dass seine Initiative zur Einrichtung eines gemeinsamen russisch-europäischen Raketenabwehrsystems zur Abwehr nichtstrategischer Raketen aus dem Jahr 2000 praktisch keine Resonanz bei der NATO fand.

Der *Ballistic Missile Defense Review Report* der Obama-Regierung vom Februar 2010¹¹ sowie zahlreiche Erklärungen von NATO-Offiziellen beharrten darauf, dass die amerikanischen Raketenabwehrsysteme nicht gegen Russland gerichtet, sondern vielmehr als Maßnahme gegen das iranische Raketenprogramm gedacht seien. Die USA glauben nicht, dass der von ihnen verfolgte Ansatz einer in vier Phasen umzusetzenden europäischen Raketenabwehr (*European Phased Adaptive Approach*, EPAA)¹² russische Fähigkeiten unterminiert, wohingegen die vom Iran ausgehende Gefahr zwar gering, aber real sei. Auch wenn die Obama-Regierung die geplanten amerikanischen BMD-Standorte in Europa so geändert hat, dass sie nun weiter von russischen Raketenstützpunkten entfernt liegen, zeigt Moskau angesichts der fortgesetzten Stationierung amerikanischer Raketenabwehrsysteme in Europa und weltweit nach wie vor Nervosität.

Ebenso wenig erfreut war Moskau über Obamas aktualisierte Version des EPAA, die einige Beobachter für noch weitgehender und damit für eine noch größere Bedrohung halten als die entsprechenden Vorschläge der Regierung unter George W. Bush.

Russische Beobachter vertreten die Auffassung, dass der Ausbau des Raketenabwehrnetzes der NATO – auch ohne die Einführung von Abfangraketen (Interzeptoren) des Typs SM-3 Block IIB in Phase IV des EPAA (die angeblich dazu in der Lage sind, strategische Sprengköpfe zu attackieren) oder die Stationierung von Aegis-Kriegsschiffen in der Arktis – Moskaus Zweitschlagpotenzial bedrohe. Unter Berufung auf offizielle US-Dokumente wie

11 United States of America, Department of Defense, *Ballistic Missile Defense Review Report (BMDR)*, Februar 2010, S. 4-5, 12-13, unter: http://www.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630_for%20web.pdf.

12 Einen Überblick gibt: Arms Control Association, *The European Phased Adaptive Approach at a Glance*, unter: <http://www.armscontrol.org/factsheets/Phasedadaptiveapproach>.

z.B. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*¹³ oder Äußerungen amerikanischer Offizieller, nach denen EPAA lediglich ein „natürlicher“ Bestandteil der globalen amerikanischen Raketenabwehr sein werde, äußert Russland sich sehr besorgt darüber, dass die „Euro-ABM“ in der Praxis doch wohl keineswegs so begrenzt ist, wie die USA zuvor versprochen hatten, sondern eben Teil der globalen amerikanischen Raketenabwehr ist, die auch über Stützpunkte in den USA selbst, z.B. an der Ostküste, sowie im Fernen und Nahen Osten verfügen wird.

Der von Verteidigungsminister Chuck Hagel angekündigte jüngste Beschluss des Pentagon,¹⁴ bis 2017 14 zusätzliche bodengestützte Abfangraketen (*ground-based interceptors*, GBIs) in Silos in Fort Greely, Alaska, zu stationieren, um die Abschreckung gegen die wachsende Bedrohung durch nordkoreanische Raketen glaubwürdiger zu machen und die erweiterte Abschreckung für Südkorea und Japan zu verstärken, hat in keiner Weise dazu beigetragen die Lage zu verbessern. Dass amerikanische Militärs dem noch hinzufügten, dass ein weiterer Raketenabwehrstandort an der amerikanischen Ostküste notwendig sein könnte, um den Iran abzuschrecken,¹⁵ hat die russischen Befürchtungen nur noch verstärkt, da einige Experten, unter ihnen der führende regierungsunabhängige russische Rüstungskontrollspezialist Alexei Arbatow, der Meinung sind, dass diese Systeme Russland sogar noch gefährlicher werden könnten. Das ist ziemlich merkwürdig, da GBIs, die erstmals 2004 von der Bush-Regierung aufgestellt wurden, veraltet sind, eine ziemlich zweifelhafte Testbilanz aufweisen und noch nie gegen reale Ziele eingesetzt wurden. Außerdem haben die Abfangraketen des Typs SM-3 nach jüngsten Berichten mit verschiedenen technischen Problemen zu kämpfen und wären vermutlich selbst im besten Falle ineffizient, da auch ein frühzeitiges Abfangen („*early intercept*“) nicht früh genug ist, um das Aussetzen von Sprengköpfen und gegebenenfalls Täuschkörpern zu verhindern.¹⁶ Nach Aussage des russischen stellvertretenden Außenministers Sergei Rjabkow habe die teilweise Aufgabe des europäischen Raketenprogramms in keiner Weise dazu beigetragen, Moskaus Sorgen um die nationale Sicherheit

13 United States of America Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Januar 2012, unter: http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf.

14 Vgl. US Department of Defense, DOD News Briefing on Missile Defense from the Pentagon, unter: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5205>.

15 Vgl. Thom Shanker/David E. Sanger/Martin Fackler, U.S. Is Bolstering Missile Defense to Deter North Korea, in: *The New York Times*, 15. März 2013, unter: http://www.nytimes.com/2013/03/16/world/asia/us-to-bolster-missile-defense-against-north-korea.html?pagewanted=all&_r=0.

16 Ausführlicher hierzu siehe National Research Council of the National Academies, *Making Sense of Ballistic Missile Defense: An Assessment of Concepts and Systems for U.S. Boost-Phase Missile Defense in comparison to other Alternatives*, Washington, D.C., 2012, unter: http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=13189; Defense Science Board, Department of Defense, *Defense Science Board Task Force Report on Science and Technology Issues of Early Intercept Ballistic Missile Defense Feasibility*, Washington, D.C., September 2011, unter: <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA552472.pdf>.

auszuräumen.¹⁷ Selbst ein eingeschränktes europäisches Raketenabwehrsystem stelle, so Rjabkow, eine Bedrohung für Russlands Nuklearkapazitäten dar. Russland werde weiterhin auf die Unterzeichnung von „rechtlich bindenden Vereinbarungen, die garantieren, dass die US-amerikanische Raketenabwehr nicht gegen die russischen strategischen Nuklearstreitkräfte gerichtet ist“,¹⁸ pochen. Einige Beobachter, die eine härtere Linie vertreten, sind sogar davon überzeugt, dass „die USA, sobald sie es für notwendig und machbar halten, die vierte Phase des europäischen Raketenabwehrsystems einzuleiten, dies auch unverzüglich tun werden“. ¹⁹ Die Sicherheitskonferenz, die am 24. und 25. Mai 2013 in Moskau stattfand, verlief vor diesem Hintergrund letztlich ebenso fruchtlos wie die vom russischen Verteidigungsministerium im Mai 2012 veranstaltete Moskauer Raketenschild-Konferenz.

Von der zweiten Obama-Regierung vorgelegte Pläne für weitere Schritte zur Reduzierung strategischer Waffen und zur Begrenzung des EPAA scheinen interessante Möglichkeiten und Durchbrüche bei der Kontrolle strategischer Nuklearwaffen zu versprechen, haben bislang jedoch keine positive Resonanz gefunden.

Derzeit gibt es keine Anzeichen dafür, dass Moskau auf die angesichts der angeblichen Bedrohung durch die amerikanische Raketenabwehr geplante Aufrüstung verzichten wird. Das blockiert substanzielle Fortschritte bei der Rüstungskontrolle.

Die wichtigsten vier Themenblöcke im Bereich Rüstungskontrolle sind derzeit

- die weitere Reduzierung strategischer Streitkräfte,
- Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr,
- nichtstrategische Nuklearwaffen in Europa sowie
- neue Maßnahmen im Bereich konventioneller Rüstungskontrolle.

Von diesen Themen ist Raketenabwehr das bei Weitem problematischste.

Das Thema Raketenabwehr ist für die politischen und militärischen Kreise in Moskau eine Art Obsession. Dabei sind zwei Gruppen von Meinungen zu beobachten: die „Falken“,²⁰ die die weltweite amerikanische Raketenabwehr als beunruhigend bezeichnen und vor ihr warnen und gleichzeitig unmittelbar bevorstehende russische Gegenmaßnahmen und diplomatische Reaktionen

17 Vgl. Moscow to Discuss Changes in US Missile Defense Plans, RiaNovosti, unter: <http://en.rian.ru/world/20130320/180138892.html>.

18 Sergei Rjabkow, zitiert in: ebenda (eigene Übersetzung).

19 Igor Korotschenko, zitiert nach: Inna Soboleva, NATO, Russia consider joint missile-defense system, Russia Beyond the Headlines, 8. April 2013, unter: http://rbth.ru/politics/2013/04/08/nato_russia_consider_joint_missile-defense_system_24761.html (eigene Übersetzung).

20 Hierbei handelt es sich zumeist um pensionierte Offiziere, die den in Moskau ansässigen NGOs Akademie der Militärwissenschaften und Akademie für geopolitische Probleme angehören oder nahestehen, sowie um Experten des russischen Instituts für strategische Studien.

androhen, und die „Tauben“, eine kleine Gruppe bestehend aus „moderaten liberalen“ Experten und einigen pensionierten Generälen, die die Auffassung vertreten, dass die USA auf keinen Fall dazu in der Lage seien, die russischen nuklearen Abschreckungskapazitäten zu unterminieren, sofern Russland das derzeitige Tempo der strategischen Modernisierung beibehält.²¹

Trotz einiger – ausgesprochen subtiler – gegenteiliger Andeutungen fordert Russland noch immer a) rechtlich bindende Verpflichtungen, b) die Begrenzung technischer Fähigkeiten sowie c) die Offenlegung der Standorte geplanter Raketenabwehrkomponenten durch die USA. Dies würde nicht nur auf einige Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz und neue vertrauensbildende Maßnahmen, sondern auf einen neuen ABM-Vertrag hinauslaufen. Eine solche Vereinbarung wäre für die amerikanische Seite verständlicherweise inakzeptabel, zumindest aber hätte Obama keine Chance, sie durch den Kongress zu bringen.

Das Thema Raketenabwehr bleibt die größte Hürde für weitere Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen, einschließlich der Nichtmilitarisierung des Weltraums, der Reduzierung taktischer Nuklearwaffen und einer engeren Zusammenarbeit bei der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen.

All dies macht deutlich, dass ein echter qualitativer Durchbruch bei der Abrüstung notwendig ist, da die wichtigsten Kernwaffenbesitzer – die USA und Russland – eigentlich auch heute noch so agieren, als befänden sie sich nach wie vor in der Pattsituation des Kalten Krieges, und auf der MAD-Doktrin beruhende Strategien verfolgen.

Jegliche weitere Schritte im Bereich Rüstungskontrolle werden derzeit von Moskaus „Bedingungspaket“ blockiert, das die komplette Erfüllung der folgenden Forderungen zur Voraussetzung für neue Rüstungskontrollmaßnahmen macht:

- die schrittweise Einbeziehung aller Nuklearwaffenstaaten,
- die Verhütung der Stationierung von Weltraumwaffen,
- Garantien gegen die Fähigkeit zum „nuklearen Durchbruch“,
- keine einseitige Stationierung von Raketenabwehrsystemen,
- keine qualitativen oder quantitativen Ungleichgewichte bei konventionellen Waffen,
- die Implementierung des CTBT und
- die Umsetzbarkeit der zentralen multidimensionalen Rechtsinstrumente für Abrüstung und Nichtverbreitung.

21 Beispiele für diesen Ansatz sind die Beiträge in dem kürzlich vom Moskauer Carnegie Center veröffentlichten Sammelband von Alexey Arbatov/Vladimir Dvorkin/Natalia Bubnova (Hrsg.), *Missile Defense: Confrontation and Cooperation?*, Moskau 2013, sowie die Artikel von Sergey Rogov, dem Direktor des USA-Kanada-Institut der Russischen Akademie der Wissenschaften.

Moskaus Logik ist eindeutig: Russland kann bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung nicht weiter gehen, bevor nicht allen Aspekten strategischer Stabilität Rechnung getragen wird. Weitere Schritte in Richtung einer verifizierbaren und irreversiblen Reduzierung der Kernwaffen in Übereinstimmung mit Artikel VI des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) sollten stufenweise vorgenommen werden, das endgültige Ziel dieses langwierigen Prozesses müsse die vollständige Abrüstung sowie gleiche und unteilbare Sicherheit für alle sein.

Meiner Ansicht nach ist es dringend notwendig, dieses Paket sinnvoll „aufzuschneiden“, indem man zunächst mit einem einzelnen Thema beginnt, z.B. mit der Nichtmilitarisierung des Weltraums.

Das russische Militär hat Pläne angekündigt, eine neue schwere, mit Flüssigtreibstoff angetriebene Interkontinentalrakete (*Intercontinental Ballistic Missile*, ICBM) zu entwickeln, die mit einer großen Zahl von Gefechtsköpfen, Täuschkörpern und weiteren Eindringhilfen bestückt werden kann.²² Damit soll sichergestellt werden, dass das russische strategische Nuklearpotenzial nicht schrumpft. Nach Angaben der Konstrukteure wird diese neue schwere ICBM ebenso wie eine weitere neue, schienen-mobile ICBM (die an die legendäre mit Festtreibstoff angetriebene SS-24 erinnert; das Schienenfahrzeug kann jedoch auch mit dem Nachfolger des Topol-Systems ausgerüstet werden) und die Nachfolgesysteme der mit Festtreibstoff betriebenen und mit Mehrfachsprengköpfen (*Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle*, *MIRV*) bestückten Jars- und Topol-Raketen in der Lage sein, jeden amerikanischen Raketenschild zu überwinden. Dies ist der Vielzahl der Systeme, der Verwendung neuer manövrierbarer Überschallgefechtsköpfe, die sich ihrem Ziel auf einer nicht vorhersagbaren Flugbahn nähern, sowie neuen Typen von Täuschkörpern, die in Raketenabwehrsysteme eindringen bzw. diese saturieren, zu verdanken.

Während all diese Pläne – wie viele andere Wiederaufrüstungsprogramme in der Vergangenheit auch – wieder verworfen werden können, könnten sie bereits jetzt schädliche Auswirkungen auf die Beziehungen zum Westen und den Zustand der russischen Wirtschaft haben.

Das Thema Raketenabwehr ist insgesamt übermäßig politisiert und die nüchternen Einschätzungen von Experten werden von paranoiden Beschwörungen und einer Flut von Propaganda in den Hintergrund gedrängt.

Schwerer wiegt jedoch noch, dass das Thema Raketenabwehr die gravierende Diskrepanz zwischen der NATO und Russland bei der Beurteilung der Bedrohungslage, in den Doktrinen und sogar hinsichtlich grundlegender demokratischer und gesellschaftlicher Werte aufzeigt. Die beiden Seiten gehören unterschiedlichen Denkschulen im Bereich *Governance* an und haben miteinander unvereinbare sozioökonomische Strukturen. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass Russland nur unzureichend in Europa integriert ist, Sonder-

22 Vgl. Russian missile chief claims shield-penetrating ICBM ready by 2018, rt.com, 3. Dezember 2012, unter: <http://rt.com/politics/russian-missile-forces-new-250>.

rechte beansprucht und den Vorwurf doppelter Standards erhebt. Und doch gibt es Gründe, optimistisch zu sein.

Selbst russische Militärs sind sich – trotz häufiger gegenteiliger Äußerungen – ziemlich sicher, dass EPAA keinerlei Bedrohung darstellt, da er für Ziele mittlerer Reichweite ausgelegt wurde und im Allgemeinen auch nicht gut funktioniert, was z.B. dem jüngsten Bericht des US-amerikanischen *Government Accountability Office* (GAO) zu entnehmen ist.²³ Die für die nächsten Jahre geplante Anzahl von SM-3-Abfangraketen würde kaum eine echte Gefahr für die große Zahl der Sprengköpfe der russischen strategischen Abschreckung darstellen.

Das Problem besteht vielmehr darin, dass es Unsicherheiten bezüglich der Fähigkeiten der geplanten US-Raketenabwehr und des russischen strategischen Offensivpotenzials gibt. Die Militärs beider Seiten neigen dazu, die Fähigkeiten ihrer Systeme herunterzuspielen und die Daten darüber nur unvollständig preiszugeben. Das führt zu erheblichen Wissenslücken hinsichtlich der tatsächlichen Fähigkeiten der Abfangraketen (gegenüber der Geschwindigkeit der sich nähernden Sprengköpfe), die sich innerhalb der angegebenen Parameter befinden können oder auch nicht.

Eine umfangreichere Zusammenarbeit könnte von einem simplen Austausch nachrichtendienstlicher Daten und Bewertungen bis zur Durchführung gemeinsamer Forschungs- und Entwicklungsprogramme für gemeinsame Raketenabwehrtechnologien reichen.

Realistisch betrachtet würde ein solch hohes Maß an Zusammenarbeit jedoch nicht nur eine neue Qualität der Beziehungen zwischen den beiden Ländern erfordern, sondern die völlige Beseitigung des derzeitigen Klimas aus Misstrauen und Nichtbeachtung der Argumente der jeweils anderen Seite. Zusammenarbeit zwischen den USA (bzw. der NATO) und Russland bei der Raketenabwehr – bei gleichzeitiger Aufgabe der Doktrin des Gleichgewichts des Schreckens – ist erst möglich, wenn Russland Fortschritte bei seiner Demokratisierung²⁴ und Modernisierung macht, sich der Familie der Nationen der freien Welt anschließt und seine imperialen Bestrebungen oder „Großmachtambitionen“ sowie den Wunsch, in Eurasien eine Art Sowjetunion ohne kommunistische Ideologie zu werden, aufgibt. Da wir uns – mental oder operativ – noch immer im Modus des Kalten Krieges befinden, müssen wir uns mit den Grundsätzen strategischer Stabilität in einer multipolaren Welt befassen. Rüstungswettläufe, wie sie zum Kalten Krieg gehörten, sind in der heutigen globalen Krisensituation ein Anachronismus und müssen vermieden

23 Vgl. United States Government Accountability Office, Standard Missile-3 Block IIB Analysis of Alternatives. Briefing Prepared for House Armed Services Subcommittee on Strategic Forces January 29, 2013, unter: <http://www.gao.gov/assets/660/652079.pdf>.

24 Eine interessante Diskussion über die Demokratisierung in Russland findet sich in: Lilia Shevtsova/Andrew Wood, Change or Decay: Russia's Dilemma and the West's Response, Washington, D.C., 2011; vgl. auch Lilia Shevtsova, A new way for the West to contain Russia, in: Financial Times, 7. Februar 2013, unter: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8e0fea1a-7144-11e2-9b5c-00144feab49a.html>.

werden. Es muss daher eine rasche Lösung für das ABM-Dilemma gefunden und das Thema insgesamt entpolitisiert werden.

Die Zeit ist reif, dass die USA ihre moralisierende Haltung aufgeben, die in jedem Fall nur dazu führt, dass die Ansichten Amerikas von Moskaus Eliten abgeschmettert werden. Die russische politische Klasse muss sich ihrerseits von ihren postsowjetischen quasi-imperialen Komplexen befreien. Wenn Pragmatismus die Oberhand gewinnen soll, müssen Anstrengungen unternommen werden, um zu vermeiden, dass man sich in rhetorischen Schlachten festfährt.

Klar ist, dass Moskau unter keinen Umständen zum Ziel von westlichen Sanktionen oder Zwangsmaßnahmen werden will. Das ist der wichtigste Punkt in Putins außenpolitischer Botschaft. Obama muss sich eine neue Politik einfallen lassen, die eine neue Phase in den bilateralen Beziehungen einleitet. Das gilt natürlich nur dann, wenn die russische Regierung ein echtes Interesse an der Entwicklung langfristiger konstruktiver Beziehungen mit dem Westen zeigt und wenn der Westen die Probleme versteht, die Russlands demokratischen Übergang so beschwerlich machen.

Eine euroatlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft: eine neue Rolle für die OSZE

Eine Welt im Wandel

In seinem kürzlich erschienenen Buch merkt Zbigniew Brzezinski an, dass Probleme des menschlichen Überlebens heute erstmals in der Geschichte schwerer wiegen als traditionelle internationale Konflikte.¹ Obwohl diese Analyse zutreffend ist, möchte ich hinzufügen, dass auch innerstaatliche Probleme und Konflikte schwerer wiegen als traditionelle Kriege und Konflikte zwischen den Staaten.

Die internationale Sicherheitslandschaft hat sich in den letzten 25 Jahren radikal verändert. Doch die Profile der multilateralen internationalen Sicherheitsinstitutionen sind im Kern dieselben geblieben.

Die Veränderungen, die die Welt neu gestaltet haben, sind fundamental. Die einander gegenüberstehenden Blöcke und die damit verbundene Dichotomie, die geopolitisch als Ost-West-Gegensatz zum Ausdruck kam, sind verschwunden. Die Trennlinie zwischen den Blöcken, die mitten durch Europa verlief und durch die Berliner Mauer symbolisiert wurde, existiert nicht mehr. Dadurch, dass diese Spaltung überwunden wurde, hat sich die Wahrscheinlichkeit eines Atomkriegs verringert. Nichtmilitärische und menschliche Aspekte der Sicherheit, d.h. humanitäre, wirtschaftliche, ökologische, zivilisatorische und kulturelle Aspekte, haben an Bedeutung gewonnen. Weder Washington noch Moskau – die einst die bipolare Welt regierten – können als Zentrum politischer, ideologischer, wirtschaftlicher oder militärischer Vorherrschaft angesehen werden. Es gibt keine Hegemonien mehr auf der Welt, die über die globale oder regionale Sicherheit entscheiden können. In der euroatlantischen und eurasischen OSZE-Region finden gleichzeitig Demokratisierungsprozesse innerhalb von Staaten und Prozesse der Diversifizierung von Macht zwischen ihnen statt.

Die Liste der Veränderungen ist jedoch noch viel länger. Seit der Auflösung des Warschauer Pakts und des Zusammenbruchs der Sowjetunion ist eine neue Generation von Europäern und Amerikanern aufgewachsen. Für diese Generation ist die bipolare Welt eine Episode der Vergangenheit. Menschen, die sich nicht an den Kalten Krieg erinnern können – vom Zweiten Weltkrieg ganz zu schweigen – sind heute Mitte zwanzig oder in den Dreißigern.

* Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um einen Vortrag, der anlässlich einer OSZE-Botschafterklausur, die vom 2.-4. Mai 2013 in Krems in der Nähe von Wien stattfand, gehalten wurde.

1 Vgl. Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, New York 2012, S. 1.

Es lohnt sich, all dies im Hinterkopf zu haben – z.B. weil wir aus dieser Perspektive den Stellenwert, die Rolle und die Bedeutung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) besser verstehen können, die 1975 unterzeichnet wurde. Die Konferenz begründete den Prozess der friedlichen Überwindung der Teilung Europas.

Die Welt war damals eine andere. Europa war anders. Die Welt war statisch, ausgerichtet auf den Schutz und die Bewahrung des Status quo. Es gibt viele Gründe, warum die Überwindung der Teilung friedlich verlief. Der wichtigste davon war, dass das totalitäre Ein-Parteien-System in Mittel- und Osteuropa seine inneren Antriebskräfte verbraucht hatte. Das System wurde von innenpolitischen Faktoren zu Fall gebracht – von gesellschaftlichen Kräften wie der millionenstarken *Solidarność*-Bewegung in Polen und der Politik der Glasnost und der Perestrojka, die Michail Gorbatschow in der Sowjetunion ins Leben gerufen hatte. Auch die im Rahmen des in Helsinki begründeten Prozesses verhandelten Prinzipien und Standards und die in der KSZE-Schlussakte vereinbarten Institutionen leisteten einen wichtigen Beitrag zu der friedlichen Umwandlung des Systems.

Das statische Gleichgewicht der Kräfte

Historisch gesehen ergaben sich grundlegende Veränderungen des Systems internationaler Sicherheit in der Regel aus großen Kriegen: Die Sieger zwangen den Verlierern ihre Regeln auf. So geschehen nach den Napoleonischen Kriegen, als 1815 beim Wiener Kongress auf Initiative des österreichischen Außenministers und späteren Staatskanzlers Klemens von Metternich und des britischen Außenministers Lord Castlereagh das Fundament für das „Konzert der europäischen Mächte“ und die Heilige Allianz gelegt wurde, die zusammen über mehrere Generationen hinweg die Stabilität Europas gewährleisteten. So war es auch beim Berliner Kongress (1878) nach dem Ende der Balkankrise und der deutschen Einigung sowie nach dem Ersten Weltkrieg, als die Siegermächte die Bedingungen der neuen politischen und rechtlichen Ordnung im Vertrag von Versailles (1919) diktierten. Und schließlich trug sich dasselbe nach der Niederlage des „Dritten Reiches“ zu, als die Anti-Hitler-Koalition die Regeln und Standards für eine neue rechtliche und politische Ordnung in Europa festlegte.

Das System, das sich infolge der Beschlüsse der Großmächte in Jalta und Potsdam entwickelte, beruhte nicht nur auf den Prinzipien und Normen der 1945 verabschiedeten VN-Charta, sondern auch auf den territorialen und politischen Veränderungen, die in Europa stattgefunden hatten. In diesem System sollten Frieden und Stabilität durch die Wahrung des territorialen und politischen Status quo und die Einhaltung des Prinzips des Gleichgewichts der Kräfte zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion sichergestellt werden. Das in Jalta und Potsdam beschlossene System war statisch und

beruhte auf gegenseitiger „Abschreckung“: Der relativ hohe Grad an Stabilität wurde durch das hohe Risiko eines Atomkriegs gewährleistet.

Die im „Harmel-Bericht“ der NATO (1967) zum Ausdruck gebrachte neue politische Philosophie markierte den Anfang vom Ende dieses Systems. Der Grundgedanke des Berichts lief darauf hinaus, eine Entspannungspolitik in den Beziehungen zum Ostblock einzuläuten, ohne dabei die Sicherheit der demokratischen Welt zu gefährden. Der erste konzeptionelle Rahmen für eine neue Entspannungspolitik – ohne dabei die Abschreckung aufzugeben – wurde in Egon Bahrs Rede in einer evangelischen Kirche in Tutzing (1963) formuliert. Bahrs Leitgedanke lautete „Wandel durch Annäherung“. Er schlug einen schrittweisen Wandel vor, der auf Annäherung beruhte, statt auf radikale Veränderungen unter Androhung oder Anwendung von Gewalt zu setzen.

Der Beginn eines friedlichen Wandels

Ich habe uns diese allseits bekannten Fakten kurz ins Gedächtnis gerufen, damit uns klar wird, dass selbst während des Kalten Krieges, als das Sicherheitssystem zwischen Ost und West im Wesentlichen auf ideologischer und militärischer Konfrontation und der Bewahrung des Status quo beruhte, allmählich Bedingungen heranreiften, die einen friedlichen Wandel des internationalen Systems ermöglichten. Die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki war ein wichtiger Schritt in diesem Veränderungsprozess. Das Dokument wurde von den Staats- und Regierungschefs von 33 europäischen Staaten sowie der Vereinigten Staaten und Kanadas unterzeichnet. Weitere Meilensteine waren die Charta von Paris für ein neues Europa (1990), die Verabschiedung eines neuen Mandats und neuer Institutionen auf dem zweiten KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki (1992) sowie schließlich die Neuformulierung des in Helsinki ins Leben gerufenen Prozesses – die Gründung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Budapest im Jahr 1994, die am 1. Januar 1995 in Kraft trat. Heute umfasst die Organisation nicht nur 35, sondern 57 Länder in Europa, Nordamerika und Asien.

Während die Hauptaufgabe der KSZE in den 1970er und 1980er Jahren darin bestand, den unter kommunistischer Herrschaft lebenden Völkern einen „Schirm“ zu bieten, unter dem sie individuelle Rechte und politische Freiheiten genießen konnten, hatten nach dem Zusammenbruch der totalitären Regime in Mittel- und Osteuropa über 20 Jahre lang andere Aufgaben Vorrang.

Anfangs bestanden diese in der Begrenzung, Reduzierung und Vernichtung von fast 70.000 konventionellen Waffensystemen (im Rahmen des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa/KSE-Vertrag und des angepassten KSE-Vertrags) sowie der Entwicklung neuer vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM).

Die nächste Stufe war die Institutionalisierung verschiedener Formen und Instrumente zur Krisenbewältigung und Konfliktverhütung, zum Abbau von Spannungen und zur Identifizierung politischer Lösungen für Krisensituationen.

Ein Schritt, wirksam auf die neuen Herausforderungen und Bedrohungen zu reagieren, war der vor nunmehr über 20 Jahren gefasste Beschluss, das Amt des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) einzurichten. Unter der Schirmherrschaft der OSZE wurden noch zahlreiche weitere Institutionen gegründet, darunter das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) in Wien, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau, das Büro des Beauftragten für Medienfreiheit und das Forum für Sicherheitskooperation (FSK). Etliche OSZE-Missionen, die mittlerweile nicht mehr existieren, haben ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt. Es gibt auch Einrichtungen, die nie eine Rolle gespielt haben und als „von Anfang an gescheitert“ beschrieben werden könnten, obwohl sie formal noch existieren. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof, dessen Gründung vor 20 Jahren von einigen Ländern (Frankreich und der Schweiz) und mit großen Hoffnungen und Erwartungen begrüßt worden war. Die Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Es wäre naiv zu glauben, dass Probleme schon allein durch die Gründung einer Institution gelöst werden können. Institutionen sollten den Problemen folgen und nicht umgekehrt.

Institutionalisierte Wirkungslosigkeit

Heute ist die Auffassung weit verbreitet, dass die bestehenden multilateralen Sicherheitsinstitutionen unseren Hoffnungen und Erwartungen nicht gerecht werden. Wir erleben daher eine graduelle Marginalisierung einiger dieser Institutionen. Dank ihres Beharrungsvermögens bleiben sie zwar weiterhin bestehen, doch die Staaten, von denen sie geschaffen wurden und die in ihnen vertreten sind, messen ihren Aktivitäten immer weniger Bedeutung bei.

Dies führt uns zu der Frage nach den Ursachen und Gründen für diese „institutionalisierte Wirkungslosigkeit“. Einerseits haben wir es mit einer Fülle, ja geradezu einer Inflation verschiedenster Arten von Institutionen im euroatlantischen Raum zu tun. Dies trifft vor allem auf Länder zu, die Mitglied sowohl der NATO und der Europäischen Union als auch des Europarats und der OSZE sind. Dadurch kommt es zu einer Konkurrenzsituation zwischen den Institutionen, was ein natürliches Phänomen ist. Trotz der zahlreichen verbalen Versicherungen, dass sie zusammenarbeiten – sich also kooperativ statt kompetitiv verhalten und sich ergänzen statt einander blockieren würden – müssen wir in der Praxis feststellen, dass Institutionen einander duplizieren, in Konkurrenz zueinander stehen, Verantwortung auf andere abschieben und sich manchmal gegenseitig im Weg stehen. Der Ruf nach „Arbeitsteilung“

führt zu keinen wirksamen Ergebnissen. Eine derartige Situation trägt nicht gerade dazu bei, das Ansehen der institutionalisierten multilateralen Sicherheitsordnung zu erhöhen.

Die Ursachen dafür, dass Staaten das Interesse an der Arbeit der Organisationen verlieren, deren Mitglied sie sind, sind jedoch weniger in den Prozeduren, Strukturen und organisatorischen Fragen, als vielmehr in den tiefgreifenden Veränderungen in der politischen Realität zu suchen – in den Bedrohungen und Risiken, die sich radikal gewandelt haben und die internationale Gemeinschaft vor eine neue Herausforderung stellen.

Die Ursachen dieser neuen Risiken und Bedrohungen wiederum sind interner und nicht externer Art. Die Schwäche des gegenwärtigen Systems hat ihren Ursprung in Prozessen, die innerhalb der Länder und nicht zwischen ihnen stattfinden. Inzwischen haben wir es zunehmend mit einer Umkehr des Prinzips der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ zu tun. Bei schweren Menschenrechtsverletzungen, insbesondere im Fall der Rechte von Personen, die einer Minderheit angehören, erwartet die internationale Öffentlichkeit eine wirksame Intervention statt Passivität und „Nichteinmischung“. Dennoch berufen sich einige Länder weiterhin auf das Prinzip der Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten, die ihrer Auffassung nach unter die freie Verfügungsgewalt des Staates fallen. Ein solcher Ansatz ist ein Beispiel für einen Widerspruch, den Juristen eine *contradictio in adiecto* nennen.

Die Länder im euroatlantischen Raum haben den europäischen Wertekatalog, auf den sie sich in den Gründungsdokumenten der OSZE geeinigt hatten, als ihre gemeinsame Grundlage anerkannt, halten aber nach wie vor an ihrer eigenen spezifischen Interpretation dieser Prinzipien und Werte fest. Für einige von ihnen sind die Prinzipien der souveränen Gleichheit der Staaten und der Nichteinmischung maßgeblich und haben Vorrang. Diese Staaten vergessen dabei jedoch, dass die *Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten*, die den wichtigsten Teil der Schlussakte von Helsinki ausmacht, besagt, dass alle zehn Prinzipien „von grundlegender Bedeutung [sind] und [...] folglich gleichermaßen und vorbehaltlos angewendet [werden], wobei ein jedes von ihnen unter Beachtung der anderen ausgelegt wird“.² Was bedeutet das in der Praxis?

Hätten die 57 OSZE-Staaten alle Prinzipien in ihrem innenpolitischen Verhalten befolgt, hätte es keine Krisen und Konflikte gegeben. Streitigkeiten und Interessenkonflikte wären im Einklang mit internationalen Verpflichtungen, seien sie rechtlicher, politischer oder moralischer Natur, gelöst worden. Obwohl diese Verpflichtungen international sind, da sie in bi- und multilateralen völkerrechtlichen Verträgen zwischen den Regierungen oder in multilateralen Rechtsakten und Erklärungen politischer oder moralischer Art ver-

2 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. A.1, S. 10.

einbart wurden, betreffen sie doch ihrem Wesen nach den innenpolitischen Bereich.

Alle von der OSZE, den VN, dem Europarat und vielen anderen zwischenstaatlichen Institutionen verabschiedeten Prinzipien, Standards und Verfahren haben einen Verhaltenskodex für die Außenpolitik der Staaten geschaffen und gleichzeitig Handlungsweisen und Regeln dafür festgelegt, wie sie sich innerhalb ihrer Grenzen gegenüber ihren eigenen Bürgern verhalten sollen. Mit anderen Worten: Es ist ein qualitativ neuer Faktor entstanden, der die Sicherheit sowohl von Staaten als auch von Individuen bestimmt: Die Staaten müssen nun internationale Verpflichtungen innerhalb ihrer eigenen Grenzen und in ihren eigenen Rechtsnormen im Umgang mit einzelnen Bürgern oder Gruppen von Bürgern, die ihre Zugehörigkeit zu ethnischen, sprachlichen, religiösen oder sonstigen Minderheiten erklären, einhalten. Diese Standards müssen stets und ständig eingehalten werden. Die Staaten können sich nicht hinter dem Argument verstecken, dass die Rechte von Individuen und Minderheitengruppen unter die Rubrik innere Angelegenheiten fallen. Aufgrund der Gültigkeit und des zwingenden Charakters dieser Normen sind diese Länder heutzutage den VN, der OSZE und dem Europarat Rechenschaft schuldig.

Sich bei inneren Angelegenheiten auf das Prinzip der Nichteinmischung zu berufen, bloß um sich vor dieser Verantwortung zu drücken, kann nicht gelingen. Eine entscheidende Veränderung in der rechtlichen und politischen Ordnung unserer neuen Welt besteht darin, dass sowohl Staaten als auch Individuen und Minderheitsgruppen dem Völkerrecht und anderen rechtlichen und politischen Verpflichtungen unterworfen sind. Dadurch genießen sie auch bestimmte internationale Rechte und Freiheiten.

Sicherheit in Zeiten des Wandels

Das internationale Sicherheitssystem ist in dieser Übergangsphase von Unsicherheit, Instabilität und Unbestimmtheit gekennzeichnet. Daher rührt auch die politische Unberechenbarkeit. Unter den neuen Bedingungen haben die alten Grundlagen des Sicherheitssystems (z.B. die gegenseitige Abschreckung) an Stärke und Gültigkeit verloren, während die neuen Grundlagen noch nicht vollständig ausgebildet oder allgemein anerkannt sind. Abschreckung war eine Reaktion auf das konfrontative Wesen des früheren Sicherheitssystems, das auf Vertrauensmangel und einem Kräftegleichgewicht zwischen zwei einander gegenüberstehenden Blöcken beruhte. Sobald sich die militärische Konfrontation des Kalten Krieges abgeschwächt hatte, wurde deutlich, dass das Prinzip der Abschreckung den Bedürfnissen und Erfordernissen der neuen Sicherheitsordnung nicht mehr in vollem Umfang gerecht wurde. Dennoch hieß es im strategischen Konzept zur Verteidigung und Sicherheit der NATO-Mitglieder, das bei dem NATO-Gipfeltreffen in Lissa-

bon im November 2010 verabschiedet wurde: „Die Abschreckung auf der Grundlage einer geeigneten Mischung aus nuklearen und konventionellen Fähigkeiten bleibt ein Kernelement unserer Gesamtstrategie.“³ Dies ist verständlich angesichts des Umstands, dass die Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten in demselben Dokument ihre Entschlossenheit bekräftigen, „einander gegen einen Angriff zu verteidigen, auch gegen neue Bedrohungen der Sicherheit unserer Bürger“.⁴ Sie verpflichteten sich auch zur Krisenprävention, zur Bewältigung von Konflikten und zur Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt. Das Gipfeltreffen in Lissabon bot den NATO-Partnern rund um den Globus die Vertiefung der Beziehungen zum Bündnis an und verpflichtete die NATO nicht zuletzt auf das Ziel, die Bedingungen für eine Welt ohne Nuklearwaffen zu schaffen. Die Staats- und Regierungschefs hielten die Türen der Allianz für alle europäischen Demokratien offen, die die Bedingungen einer Mitgliedschaft erfüllen.

Unter diesen neuen Bedingungen, in denen die Interdependenz der Staaten und nicht militärische Blöcke, das nukleare Gleichgewicht und ein Mangel an gegenseitigem Vertrauen die Grundlage eines neuen Sicherheitssystems bilden, sollten wir darüber nachdenken, was getan werden muss, um multilateralen Institutionen und Sicherheitsstrukturen neues Leben einzuhauchen und ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Wie können sie zu einem Instrument der Konfliktverhütung und an die neuen Erfordernisse und Aufgaben angepasst werden, denen das euroatlantische Sicherheitssystem im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts gegenübersteht?

Es wird nicht reichen, lediglich Korrekturen an den bestehenden Institutionen vorzunehmen oder sie zu verbessern. Vielmehr müssen wir uns über die dem System zugrunde liegende eigentliche Idee Gedanken machen. Dies betrifft ausnahmslos alle internationalen Sicherheitsstrukturen. Unter der Federführung des US-amerikanischen *Council on Foreign Relations*, des *European Council on Foreign Relations* und des *Carnegie Endowment for International Peace* sowie auf Initiative der VN, der NATO, der Europäischen Union, der OSZE und vieler anderer internationaler Organisationen haben Experten und ehemalige Politiker im Laufe der Jahre zahlreiche Berichte veröffentlicht, in denen sie den Regierungschefs und den Leitern multilateraler Institutionen konkrete Ideen und Vorschläge unterbreiteten.

Die Erneuerung der atlantischen Partnerschaft

Vor zehn Jahren endete der Bericht einer unabhängigen Arbeitsgruppe des *Council on Foreign Relations* unter dem Vorsitz von Henry Kissinger und

3 Strategisches Konzept für die Verteidigung und Sicherheit der Mitglieder der Nordatlantikvertrags-Organisation, von den Staats- und Regierungschefs in Lissabon verabschiedet, Aktives Engagement, moderne Verteidigung, Absatz 17, unter: http://www.nato.diplo.de/contentblob/2978550/Daten/1854725/strat_Konzept_Lisboa_DLD.pdf.

4 Ebenda, Vorwort.

Lawrence Summers mit einem Gedanken, der heute noch aktuell ist und seitdem in unterschiedlicher Form in zahlreichen anderen Dokumenten wiederholt wurde. Die Autoren erklärten: „Europa und Amerika haben als Verbündete viel mehr zu gewinnen als wenn sie neutral wären oder gar Gegenspieler. Wir sind zuversichtlich, dass Regierungen und Bürger auf beiden Seiten des Atlantiks unter einer aufgeklärten Führung dies begreifen und danach handeln werden.“⁵ Das Konzept einer transatlantischen Freihandelszone, das von Angela Merkel vor sieben Jahren vorgeschlagen wurde, fand unlängst die Zustimmung von Präsident Barack Obama. Am 20. März 2013 erklärte Polens Außenminister Radosław Sikorski im Sejm: „Wir sollten ein transatlantisches Freihandelsabkommen schaffen [...]“⁶ Dies könnte den Beginn eines gemeinsamen US-EU-Marktes signalisieren. Die Bedeutung einer solchen Lösung kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Die Zivilgesellschaften Europas, Nordamerikas und Zentralasiens wollen Ergebnisse sehen und keine bloßen verbalen Erklärungen, Resolutionen und neue Institutionen. Die Staaten im euroatlantischen Raum werden heute zumeist von hochqualifizierten, gut ausgebildeten und erfahrenen Verwaltern geführt, doch politische Führung erfordert mehr als nur effektive Verwaltung. Die Staaten und die öffentliche Meinung im euroatlantischen Gebiet brauchen heute Politiker, die nicht nur Probleme erkennen und die richtigen Diagnosen stellen, sondern auch den Mut haben, Visionen zu entwerfen und Wege aufzuzeigen, diese auch zu verwirklichen. Politiker wissen heutzutage, was getan werden müsste und wie dabei vorzugehen ist. Doch sind sie, gelähmt von der Angst, die nächsten Wahlen zu verlieren, nicht mutig genug, dringend erforderliche Strategien umzusetzen.

Nach allgemeiner Auffassung muss eine gute politische Führung drei Kriterien erfüllen: Sie muss die Fähigkeit besitzen, eine Situation richtig einzuschätzen, Mittel zur Lösung eines Problems zu finden und die Unterstützung der politischen Gemeinschaft zu gewinnen. Politische Führung manifestiert sich nicht nur in der Fähigkeit, eine Strategie und eine langfristige Vision zu formulieren, sondern erfordert auch Mut, Entschlossenheit und Ausdauer bei der Umsetzung politischer Strategien. In der Praxis sind Politiker oft Gefangene der Geschichte: Sie wissen, was getan werden müsste, aber im Alltag sind sie von der Logik der Vergangenheit bestimmt. Die Signale aus der akademischen Welt sind indessen manchmal so abstrakt, idealistisch und allgemein, dass sie kaum umsetzbar sind.

All die vielen Ideen, die von ausgewiesenen Experten vorgelegt wurden, laufen auf den Vorschlag hinaus, ein neues euroatlantisches Sicherheitsforum zu schaffen. Dabei müssen einige Prämissen beachtet werden.

5 Council on Foreign Relations, *Renewing the Atlantic Partnership. Report of an Independent Task Force*, Henry A. Kissinger and Lawrence H. Summers, Co-Chairs, Charles A. Kupchan, Project Director, New York 2004, S. 28 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen).

6 Address by the Minister of Foreign Affairs on the Goals of Polish Foreign Policy in 2013, S. 12, unter: <http://www.msz.gov.pl/resource/b67d71b2-1537-4637-91d4-531b0e71c023>.

Erstens müssen wir uns darüber im Klaren sein, dass die internationale Sicherheitslandschaft im Jahr 2013 nicht homogen ist. Nicht überall im euroatlantischen OSZE-Raum – von San Francisco und Vancouver bis Wladiwostok und Kamtschatka – gelten dieselben Verhaltensregeln. In den Ländern in diesem Raum herrschen unterschiedliche Traditionen, politische Kulturen und Mentalitäten vor. Sie verfolgen unterschiedliche Interessen und haben unterschiedliche Erwartungen an die multilateralen Sicherheitsinstitutionen.

Zweitens sind auch die Risiken, Bedrohungen und Herausforderungen für die Länder in der Region unterschiedlich: Die Vereinigten Staaten, die NATO-Mitgliedstaaten und die Europäische Union verstehen darunter etwas anderes als Russland und die übrigen Mitglieder der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS). Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion begann die NATO Russland nicht als Gegner, sondern als Kooperationspartner zu betrachten. In Russland hingegen erlebt das traditionelle Bild vom Westen, insbesondere von den Vereinigten Staaten, als ewiger Feind und Rivale ein Comeback. Universelle Prinzipien und Werte werden als Gegensatz zu den traditionellen russischen nationalen Standards und Prinzipien gesehen.

Nicht alle russischen Außenpolitik-Experten teilen diesen Ansatz. Derartige Auffassungen stammen aus alten geopolitischen Doktrinen und der Wahrnehmung des internationalen Systems als eine Plattform, auf der nationale Interessen aufeinanderprallen. Sie führen zu einer Art Neuauflage des Konzerts der europäischen Mächte des 19. Jahrhunderts. Daneben gibt es in Russland aber auch andere Meinungen. Und diese entsprechen eher den Erfordernissen unserer Zeit.

Das neue außenpolitische Konzept der Russischen Föderation, das am 12. Februar 2013 von Präsident Wladimir Putin unterzeichnet und damit in Kraft gesetzt wurde, betont die zivilisatorischen Verbindungen Russlands mit dem Westen und weist den Beziehungen mit Ländern aus dem euroatlantischen Raum Priorität zu. Es hebt hervor, dass Russland „den universellen demokratischen Werten, einschließlich der Menschenrechte und Freiheiten, verpflichtet ist“⁷ und stellt dazu fest, dass „die einzige zuverlässige Versicherung gegen mögliche Erschütterungen die Einhaltung der universellen Prinzipien gleicher und unteilbarer Sicherheit in Bezug auf den euroatlantischen, eurasischen und asiatisch-pazifischen Raum“⁸ sei. Das Konzept enthält ein neues Element: Es betont die Notwendigkeit, gemeinsame Werte als Grundlage für eine Zusammenarbeit im Rahmen eines neuen Sicherheitssystems festzulegen, das auf „einem gemeinsamen moralischen Nenner, den alle großen Weltreligionen stets miteinander teilten“⁹ beruht.

7 Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation. Approved by President of the Russian Federation V. Putin on 12 February 2013 (unofficial translation), Absatz 39, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D.

8 Ebenda, Absatz 8.

9 Ebenda, Absatz 21.

Drittens ist eine anachronistische Denkweise – die Betrachtung der neuen Weltordnung in Kategorien von Bündnissen und Gegenbündnissen (z.B. NATO und EU gegen die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft und die OVKS) – ein Beweis dafür, dass die Zeichen der Zeit falsch verstanden wurden.

Eine polyzentrische Welt

Es ist an der Zeit, die Welt mit anderen Augen zu betrachten. Ein entsprechender Versuch wurde auf dem Gipfeltreffen des NATO-Russland-Rats in Lissabon am 20. November 2010 unternommen, auf dem ein Katalog gemeinsamer Herausforderungen, Risiken und Bedrohungen erstellt wurde. Aus diesem geht hervor, dass die entscheidenden Herausforderungen für Russland und den Westen nichtmilitärischer Natur sind, auch wenn es in den Streitigkeiten zwischen den USA und Russland zumeist um Raketenabwehr und andere Fragen der Rüstungskontrolle geht. Weder ist Russland der Urheber der Probleme des Westens, noch ist der Westen die Ursache für Russlands größte Herausforderungen. Die Bedrohungen und die Gefahr der Destabilisierung, denen beide gegenüberstehen, haben innere Ursachen. Russlands größte Herausforderungen sind der Aufbau eines Rechtsstaats, die Modernisierung, die Demographie, die Bekämpfung der Korruption sowie die Umverteilung von Ressourcen, die aus dem Verkauf von Energie (Gas und Öl) stammen, um eine neue und wettbewerbsfähigere Wirtschaft zu gestalten. Die größten Herausforderungen für den Westen sind eine effektive EU-Integration, eine Finanzreform, die langfristige Bekämpfung der Folgen der Finanzkrise und die Überarbeitung der transatlantischen Beziehungen.

Mit anderen Worten: Obwohl die militärischen Aspekte der euroatlantischen Beziehungen nicht mehr so bedeutsam sind wie früher, drehen sich Streitigkeiten – aus Schwerfälligkeit und aus der Logik der Vergangenheit heraus – meistens um den militärischen Bereich. Die größten militärischen Bedrohungen sind außerhalb des euroatlantischen Raumes angesiedelt – im Nahen Osten, im Persischen Golf, auf der Koreanischen Halbinsel und in Afrika. Entgegen der weitläufigen Meinung stellen nicht die Geopolitik und aufstrebende Mächte wie China, Indien und Brasilien eine Herausforderung für den gesamten euroatlantischen Raum dar, sondern der sich rasant beschleunigenden Wandel in einer Welt, in der es keine klar erkennbaren Machtzentren mehr gibt. Anstatt nach einem neuen System zu suchen, das auf Polarität beruht, müssen wir verstehen, dass sich das Wesen der globalen Sicherheit qualitativ verändert hat und nun auf Interdependenz und einer polyzentrischen Verteilung von Macht beruht. Jegliche Versuche, zum Status quo ante zurückzukehren, sind illusorisch. Ein Denken in Blöcken und „Mächtekonzernten“ – das Bild einer Welt, die zwischen zwei Supermächten aufgeteilt ist, die ihren jeweiligen Einflussbereich beherrschen – ist anachronistisch.

Auf der Tagesordnung steht die Notwendigkeit, neue Regeln und Prinzipien auszuhandeln, die die Grundlage der zukünftigen euroatlantischen Sicherheit bilden. In der Praxis bedeutet dies, dass für das 21. Jahrhundert einige der bestehenden Regeln neu definiert und neue Regeln formuliert werden müssen. Ein solches System muss die verschiedenen Machtzentren auf der Grundlage von Toleranz und Interdependenz miteinander versöhnen. Die euroatlantische Gemeinschaft muss eine Formel erarbeiten, die „politische Vielfalt und Pluralismus“ miteinander verbindet.¹⁰

Eine solche politische Philosophie offenbarte sich z.B. in dem Konzept einer multipolaren Welt, die an die Stelle der bipolaren Welt der Epoche des Kalten Krieges treten sollte.

Fangen wir mit der Terminologie an: Es kann nur zwei Pole geben: einen Pluspol und einen Minuspol. Multipolarität ist in der Physik unbekannt – von dort wurde die politische Vorstellung einer Bipolarität entliehen. Wir können uns eine polyzentrische Welt vorstellen, deren Elemente sich teilweise auch in der Wirklichkeit finden lassen. Jedoch ist das Nachdenken über ein neues Sicherheitssystem heutzutage nicht auf Polyzentrismus ausgerichtet.

Interdependenz

Das Prinzip, an dem das neue Sicherheitssystem im euroatlantischen Raum ausgerichtet ist, heißt *Interdependenz*. Es gibt heute keine Hegemonien mehr, die dem Rest der Welt ihren Willen aufzwingen können. Stattdessen finden Verhandlungen – in unterschiedlichen Konfigurationen – statt, um Lösungen zu erarbeiten, die dem pluralistischen Wesen des neuen internationalen Sicherheitssystems Rechnung tragen. Wie wirkungsvoll diese Problemlösung ist, hängt von der Genauigkeit der Diagnose und den für die Bewältigung von Konflikten und Krisen empfohlenen Methoden ab.

Ein für das Funktionieren und die Wirksamkeit des neuen Systems wichtiges Element, das oft unterschätzt wird, ist das Timing. In der Praxis eines pluralistischen Sicherheitssystems entscheidet die Geschwindigkeit, mit der Entscheidungen gefällt werden, häufig darüber, ob eine Problemlösungsmethode wirksam ist oder nicht. „Die richtigen Entscheidungen zu treffen und dabei die Balance zwischen Schnelligkeit und Geduld zu finden, das wird der Maßstab für eine effektive Strategie sein.“¹¹

In einem bipolaren System hätte sich jeder lokale und regionale Konflikt zu einem globalen Konflikt ausweiten können, wenn er die Interessen einer der beiden Hauptgegenspieler verletzt hätte. In dem polyzentrischen System, das sich derzeit herausbildet, ist hingegen die Tendenz festzustellen, dass solche

10 Charles A. Kupchan: No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn, New York 2012, S. 205.

11 John Chipman, The age of „fast power“, in: Security Times (Sonderausgabe der Atlantic Times zur Münchner Sicherheitskonferenz 2013), Februar 2013.

Konflikte nicht außer Kontrolle geraten und ihre territoriale Begrenztheit die globale Situation nicht destabilisiert.

Das neue Wesen der Konflikte

Das Wesen bewaffneter Konflikte hat sich tiefgreifend verändert. Viele Jahrhunderte lang waren zwischenstaatliche bewaffnete Konflikte für die internationale Sicherheit entscheidend.

Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts beobachteten wir jedoch 69 bewaffnete Konflikte innerhalb von Staaten und lediglich drei zwischen Staaten. Es gab in dieser Zeit außerdem 221 nichtstaatliche Konflikte, und 127 Akteure waren an einseitigen Gewaltakten beteiligt. Nach Angaben des *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) kam es zwischen 2001 und 2010 zu insgesamt mehr als 400 Akten großangelegter organisierter Gewalt.¹² Hauptopfer solcher Konflikte ist die Zivilbevölkerung. Dieser Umstand stellt die internationale Gemeinschaft vor völlig neue Herausforderungen.

Die Rolle Europas bei der Lösung solcher Probleme hat sich maßgeblich verändert. Staaten in unmittelbarer Nachbarschaft von Schauplätzen, an denen lokale und regionale Konflikte ausbrechen, spielen nun eine größere Rolle bei der Wiederherstellung des Friedens. Ihnen ist daran gelegen Spannungen beizulegen, die zu zwischenstaatlichen Konflikten eskalieren könnten. Die Folge davon ist, dass regionale Sicherheitsstrukturen immer wichtiger werden.

Es ist dringend erforderlich, eine Formel für die euroatlantische Sicherheit auszuarbeiten, die zukunftstauglich ist. Politische, soziale, diplomatische, juristische, finanzielle, wirtschaftliche, kulturelle und intellektuelle Maßnahmen müssen in dem neuen System Vorrang haben. Militärische Sicherheitsaspekte werden in den Hintergrund treten. Dennoch wird auch die Entwicklung neuer vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen von fundamentaler Bedeutung bleiben. Die Hauptursachen von Instabilität und Unsicherheit von Staaten im euroatlantischen Raum sind heute weniger Aufrüstung und die Vorbereitungen auf eine Aggression, wie es in der Vergangenheit der Fall war, sondern der Mangel an Vertrauen zwischen den Staaten.

Was muss getan werden?

Ein neues Sicherheitskonzept könnte und sollte eine Antwort auf das Vertrauensdefizit geben. Grundlage müsste eine Formel sein, die die betroffenen Staaten gemeinsam ausarbeiten. Bekannte Persönlichkeiten könnten dazu einen Beitrag liefern. Politiker von Rang, Intellektuelle und Experten, die

12 Vgl. Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 2012, Oxford 2012, S. 65.

nicht an den gegenwärtigen Streitigkeiten beteiligt sind, könnten den Entscheidungsträgern frische und innovative Ideen unterbreiten. In jüngster Vergangenheit sind mehrere hervorragende Berichte und Studien veröffentlicht worden. In einem der Berichte – vorgelegt von den Kovorsitzenden der vom *European Leadership Network* (Des Browne), der Münchner Sicherheitskonferenz (Wolfgang Ischinger), dem *Russian International Affairs Council* (Igor Iwanow) und der *Nuclear Threat Initiative* (Sam Nunn) gegründeten Arbeitsgruppe – wurde die grundlegende Frage aufgeworfen: Worin bestehen die Hindernisse und was muss getan werden, um die Sicherheit für alle Völker in der euroatlantischen Region und der ganzen Welt zu erhöhen?

Diese Frage wird in dem Bericht wie folgt beantwortet: „Das größte Hindernis auf dem Weg zu diesem Ziel ist nach wie vor der Vertrauensmangel. Er speist sich aus historischen Animositäten und aktuellen Unsicherheiten in der europäischen und globalen Sicherheitslandschaft. Dieser zerstörerische Vertrauensmangel untergräbt die politische und militärische Zusammenarbeit, erhöht bilaterale und multilaterale Spannungen und droht die Hoffnung auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in der gesamten Region zunichtezumachen.“¹³

Diesem Dokument war ein Jahr zuvor der Bericht „*Toward a Euro-Atlantic Security Community*“ vorausgegangen, der vom *Carnegie Endowment* veröffentlicht wurde.¹⁴ Er ist das Ergebnis der Arbeit der *Euro-Atlantic Security Initiative* (EASI), einer Kommission, in der unter der Federführung des *Carnegie Endowment* mehr als 20 ehemalige Politiker sowie Forscher und Experten zusammenkamen. Kovorsitzende der EASI-Kommission waren der ehemalige russische Außenminister Igor Iwanow, der ehemalige Staatssekretär im deutschen Außenministerium Wolfgang Ischinger sowie der ehemalige Vorsitzende des Verteidigungsausschusses des US-Senats, Sam Nunn. In dem Dokument geht es um folgende Ziele:

- Transformation und Demilitarisierung der strategischen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten bzw. der NATO und Russland,
- historische Versöhnung überall dort, wo alte und gegenwärtige Feindseligkeiten normale Beziehungen und Zusammenarbeit verhindern.

In den Worten des Berichts: „In einer Welt, die durch neue Kommunikationstechnologien, einen globalen Informationsraum und Menschen, die ihr Mitspracherecht einfordern, gekennzeichnet ist, kann effektive Sicherheit nur

13 Des Browne/Wolfgang Ischinger/Igor Ivanov/Sam Nunn, Co-Chairs' Summary, Building Mutual Security in the Euro-Atlantic Region, Report Prepared for Presidents, Prime Ministers, and Publics, o.O. 2013, S. 2, unter: https://www.nti.org/media/pdfs/BMS_Summary_Report_FINAL.pdf. Zum vollständigen Bericht siehe: Des Browne/Wolfgang Ischinger/Igor Ivanov/Sam Nunn, Building Mutual Security in the Euro-Atlantic Region, o.O. 2013, unter: https://www.nti.org/media/pdfs/BMS_Long_Report_FINAL.pdf.

14 Euro-Atlantic Security Initiative, *Toward a Euro-Atlantic Security Community*, Moscow/Brussels/Washington DC, Februar 2012, unter: <http://carnegieendowment.org/2012/02/03/toward-euro-atlantic-security-community/9d3j>.

aufgebaut werden, indem nicht in vollem Umfang genutzte Institutionen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie das unerschlossene Potenzial der Zivilgesellschaft (Kirchen, akademische und wissenschaftliche Institutionen sowie nichtstaatliche Organisationen) besser genutzt werden.¹⁵

Die drei Kovorsitzenden der EASI-Kommission merkten in einer gemeinsamen Stellungnahme an: „Anstatt neue Verträge zu entwerfen, neue Institutionen zu schaffen oder bestehende Bündnisse zu erweitern, hat die Kommission versucht, neue Wege zu einer inklusiveren und effektiveren euroatlantischen Gemeinschaft zu finden, wobei sie sich auf die militärischen, menschlichen und wirtschaftlichen Dimensionen von Sicherheit konzentriert hat.“¹⁶

Die Zeit ist reif, um über ein neues euroatlantisches Sicherheitsforum im Rahmen der OSZE nachzudenken, das die Grundlage für die Entwicklung einer neuen Strategie mittels eines Dialogs und praktischer Schritte bilden könnte. Die Ziele eines solchen Forums wären, unterschiedliche Bedrohungsperzeptionen zu verstehen und zu diskutieren, Konfliktrisiken zu vermindern sowie die Sicherheit, Zusammenarbeit, Transparenz, Verteidigung und Stabilität aller Staaten im euroatlantischen Raum zu erhöhen. Ein neues euroatlantisches Sicherheitsforum könnte gegründet werden, um sowohl zahlreiche konkrete Schritte in die Praxis umzusetzen als auch den kontinuierlichen Dialog über den Aufbau gemeinsamer Sicherheit zu fördern. Die Verabschiedung eines entsprechenden Mandats für diese Aufgabe innerhalb der OSZE liegt in den Händen der politischen Führung der Organisation.

Sechs Empfehlungen von Experten aus Europa, Russland und den Vereinigten Staaten können wie folgt zusammengefasst werden:

Erstens sollte das vorgeschlagene euroatlantische Sicherheitsforum sicherstellen, dass sich der neue Dialog über den Aufbau gemeinsamer Sicherheit auf die zentralen Themen konzentriert. Dabei müsste nicht nur berücksichtigt werden, was die Länder der Region gemeinsam haben, sondern auch, was sie voneinander trennt.

Zweitens sollte das Mandat für den Dialog von der politischen Führung der OSZE konkretisiert werden.

Drittens sollte der neue Dialog über den Aufbau gemeinsamer Sicherheit auf grundlegenden Prinzipien beruhen, die alle betroffenen Staaten teilen.

Viertens sollte der Dialog künftige konkrete Schritte unterstützen. Das würde nicht unbedingt die Unterzeichnung neuer Verträge erforderlich machen, die für die Länder völkerrechtlich verbindlich sind. Aber ein solcher Schritt läge nahe, falls er sich als nützlich und angemessen erweisen sollte.

Fünftens sollten gemeinsame Prioritäten festgelegt werden, wenn der Prozess effektiv sein soll.

15 Ebenda, S. 9-10.

16 Wolfgang Ischinger/Igor Ivanov/Sam Nunn, Euro-Atlantic Goals, in: International Herald Tribune, 31. Januar 2012, unter: <http://carnegie-mec.org/publications/?fa=46989>.

Sechstens sollte die Gründung eines neuen euroatlantischen Sicherheitsforums die Umsetzung zahlreicher konkreter Schritte zum Aufbau gemeinsamer Sicherheit erleichtern, wie sie von den Autoren des Berichts *Building Mutual Security in the Euro-Atlantic Region* aus dem Jahr 2013 vorgeschlagen wurden. Ebenso könnte auch die Implementierung der in dem Forum erarbeiteten Richtlinien erleichtert werden. Die Autoren sind der Ansicht, dass die euroatlantische und eurasische Region aus vielerlei Gründen dafür prädestiniert ist, bei der Gestaltung eines neuen globalen Sicherheitssystems eine Rolle zu spielen: „Obwohl sich die Diskussionen über globale Sicherheit heutzutage zumeist um Asien drehen, wird immer noch dringend eine neue Strategie benötigt, um gemeinsame Sicherheit in der euroatlantischen Region aufzubauen – einem Gebiet, zu dem sechs der zehn größten Wirtschaftsmächte der Welt sowie vier der fünf erklärten Nuklearwaffenstaaten gehören und in dem sich mehr als 95 Prozent der weltweiten Nuklearbestände befinden. Heute ähneln sich die Interessen der Staaten im euroatlantischen Raum mehr als je zuvor seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Es wäre jedoch ein tragischer Fehler, wenn wir davon ausgingen, dass das Fenster für die Entwicklung einer neuen Strategie zum Aufbau gemeinsamer Sicherheit ewig offen bliebe. Wir müssen die Gelegenheit ergreifen und jetzt handeln.“¹⁷

Die Einrichtung eines solchen euroatlantischen Sicherheitsforums würde den bestehenden dysfunktionalen Strukturen nicht bloß eine weitere Institution hinzufügen. Stattdessen würde es zur Wiederbelebung der bestehenden Gremien und Organe der OSZE beitragen. Ausgangspunkt wären die Plattform für kooperative Sicherheit und ein neues Mandat, auf das sich die OSZE-Führung auf dem Jubiläumsgipfel in Helsinki im Jahr 2015 einigen könnte.

Wir müssen uns über die Sicherheit für die nächste Generation Gedanken machen, die sich Prozessen der Integration, aber auch der Fragmentierung zwischen und in den Staaten gegenübersehen wird. Ein Beobachter stellte hierzu fest: „Identitätspolitik bedeutet, sich von anderen zu unterscheiden, anstatt Gemeinsamkeiten zu finden.“¹⁸ Vor uns liegt keine hierarchische Welt, die von Hegemonialmächten regiert wird, sondern ein polyzentrisches Sicherheitssystem, in dem neue – auch nichtstaatliche – Akteure die traditionelle Sicherheitsordnung herausfordern werden.

Zusammenfassend lässt sich ein allgemeiner Gedanke formulieren: Die Zukunft wird nicht von historischen Notwendigkeiten bestimmt. Nationen und Staaten, internationale Gemeinschaften und einzelne Menschen treffen jeden Tag Entscheidungen. Diese Entscheidungen bestimmen über die Zukunft. Die französische Intellektuelle Thérèse Delpech, die 2012 gestorben ist und deren strategische Gedanken über die Zukunft der Welt es wert sind, in Erinnerung behalten zu werden, schrieb: „Es wäre falsch zu behaupten, dass wir nicht in

17 Browne/Ischinger/Ivanov/Nunn, Co-Chairs' Summary, a.a.O. (Anm. 13), S. 2.

18 National Intelligence Council (US), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, o.O., Dezember 2012, S. 4.

der Lage sind, uns die Zukunft vorzustellen: Wir bewegen uns meistens in die Richtung, in die unser Denken uns trägt.¹⁹

Ich habe in diesem Beitrag meine Gedanken darüber dargelegt, was getan werden sollte, damit die Dinge nicht außer Kontrolle geraten. Es liegt an uns, den europäischen Nationen und ihren Politikern, die richtigen Entscheidungen zu treffen. Eines steht jedoch fest: Die heute getroffenen Entscheidungen werden sowohl unsere gemeinsame Zukunft als auch die Zukunft der europäischen Staaten und des gesamten euroatlantischen Raums bestimmen.

19 Thérèse Delpech: *Savage Century: Back to Barbarism*, Washington, D.C., 2007, S. 83.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten:
innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Der OSZE-Vorsitz der Schweiz 2014: Herausforderung und Chance

Einführung

Am 1. Januar 2014 übernimmt die Schweiz den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).¹ Als bisher erstes Land übt sie dieses Amt, das sie bereits 1996 innehatte, zum zweiten Mal aus. Dies lässt erahnen, dass der OSZE-Vorsitz derzeit nicht als der begehrteste Posten in der Welt der multilateralen Organisationen gilt.

Die Aussichten, sich in dieser Funktion Lorbeeren zu verdienen, sind derzeit verhältnismäßig gering. Es gibt kaum Anzeichen dafür, dass es in den festgefahrenen Konflikten um Berg-Karabach, Transnistrien und Südossetien/Abchasien zu diplomatischen Durchbrüchen kommen wird. Die geopolitischen Rahmenbedingungen für einen Vorsitz sind ebenfalls wenig vorteilhaft. Das Verhältnis zwischen den USA und den EU-/NATO-Mitgliedern auf der einen und Russland sowie gleichgesinnten Staaten auf der anderen Seite wird von Problemen wie dem geplanten Raketenschutzschild der NATO, der Frage der NATO-Osterweiterung, den Folgen des Georgienkriegs oder delikatsten Fragen der EU-Nachbarschaftspolitik belastet. Hinzu kommt, dass Beobachter seit über einem Jahrzehnt eine institutionelle Dauerkrise der OSZE diagnostizieren. Die normativen Fundamente der Organisation werden als brüchig erachtet, der Ost-West-Graben innerhalb der OSZE blockiert deren Handlungsfähigkeit und für viele Länder hat die OSZE im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen auch schlicht an Relevanz verloren.²

Trotz dieser schwierigen Ausgangslage – oder gerade deswegen – ist der OSZE-Vorsitz 2014 für die Schweiz eine lohnenswerte außenpolitische Herausforderung. Einerseits kann die OSZE selbst von einem umsichtig geführten und nicht auf eine weitere Polarisierung angelegten Vorsitz profitieren. Die Schweiz, die weder der EU noch der NATO angehört, tritt daher auch explizit mit dem Anspruch an, Brücken zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten zu bauen.³ Andererseits kann auch die Schweiz selbst von der Über-

1 Der Beitrag wurde im September 2013 abgeschlossen.

2 Vgl. Terrence P. Hopmann, Die zukünftige Bedeutung der OSZE: „*Business as usual*“ oder Revitalisierung?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 79-96; Pál Dunay, The OSCE in Unabated Decline, Analysis of the Real Instituto Elcano, Madrid 1/2007; Daniel Trachsler, The OSCE: Fighting for Renewed Relevance, CSS Analysis in Security Policy Nr. 110, Zürich, März 2012, unter: http://www.css.ethz.ch/publications/DetailansichtPubDB_EN?rec_id=2025.

3 Vgl. „Creating a security community for the benefit of everyone – Priorities of the Swiss OSCE chairmanship in 2014“, Ansprache von Bundesrat Didier Burkhalter beim Ständigen Rat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Wien,

nahme des OSZE-Vorsitzes profitieren. Sie erhält die Gelegenheit, sich im multilateralen Rahmen zu profilieren und ihre eigenen außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten verstärkt einfließen zu lassen. Dies ist für die Schweiz besonders relevant, weil die OSZE die einzige europäische Sicherheitsinstitution ist, der sie als vollwertiges Mitglied angehört. Die enge Zusammenarbeit mit Serbien, das 2015 den OSZE-Vorsitz übernehmen wird, trägt überdies dazu bei, die durch die schweizerische Anerkennung des Kosovo 2008 zeitweise belasteten bilateralen Beziehungen zu verbessern.

Hinzu kommen zwei weitere Argumente: Erstens sind die mit dem Vorsitz verbundenen außenpolitischen Reputationsrisiken für die Schweiz angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen und der entsprechend niedrigen internationalen Erwartungen relativ gering. Und zweitens bietet der OSZE-Vorsitz für die Schweiz die Chance, wertvolle Erfahrungen für ein anderes multilaterales Amt zu sammeln, das die Schweiz anstrebt: die nichtständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) in der Amtsperiode 2023/2024.

Im ersten Teil des vorliegenden Beitrags wird knapp die traditionell große Bedeutung der OSZE bzw. der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) für die Schweiz und ihre Außenpolitik skizziert. Im zweiten Teil werden die Bedeutung des OSZE-Vorsitzes 2014 für die Schweiz und die damit verbundenen außenpolitischen Überlegungen analysiert. Im dritten Teil werden die Ziele und Prioritäten des schweizerischen Vorsitzes vorgestellt. Der Beitrag argumentiert, dass der pragmatische Ansatz, den die Schweiz dabei gewählt hat, angesichts der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen eine realistische und sinnvolle Strategie darstellt.

Die KSZE/OSZE und die Schweiz – eine traditionsreiche Partnerschaft

Die Schweiz gehörte zu den 35 Staaten, die am 1. August 1975 die Schlussakte von Helsinki unterzeichneten. Dies war keine Selbstverständlichkeit für ein Land, das in der Nachkriegszeit und in den ersten Jahren des Kalten Krieges eine restriktive Neutralitätskonzeption entworfen hatte, auf dieser Grundlage eine zurückhaltende Außenpolitik verfolgte und beispielsweise den Beitritt zu den VN ablehnte.⁴ Doch nach anfänglicher Skepsis engagierte sich die Schweiz zwischen 1972 und 1975 stark in den KSZE-Verhandlungen. Sie war ein aktives und einflussreiches Mitglied der Gruppe der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten (N+N-Staaten). Dieses Engagement

2. Juli 2013, unter: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/dfa/head/speech/single.html?id=49544>.

4 Vgl. Daniel Trachsler, Bundesrat Max Petitpierre. Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945-1961, Zürich 2011.

war Ausdruck einer vorsichtigen multilateralen Öffnung und Aktivierung der schweizerischen Außenpolitik ab Ende der 1960er Jahre.⁵

Die Schweiz spielte während der Verhandlungen drei verschiedene Rollen: Erstens agierte sie – teilweise gemeinsam mit anderen neutralen Staaten wie Finnland, Österreich und Schweden – als unabhängige Drittpartei zwischen den Blöcken und als Vermittlerin während der Verhandlungen; zweitens fungierte sie im Rahmen ihrer „Guten Dienste“ als Gastgeberin für die Verhandlungen über die Schlussakte von Helsinki, die von September 1973 bis Juli 1975 in Genf stattfanden; und drittens verfolgte sie eigene inhaltliche Ziele. Dabei reüssierte sie mit der Erwähnung der Neutralität im Prinzipienkatalog der Schlussakte. Ihrer Idee, einen Streitschlichtungsmechanismus zu etablieren, konnte sie jedoch Mitte der 1970er Jahre nicht zum Durchbruch verhelfen. Als große Verdienste der Neutralen – inklusive der Schweiz – im Rahmen der KSZE-Verhandlungen werden heute rückblickend die frühe Unterstützung für die Idee der Etablierung eines KSZE-Prozesses mit der Durchführung von Folgekonferenzen sowie ihr Einsatz für die spätere Integration von vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM) im Bereich der militärischen Sicherheit gewürdigt.⁶

Ein weiterer Meilenstein in den Beziehungen zwischen der KSZE/OSZE und der Schweiz war der erste OSZE-Vorsitz der Schweiz im Jahr 1996. Als Bern 1994 die Bereitschaft zur Übernahme des Vorsitzes der KSZE, wie sie zu dem Zeitpunkt noch hieß, signalisierte, befanden sich die europäische Sicherheitsstruktur und damit auch die KSZE selbst nach dem Ende des Kalten Krieges in einer tiefgreifenden Umbruchphase. Die KSZE wurde in OSZE umbenannt, es wurden schrittweise permanente Institutionen und operative Kapazitäten aufgebaut, und die Bereiche Frühwarnung, Konfliktprävention, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge entwickelten sich zu prioritären Tätigkeitsfeldern der Organisation. Auf dem Gipfeltreffen von Budapest 1994 wurden die neuen Strukturen von den Teilnehmerstaaten gutgeheißen.

Dass die Schweiz ausgerechnet in dieser Umbruchphase, als weder die künftige Rolle der Organisation noch die weitere Entwicklung in Europa klar absehbar war, den Vorsitz der OSZE übernahm, war angesichts ihrer traditionell zurückhaltenden Außenpolitik keineswegs selbstverständlich. Das Engagement in der OSZE markierte jedoch wie schon Anfang der 1970er Jahre

5 Vgl. Thomas Fischer, *Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im Kalten Krieg 1969-1986*, Zürich 2004; Hans-Jörg Renk, *Der Weg der Schweiz nach Helsinki. Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972-1975*, Bern 1996; Philip Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972-1983: Einfluss durch Neutralität*, München 2013. Generell zur Rolle der N+N-Staaten siehe Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords*, Baden-Baden 2009, sowie ders., *Keeping the Process alive: The N+N and the CSCE Follow-Up from Helsinki to Vienna (1975-1986)*, Zürich 2012.

6 Vgl. Christian Nuenlist, *Expanding the East-West Dialogue beyond the Bloc Division. The Neutrals as Negotiators and Mediators, 1969-75*, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965-75*, London/New York 2009, S. 201-221, hier S. 216-217.

eine Phase der außenpolitischen Öffnung.⁷ Die schweizerische Regierung, der Bundesrat, hatte in seinen außen- und sicherheitspolitischen Grundlagendokumenten Anfang der 1990er Jahre die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit zur Bewältigung künftiger Herausforderungen hervorgehoben und seinen traditionellen Kurs damit merklich korrigiert.⁸ Die Schweizer Bevölkerung zögerte, diesen Strategiewechsel vorbehaltlos zu unterstützen. In Volksabstimmungen lehnte der Souverän 1986 die Mitgliedschaft in den VN, 1992 den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und 1994 die Möglichkeit zur Entsendung von Blauhelm-Kontingenten zur Unterstützung der VN ab. Überdies gehörte die Schweiz auch der NATO nicht an. Der OSZE-Vorsitz bedeutete somit für die Schweiz eine der wenigen Möglichkeiten, ihre eigenen Vorstellungen in die Debatte um die Gestaltung der europäischen Sicherheit einfließen zu lassen und ihre gestiegene Bereitschaft zu internationaler Kooperation und zur Übernahme von Verantwortung im europäischen Sicherheitskontext praktisch unter Beweis zu stellen.⁹ Gleichzeitig war dieses Engagement dank der spezifischen Charakteristika der OSZE – z.B. die inklusive Mitgliedschaft, die Gleichberechtigung der Teilnehmerstaaten, die Konsensregel, das multidimensionale Sicherheitsverständnis und das breite Themenspektrum – auch innenpolitisch mehrheitsfähig. Operativ wurde der erste OSZE-Vorsitz der Schweiz vor allem von der Implementierung des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina (Friedensabkommen von Dayton) geprägt.¹⁰ Im Dayton-Abkommen war die OSZE mit der Umsetzung verschiedener Aspekte der Vereinbarungen mandatiert worden, so mit der Vorbereitung und Durchführung von demokratischen Wahlen, der Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte sowie der Leitung von Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zur regionalen Stabilisierung. Als Vorsitzland engagierte sich die Schweiz stark in diesen Bereichen und stellte der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina auch konkrete Unterstützung zur Verfügung, so ein Gelbmützen-Kontingent (*Swiss Headquarters Support Unit*) zur logistischen Unterstützung, Menschenrechtsbeobachter und weitere Expertinnen und Experten. Neben Bosnien und Herzegowina beanspruchten aber auch andere Konflikte die Aufmerksamkeit der OSZE und ihres Vorsitzes, darunter diejenigen in Tschetschenien, Georgien und Moldau. Bei anderen Themen konnten unter dem Schweizer Vorsitz hingegen kaum Fort-

7 Vgl. Flavio Cotti, Vorwort, in: Laurent Goetschel (Hrsg.), Vom Statisten zum Hauptdarsteller. Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft, Bern 1997, S. V-IX.

8 Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober, Bern, 1. Oktober 1990; Schweizerischer Bundesrat, Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993, Bern 1993.

9 Vgl. Andreas Wenger, Die KSZE/OSZE als Brücke der Schweiz zur Mitgestaltung des europäischen Umfeldes, in: Goetschel (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 7), S. 9-28.

10 Vgl. Andreas Wenger/Christoph Breitenmoser/Heiko Borchert, Das schweizerische OSZE-Präsidentschaftsjahr 1996, in: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse ETH Zürich (Hrsg.), Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97, Zürich 1997, S. 4-46.

schritte erzielt werden, so in der 1994 lancierten Debatte um ein Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert. Nach Ablauf des Jahres an der Spitze der OSZE zogen die schweizerischen Verantwortlichen eine überwiegend positive Bilanz, gerade auch was die Möglichkeiten eines Kleinstaates im multilateralen Kontext betraf. Auch von außen wurde die Rolle der Schweiz gewürdigt.¹¹

Schweizer Vorsitz 2014: Außenpolitische Überlegungen und Interessen

Der bevorstehende Vorsitz der Schweiz 2014 steht unter gänzlich anderen Vorzeichen als derjenige von 1996. Maßgeblich dafür verantwortlich sind die veränderten geopolitischen und institutionellen Rahmenbedingungen. Die OSZE befindet sich derzeit nicht in einer Umbruchphase mit ungewissem Ausgang wie Mitte der 1990er Jahre, sondern in mancherlei Hinsicht in einer Phase der Stagnation.

Die vielzitierte „Krise der OSZE“ steht nicht im Zentrum dieses Beitrags. Einige Stichworte sollen allerdings dazu dienen, den anstehenden Vorsitz der Schweiz in dieser Hinsicht zu kontextualisieren.¹² Häufig wird kritisiert, dass die OSZE durch die Ost-West-Spaltung blockiert wird. 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, was insbesondere die derzeit laufenden Bemühungen im Rahmen des „Helsinki+40“-Prozesses überschattet. Angesichts dieser zahlreichen Differenzen werden von Beobachtern auch eine Vertrauenskrise sowie die zunehmende Erosion des normativen Konsenses unter den 57 Teilnehmerstaaten beklagt. Als weitere Gründe für den schleichenden Bedeutungsverlust der OSZE werden auch die Kompetenzstreitigkeiten und die Konkurrenz mit anderen Institutionen und Organisationen wie der EU, der NATO, dem Europarat oder den VN genannt. Nicht alle Kommentatoren teilen eine derart düstere Einschätzung hinsichtlich der künftigen Bedeutung der OSZE. Doch

11 Vgl. Raymund Kunz, Die OSZE-Präsidentschaft – Lehren für die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz, in: Goetschel (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 7), S. 177-188; Ortwin Hennig, Das OSZE-Präsidentschaftsjahr der Schweiz – eine kritische Würdigung von aussen, in: ebenda, S. 153-176.

12 Zahlreiche Aspekte der Krise wurden im April 2013 in der Paneldiskussion „*Revitalising the OSCE – A Mission Impossible?*“ im Rahmen des *International Security Forum 2013* angesprochen, vgl. unter: <http://isf.ethz.ch/isf/Programme/Programme-Guide/Panel-Discussions/Revitalising-the-OSCE-A-Mission-Impossible>. Bemerkenswert (selbst-)kritisch: Marc Perrin de Brichambaut, Sechs Jahre als OSZE-Generalsekretär: ein analytischer und persönlicher Rückblick, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2012, S. 27-54.

über die Existenz von Schwächen und ein Verbesserungspotenzial besteht ein breiter Konsens, und die Aussicht, dass sich diese Konstellation in nächster Zeit grundlegend ändert, wird tendenziell skeptisch eingeschätzt.

Weshalb hat die Schweiz trotz dieser relativ ungünstigen Ausgangslage den OSZE-Vorsitz 2014 übernommen? Der unmittelbare Anstoß dazu kam von außen. 2011 gab Serbien seine Ambitionen auf den OSZE-Vorsitz 2014 bekannt. Dies löste wegen der serbischen Kosovo-Politik bei Albanien, aber auch bei Staaten wie den USA große Vorbehalte aus. Daraufhin wurde die Schweiz kontaktiert, um zu sondieren, ob sie dazu bereit wäre, sich als Gegenkandidatin zu Serbien aufstellen zu lassen. Die Schweiz lehnte eine solche Kampfkandidatur ab, signalisierte jedoch Offenheit für zwei aufeinanderfolgende Vorsitze der Schweiz und Serbiens. Auch Serbien erklärte sich zu einer solchen für alle Seiten gesichtswahrenden Lösung bereit.¹³

Ende 2011 präsentierten die Schweiz und Serbien auf dem OSZE-Ministeratstreffen in Vilnius eine gemeinsame Erklärung sowie die zwischen ihnen vereinbarten „*Principles of Cooperation*“ und bekräftigten ihren Willen, im Rahmen zweier aufeinanderfolgender Vorsitze eng zusammenzuarbeiten, gemeinsame Schwerpunkte zu formulieren und zusammen einen Aktionsplan auszuarbeiten.¹⁴ Zudem betonten die beiden Länder den Vorteil größerer Kontinuität an der Spitze der OSZE bei einer zweijährigen Planungsperiode. Mit diesem geschickten Schachzug gelang es, die Vorbehalte gegenüber einem serbischen OSZE-Vorsitz zu entschärfen und die gemeinsame Kandidatur der Öffentlichkeit gleichzeitig als innovative Maßnahme zur Steigerung der Wirksamkeit und der Effizienz der OSZE zu präsentieren. Im Februar 2012 stimmten die OSZE-Staaten den aufeinanderfolgenden Vorsitzen der Schweiz und Serbiens für die Jahre 2014 und 2015 in stiller Wahl oppositionslos zu.

Welche weiteren außenpolitischen Überlegungen waren dafür ausschlaggebend, dass die Schweiz sich zur Übernahme dieses Amtes bereit erklärte? Zwei Argumente für diese Entscheidung liegen angesichts der Vorgeschichte des Vorsitzes auf der Hand: Einerseits konnte die Schweiz damit jenen Ländern einen Gefallen tun, die skeptisch gegenüber einem serbischen Vorsitz waren. Andererseits würde die enge Zusammenarbeit mit Serbien vor und während der aufeinanderfolgenden Vorsitze Gelegenheit geben, die nach der Anerkennung des Kosovo durch die Schweiz 2008 zeitweise belasteten bilateralen Beziehungen zwischen Bern und Belgrad wieder zu verbessern.

Neben diesen unmittelbaren Gründen stehen weitere Überlegungen hinter dem Engagement der Schweiz. Zum einen hat die Schweiz ein genuines Ei-

13 Vgl. dazu das Podiumsgespräch der Schweizerischen Helsinki-Vereinigung, Bern, 21. Januar 2013, unter: <http://www.shv.ch.org/de/veranstaltungen>. Vgl. ebenso Christian Nünlist, „Die Schweiz ist eine Mini-OSZE“: Perspektiven auf das Schweizer OSZE-Vorsitzjahr 2014, in: Christian Nünlist/Oliver Thränert (Hrsg.), Bulletin 2013 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Zürich 2013, S. 11-41, hier: S. 22-24.

14 Vgl. Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of Switzerland and Serbia, in: CIO.GAL/241/11, 1. Dezember 2011; Principles of Cooperation, MC.DEL/62/11, 7. Dezember 2011.

geninteresse daran, einen Beitrag zu Stabilität und Sicherheit in ihrem europäischen Umfeld und im OSZE-Raum zu leisten.¹⁵ Mehrere Regionen, in denen die OSZE operativ tätig ist, sind für die Schweiz besonders wichtig. So sind der Westbalkan und speziell Serbien und das Kosovo angesichts der großen Zahl von Personen mit serbischen oder kosovarischen Wurzeln, die in der Schweiz leben, für die Schweiz höchst relevant. In Regionen wie dem Südkaukasus erachtet man es als nicht ausgeschlossen, dass die Schweiz dank guter Beziehungen und früherer Fazilitationsaktivitäten (z.B. wechselseitige Interessenvertretung in Russland und Georgien seit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen den beiden Ländern) zu Fortschritten beim Vertrauensaufbau und bei der Konfliktbeilegung beitragen kann.

Nicht nur geografisch, sondern auch thematisch überschneiden sich die Anliegen und Ziele der OSZE und der Schweiz. Vor allem Themen der menschlichen Dimension wie z.B. die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten, aber auch friedliche Konfliktbeilegung oder der Schutz von Minderheiten decken sich stark mit den Prioritäten der schweizerischen Außenpolitik. Die Schweiz verfügt in diesen Bereichen auch über ausgewiesene Erfahrungen und Kompetenzen und hofft deshalb, einige positive Beiträge zur Arbeit der OSZE leisten zu können.¹⁶

Ein weiterer Grund dafür, dass die Schweiz sich innerhalb und zugunsten der OSZE engagiert, besteht darin, dass die wieder gestiegene inhaltliche und institutionelle Relevanz der Organisation für ein Land, das weder Mitglied der EU noch der NATO ist, eine besonders große Bedeutung hat. In Wien kann die Schweiz als vollberechtigter Teilnehmerstaat mitdiskutieren und mitentscheiden. Vor diesem Hintergrund dürfte bei der Übernahme des Vorsitzes 2014 auch eine Rolle gespielt haben, dass die Schweiz sich gewisse Chancen ausrechnet, im Rahmen des „Helsinki+40“-Prozesses eigene Ideen zur Stärkung der OSZE und ihrer Institutionen beisteuern zu können.

Als gutes Timing erweist sich die Übernahme des OSZE-Vorsitzes auch mit Blick auf die aktuelle außenpolitische Lage der Schweiz. Das Land ist derzeit an mehreren Fronten in der Defensive. Der Finanzplatz und die Schweizer Banken sind stark unter Druck geraten und der Steuerstreit trübt die Beziehungen zu den USA und zu verschiedenen europäischen Staaten. Im Verhältnis mit der EU drängt Brüssel als Vorbedingung für den weiteren Ausbau der bilateralen Beziehungen auf die Lösung der anhängigen institutionellen Fragen, insbesondere was die dynamische Rechtsübernahme und die Differenzen bei der Rechtsauslegung betrifft. Diese Themen werden zwar nicht in der OSZE verhandelt. Doch dass die hochrangigen Kontakte mit Washington,

15 Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Aussenpolitische Strategie 2012–2015. Bericht des Bundesrats über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur, Bern, März 2012; Schweizerischer Bundesrat, Aussenpolitischer Bericht 2012, Bern, 9. Januar 2013.

16 Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016, Bern, 29. Juni 2011; Thomas Greminger, Die Entwicklung der zivilen Friedensförderung der Schweiz seit 2006, in: Andreas Wenger (Hrsg.), Zivile Friedensförderung der Schweiz: Bestandsaufnahme und Entwicklungspotenzial, Zürich 2011, S. 13-68.

Moskau, Paris, Berlin und anderen Hauptstädten im Kontext des OSZE-Vorsitzes ab und zu auch die Gelegenheit bieten werden, bestimmte bilaterale Themen zur Sprache zu bringen, dürfte in Bern nicht unwillkommen sein.

Ein weiterer Faktor für die Übernahme des OSZE-Vorsitzes durch die Schweiz ist bisher weitgehend vernachlässigt worden. Bern sieht sein Amtsjahr an der Spitze der OSZE auch im Kontext der Vorbereitung auf die für 2023/2024 angestrebte nichtständige Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat. Schon seit einiger Zeit ist die schweizerische Diplomatie dabei, Unterstützung für die Kandidatur zu generieren. Dabei geht es zum einen darum, Stimmen für die Schweiz zu gewinnen, zum anderen aber auch darum, Länder aus denselben regionalen Gruppen von einer eigenen Kandidatur abzuhalten. Für beide Anliegen bieten die Kontakte und Profilierungsmöglichkeiten im Rahmen des OSZE-Vorsitzes gute Voraussetzungen. Verwaltungsmäßig geht es zudem um den nachhaltigen Aufbau von Know-how und einem Mitarbeiterstab für die erfolgreiche Arbeit in einer Führungsfunktion in einem multilateralen Kontext.

Rolle, Ziele und Prioritäten des schweizerischen Vorsitzes

Die Schweiz ist als westeuropäisches Land, das weder der EU noch der NATO angehört, in der derzeitigen Konstellation in einer verhältnismäßig guten Ausgangslage, um als Vorsitzland der OSZE eine moderierende Rolle zu spielen. Dabei kann auch die enge Zusammenarbeit mit Serbien vorteilhaft sein. Grundsätzlich sieht sich die Schweiz damit auch als Brückenbauerin zwischen den verschiedenen Ländergruppen und Machtblöcken innerhalb der OSZE – allerdings nicht ohne darauf hinzuweisen, dass für einen erfolgreichen Brückenschlag das Vorhandensein von Brückenköpfen auf beiden Seiten eines Grabens Voraussetzung ist.¹⁷

Die Schweiz hat ihre thematischen und geografischen Prioritäten in Abstimmung mit Serbien im Rahmen eines gemeinsamen Arbeitsplans festgelegt. Am 2. Juli 2013 präsentierte sie der schweizerische Außenminister Didier Burkhalter in Wien erstmals der Öffentlichkeit.¹⁸ Das Motto des Vorsitzes lautet: „Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen.“¹⁹ Gemäß diesem Grundgedanken stellt die Schweiz drei Ziele in den Vorder-

17 So das Votum des stellvertretenden Leiters der Taskforce OSZE-Vorsitz des Eidgenössischen Departments für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Raphael Nägeli, beim Podiumsgespräch der Schweizerischen Helsinki-Vereinigung am 21. Januar 2013, a.a.O. (Anm. 3).

18 Vgl. zu den Prioritäten der Schweiz Burkhalter, a.a.O. (Anm. 3); vgl. ebenso „Die Erwartungen an die Schweiz sind hoch“, Interview mit Bundesrat Didier Burkhalter zum OSZE-Vorsitz 2014, in: Nünlist/Thränert (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 13), S. 121-125.

19 Schweizerische Eidgenossenschaft, OSZE Schweiz 2014, Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen. Die Schwerpunkte des schweizerischen Vorsitzes der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 2014, Bern, 6. Dezember 2013, unter: <http://www.osce.org/de/cio/111188>.

grund: Sie will erstens die Sicherheit und Stabilität fördern, zweitens die Lebensbedingungen der Menschen verbessern und drittens die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken. Die drei Ziele sind absichtlich sehr breit gefasst und lassen viel Spielraum, um auf Chancen oder Blockaden während des Amtsjahrs zu reagieren. Zur Umsetzung hat die Schweiz innerhalb dieser Ziele zehn mögliche Schwerpunkte definiert. Diese werden von der Agenda der OSZE und ihren Aktivitäten, von den aktuellen Herausforderungen und Chancen im internationalen Umfeld und von den außenpolitischen Prioritäten der Schweiz bestimmt.

Im Bereich Sicherheit und Stabilität ist die Förderung der Versöhnung und der regionalen Zusammenarbeit auf dem Westbalkan für die Schweiz ein klarer Schwerpunkt. Konkrete Themen sind dabei u.a. die Verbesserung der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo, die Durchführung von Wahlen im Kosovo (einschließlich des Nordkosovo) sowie die Förderung des Dialogs und des Vertrauens zwischen allen Volksgruppen im Kosovo. Der Schweizer Vorsitz wird in Absprache mit Serbien einen für zwei Jahre mandatierten Sonderbeauftragten für den Westbalkan einsetzen. Damit unterstreicht sie die große Bedeutung, die die Schweiz diesem Thema beimisst. Auch für die Region Südkaukasus soll ein Sonderbeauftragter eingesetzt werden. Bei diesem zweiten Schwerpunkt, Dialog und Vertrauensbildung im Südkaukasus, steht die Wiederannäherung zwischen Russland, Georgien, Abchasien und Südossetien im Vordergrund. Nur geringe Hoffnungen auf einen diplomatischen Durchbruch bestehen derzeit im Hinblick auf den Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach.²⁰ Weitere mögliche Aktivitätsfelder im Bereich Sicherheit und Stabilität betreffen die Überarbeitung und Aktualisierung des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sowie die Stärkung der Gouvernanz im Sicherheitssektor, beispielsweise was die demokratische Kontrolle von Streitkräften betrifft.

Um die Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern, stellt die Schweiz eine konsequentere Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension in den Vordergrund. Es sollen weniger neue Verpflichtungen geschaffen, als vielmehr die Implementierung bestehender Vereinbarungen verbessert werden. Dabei geht es um Themen wie die Bekämpfung von Folter, die Förderung von Menschenrechten, die Einhaltung von rechtsstaatlichen Normen auch im Kontext der Terrorismusbekämpfung, den Schutz von Minderheiten und die Förderung der Durchführung von freien und demokratischen Wahlen. Zudem will die Schweiz zum sicheren Umgang mit Naturkatastrophen im OSZE-Raum bzw. zu deren Prävention beitragen.

Im Bereich der Stärkung der Handlungsfähigkeit der OSZE steht wie zu erwarten der „Helsinki+40“-Prozess im Vordergrund. Gemeinsam mit dem

20 Vgl. Anna Hess Sargsyan, Nagorno-Karabakh: Obstacles to a Negotiated Settlement, CSS Analysis in Security Policy Nr. 131, Zürich, April 2013, unter: http://www.css.ethz.ch/publications/DetailansichtPubDB_EN?rec_id=2478.

ukrainischen OSZE-Vorsitz 2013 und dem serbischen Vorsitz 2015 wurde der Schweizer Vorsitz 2014 im Dezember 2012 vom OSZE-Ministerrat in Dublin damit beauftragt, diesen Reformprozess voranzutreiben. Die im vorangehenden Kapitel skizzierten Meinungsverschiedenheiten unter den Teilnehmerstaaten stimmen allerdings wenig optimistisch. Große Durchbrüche wie die Klärung der Frage eines rechtlichen Status für die OSZE, die Ausarbeitung eines OSZE-Gründungsvertrags oder auch eine substanzielle Stärkung des OSZE-Generalsekretariats sind nicht zu erwarten. Ein Fortschritt wäre es schon, wenn die Schweiz in ihrer angestrebten Funktion als Brückenbauerin in solchen institutionellen Fragen im Hinblick auf das Jubiläumsjahr 2015 zu einer Aufweichung der verhärteten Fronten beitragen könnte.

Zwei weitere Schwerpunktthemen möchte die Schweiz im Bereich der Handlungsfähigkeit ebenfalls aufgreifen, nämlich die Stärkung der Mediationskapazitäten innerhalb der OSZE und den verstärkten Einbezug der Zivilgesellschaft und insbesondere auch der Jugend in die Arbeit der OSZE. Mediation und Fazilitation sind schon seit Langem Schwerpunktthemen der Schweizer Außenpolitik. Im Rahmen der stärkeren Involvierung der Zivilgesellschaft soll zum einen die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, der Wissenschaft und *Think-Tanks* gefördert werden, was in gewissen Staaten durchaus umstrittener ist, als es auf den ersten Blick scheint. Zum anderen plant die Schweiz, während ihres Vorsitzes Jugendlichen aus allen 57 Teilnehmerstaaten eine Plattform zu geben und ihren Anliegen innerhalb der OSZE Gehör zu verschaffen.

Ein bereichsübergreifendes Querschnittsthema stellt der Schwerpunkt „Bekämpfung transnationaler Bedrohungen“ wie Terrorismus, organisierte Kriminalität oder Gefährdungen im Cyberbereich dar, der zudem alle drei Dimensionen von Sicherheit, in denen die OSZE aktiv ist, berührt. Hier prüft die Schweiz die Durchführung entsprechender Konferenzen.

Dieses vorläufige Arbeitsprogramm des Schweizer Vorsitzes ist pragmatisch, nicht visionär. Doch damit beweist die Schweiz Realitätssinn und Augenmaß. Ihre Bestrebungen zielen in erster Linie auf eine Konsolidierung des OSZE-*Acquis*, auf die Verbesserung der Implementierung bestehender Verpflichtungen und wo möglich auf kleine, inkrementelle Fortschritte ab. Dies ist angesichts der derzeitigen internationalen und institutionellen Rahmenbedingungen eine sinnvolle Strategie. Ob sich diese allerdings wie geplant umsetzen lässt, wird nicht zuletzt von den konkreten Ereignissen und Entwicklungen während des Schweizer Vorsitzjahrs abhängen.

Schlussfolgerungen

Der OSZE-Vorsitz der Schweiz ist eine Chance, und dies in doppelter Hinsicht. Es ist zum einen eine Chance für die OSZE. Die Organisation wird 2014 einen Vorsitz haben, der die Polarisierung unter den Teilnehmerstaaten

nicht noch verstärkt, sondern sich im Gegenteil das Bauen von Brücken, das Ausloten von Gemeinsamkeiten und das Schmieden von Kompromissen auf die Fahne geschrieben hat. In seiner Rede in Wien verglich Außenminister Burkhalter die Schweiz mit einer „Mini-OSZE“.²¹ Dies mag hoch gegriffen sein. Doch die Schweiz als Kleinstaat, der weder EU noch NATO angehört, der im multilateralen Umfeld traditionell in verschiedenen Staatengruppen und Koalitionen agiert und dessen innenpolitisches System stark auf Konsensfindung und Kompromissfähigkeit ausgerichtet ist, ist im aktuellen Kontext wohl tatsächlich gut geeignet, die Herausforderung des OSZE-Vorsitzes anzunehmen.

Eine Chance ist das anstehende Amtsjahr zum anderen ebenso für die Schweiz. Sie kann auch im eigenen Interesse zur Förderung von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum beitragen und dabei insbesondere ihre Kompetenzen im Bereich der menschlichen Dimension in die Arbeit der Organisation einbringen. Zudem bietet der Vorsitz der Schweiz außenpolitische Profilierungsmöglichkeiten in einem multilateralen Umfeld. Zum jetzigen Zeitpunkt, zu dem das Land in verschiedenen Themen international auf Gesprächsbereitschaft und Verständnis angewiesen ist, kommt dies der Schweiz besonders gelegen. Gleichzeitig kann sie wertvolle Erfahrungen für die Arbeit in einem multilateralen Rahmen sammeln, dies auch im Hinblick auf mögliche künftige Aufgaben.

Mit ihrer pragmatischen Planung hat die Schweiz Augenmaß bewiesen und gezeigt, dass sie den momentan vorhandenen diplomatischen Handlungsspielraum realistisch einschätzt. Einen Vorteil haben die eher unvoreilhaftesten Rahmenbedingungen für die Schweiz: Die internationalen Erwartungen sind niedrig. Falls in den thematischen Schwerpunkten und in der Frage der institutionellen Reformen keine wesentlichen Fortschritte erzielt werden können, dürfte dies kaum jemand dem schweizerischen Vorsitz anlasten. Die mit dem Vorsitz verbundenen außenpolitischen Risiken sind daher begrenzt. Insgesamt sind die Aussichten auf ein sowohl für die OSZE als auch für den Schweizer Vorsitz befriedigendes Amtsjahr damit intakt. Definitiv Bilanz gezogen wird jedoch frühestens Ende 2014.

21 Burkhalter, a.a.O. (Anm. 3).

Armenien 2013 – zwischen Scylla und Charybdis

Das „Land der Steine“ und biblischer Reminiszenzen, filigran geschnitzter rauer Steine und ewiger schneebedeckter Gipfel, das Land sehnsüchtiger Ideale und visionärer Kämpfe, schmerzhafter Erinnerungen an Blut und Ruhm – Armenien, Vaterland eines der ältesten Völker im Orient, des Trägers eines kulturellen, künstlerischen und zivilisatorischen Erbes, dessen Bedeutung die Zahl seiner Mitglieder und die Größe seines Landes und seiner politischen Macht bei Weitem übersteigt.¹

Einführung

Nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom 6. Mai 2012 bzw. 18. Februar 2013 steht Armeniens Präsident Sersch Sargsjan in seiner zweiten Amtszeit vor zahlreichen Herausforderungen. Dazu gehören die Überwindung der Pattsituation in Berg-Karabach, die Verbesserung der Funktionsfähigkeit der armenischen Wirtschaft, um so den Lebensstandard großer Teile der Bevölkerung anzuheben, sowie die Fortsetzung der Suche nach Wegen und Mitteln, um Armenien aus der Sackgasse in seinen Beziehungen zur Türkei herauszuführen, die sich negativ auf seine Handelsbilanz auswirkt und seine wirtschaftliche Entwicklung erheblich behindert.

Auch wenn die Kompromisskultur in der Region nicht sehr weit verbreitet zu sein scheint, sind Fortschritte bei der Lösung des Berg-Karabach-Konflikts und bei der Öffnung der armenisch-türkischen Grenze dringend erforderlich. Nur eine Politik, die eine Lösung des Konflikts und die Öffnung der Grenze anstrebt, wird Armeniens zunehmend prekäre sozioökonomische Lage verbessern und die zu Sowjetzeiten vorhandene und gut funktionierende regionale Zusammenarbeit wiederherstellen.

Zögerliche europäische Initiativen

Die EU-Politik der Östlichen Partnerschaft (ÖP) beging – ähnlich wie schon zuvor die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), die sich auf den Mittelmeerraum und Osteuropa richtet – den Fehler, sechs unterschiedlich strukturierte und unterschiedlichen Regionen zuzuordnende Länder in ein Prokrustesbett zu zwängen; das gilt selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass

¹ Boghos Levon Zekiyany, *Armenia – Imprints of a Civilization*, Mailand 2011. Der Ausdruck „Land der Steine“ wurde von Ossip Mandelstam in seinem 1933 erschienenen Buch „Reise nach Armenien“ geprägt (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

die jeweiligen Aktionspläne für die einzelnen Länder deren spezifischen Interessen und ihrer jeweils unterschiedlichen Entwicklungssituation Rechnung tragen sollen. Des Weiteren beging die EU den politischen Fehler, weder die ENP noch die ÖP hinreichend mit Russland zu erörtern und Moskau von den Vorzügen dieses politischen Ansatzes zu überzeugen. Russland hatte sich bereits mit der NATO-Osterweiterung und der Intervention im Kosovo politisch wie psychisch schwer getan und sich durch die Interessenpolitik der USA und die Kooperationspolitik der EU und der NATO im Südkaukasus – einem Gebiet, das Moskau als eine Art privates „Jagdrevier“ betrachtete, das von Clans (und deren ökonomischen Eigeninteressen) regiert wird und von rivalisierenden geopolitischen Interessen beeinflusst und in mancher Hinsicht zerrissen ist – politisch „herausgefordert“ gefühlt. Bereits in den 1990er Jahren hatte die EU es versäumt, Russland als vollwertigen Partner in das INOGATE-Programm einzubinden, das ursprünglich vor allem Pipeline-Projekte förderte, die den Südkaukasus als Transitkorridor für den Transport von Erdgas und Erdöl aus Aserbaidschan und Turkmenistan in die Türkei und die EU nutzen. So wurde es versäumt, ein gesamteuropäisches Pipeline-System aufzubauen, das Ost- und Westeuropa miteinander verbindet, indem es den Interessen beider Seiten entgegenkommt und somit vertrauensbildend wirkt. Das Nabucco-Pipeline-Projekt war folglich vorhersehbar zum Scheitern verurteilt, da vor allem russische Interessen ausgeklammert blieben.

Die ÖP stieß auch deshalb an ihre Grenzen, weil sie den westeuropäischen Entwicklungspfad stillschweigend zur Norm erklärte und – im Sinne der klassischen Modernisierungstheorie – davon ausging, den ÖP-Partnerländern ein mit normativen Kategorien zu messendes und sich mit historischer Zwangsläufigkeit vollziehendes Entwicklungsprogramm oktroyieren zu können.

Soll der politisch und wirtschaftlich gewünschte Modernisierungsprozess die europäische Teilung zwischen der EU und den *de facto* von Russland beherrschten Gebieten überwinden, bedarf es eines Konzepts der Moderne, das sich nicht auf westeuropäisch-nordamerikanische Verlaufsmuster der Modernisierung beschränkt und diese und ihre Ergebnisse zur Norm erhebt, sondern für unterschiedliche Varianten der Moderne offener ist.²

Der von der EU bei der Ausgestaltung ihrer vertraglichen Beziehungen mit den ÖP-Ländern durch die Aushandlung von Assoziierungsabkommen, einschließlich tiefer und umfassender Freihandelsabkommen (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreements*, DCFTA), verfolgte Politikansatz, der bestimmte demokratische und rechtsstaatliche Reformen zur Bedingung für eine erfolgsorientierte und zielgerichtete Zusammenarbeit erklärt, sollte kritisch hinterfragt werden, denn er hat realpolitisch wenig Bestand. Solche Reformen können nur das Ziel, nicht aber die Bedingung für die Zusammenarbeit mit Staaten wie Armenien sein, deren Transformation noch im Fluss ist

2 Vgl. Dietmar Neutatz, *Träume und Alpträume. Eine Geschichte Russlands im 20. Jahrhundert*, München 2013, S. 15.

(bzw. aufgrund schwer überwindbarer personeller und institutioneller Beharrungskräfte nicht nur ins Stocken geraten ist, sondern partiell noch nicht einmal nachdrücklich und durchgreifend in Angriff genommen wurde).

Demokratie lässt sich nicht einfach so exportieren, sondern nur durch eine Zusammenarbeit fördern, die die Interessen und Bedürfnisse des jeweiligen Landes berücksichtigt und ihre Ziele daran ausrichtet. Die Übernahme der Gesamtheit des EU-Rechts – oder zumindest des Großteils des *acquis communautaire* – ist daher, insbesondere angesichts der vorhandenen asymmetrischen Verhandlungsposition, problematisch. Wie soll ein Land wie Armenien – selbst mit Unterstützung der EU – die Herkules-Aufgabe schultern, 80.000 Seiten EU-Rechtsdokumente ins Armenische zu übersetzen und dem *acquis communautaire* in Armenien adäquat Geltung zu verschaffen und so in die Praxis umzusetzen, dass er sowohl vom Staat als auch von der Gesellschaft als „Mehrwert“ auf dem Weg zu mehr Wohlstand erkannt wird?

Die innerstaatliche und regionale Ausgangslage

Demokratische Transformation

Die Transformation Armeniens in einen souveränen, demokratischen Nationalstaat nach der Auflösung der UdSSR im Jahr 1991 verläuft nicht reibungslos. Eine Gewaltenteilung im Sinne Montesquieus gibt es *de facto* nicht. Die Grundrechte, insbesondere das Wahlrecht, das Versammlungs- bzw. Demonstrationsrecht sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung, werden vom Staat oftmals nur widerwillig akzeptiert. Der Mediensektor, die vierte Gewalt in einer funktionierenden Demokratie, ist staatlich dominiert und wenig pluralistisch – was kennzeichnend für eine „gelenkte Demokratie“ im Putinschen Verständnis ist. Zwar erklärte die Parlamentarische Versammlung des Europarats das Kapitel der blutigen Ereignisse im März 2008 im Anschluss an die umstrittenen Präsidentschaftswahlen für geschlossen, nachdem die aus politischen Motiven Verhafteten im März 2011 freigekommen waren. Wer für den Tod von zehn Demonstranten verantwortlich ist, bleibt jedoch weiterhin ungeklärt.

Parteien nach „westlichem“ Demokratieverständnis gibt es bisher nicht oder nur rudimentär – ungeachtet der Tatsache, dass die politischen Parteien auf europäischer Ebene fünf armenischen Parteien Beobachterstatus eingeräumt haben. Die vorhandenen Parteien gleichen Klientelbündnissen, deren vorrangiges Interesse darin besteht, sich über politischen Einfluss materiell abzusichern, und nicht darin, sich über programmatische Arbeit zu profilieren.

Aus den Parlamentswahlen vom 6. Mai 2012 ging die regierende Republikanische Partei von Staatspräsident Sargsjan mit knapp 45 Prozent der Stimmen – das entspricht einem Zugewinn von zehn Prozent gegenüber den Parlamentswahlen von 2007 – als klarer Sieger hervor. Die Partei Blühendes Ar-

menien, von 2007 bis 2012 Koalitionspartner der Republikanischen Partei, konnte mit 30,12 Prozent der Stimmen ihr Ergebnis gegenüber 2007 zwar verdoppeln, entschied sich jedoch gegen eine erneute Regierungsbeteiligung und ging in die Opposition.³

Die Armenische Revolutionäre Föderation (ARF), auch *Daschnakutzjun* genannt und ebenfalls vormaliges Mitglied der Regierungskoalition, die sie aus Protest gegen die Türkei-Politik der ersten Regierung Sargsjan⁴ verließ, sowie das bis dato außerparlamentarische Oppositionsbündnis Armenischer Nationalkongress unter Führung des ersten armenischen Staatspräsidenten Levon Ter-Petrosjan blieben mit 5,67 bzw. 7,08 Prozent der Stimmen deutlich unter den eigenen Erwartungen.⁵

Bei den Präsidentschaftswahlen am 18. Februar 2013 wurde der amtierende Staatspräsident Sersch Sargsjan erwartungsgemäß mit 58,64 Prozent der abgegebenen Stimmen wiedergewählt. Der einzige ernsthafte Gegenkandidat, Raffi Hovannisian von der Partei Erbe kam überraschend auf beachtliche 36,75 Prozent der Stimmen.⁶ Dieses Ergebnis verdankte er seinem engagierten, bezüglich der Öffentlichkeitsarbeit an US-Präsidentschaftskampagnen erinnernden Wahlkampf, der zunehmenden Unzufriedenheit weiter Teile der Bevölkerung mit der Staatsführung und der von dieser zu verantwortenden problematischen sozioökonomischen Situation sowie der Tatsache, dass die übrigen im Parlament vertretenen Parteien keine eigenen Kandidaten aufgestellt hatten.

Die Wahlbeobachtungsmission des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) stellte in ihrem Bericht über die Präsidentschaftswahlen einen im Grundsatz freien und friedlichen Wahlverlauf und eine ausgewogene Medienberichterstattung fest, monierte jedoch gleichzeitig Verstöße gegen das Wahlgesetz, unzulässige Wahlbeeinflussung, ungenaue Wählerverzeichnisse und Unregelmäßigkeiten am Wahltag selbst (Mehrfachabstimmungen, Stimmenkauf u.a.). Viele dieser Unregelmäßig-

3 Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Interessen nimmt die Partei, deren Vorsitzender der Wirtschaftsoligarch Gagik Zarakjan ist, jedoch die Rolle einer konstruktiven Opposition ein. Dies spiegelt sich auch darin wider, dass bereits 2012 absehbar war, dass sie keinen eigenen Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen von 2013 gegen Sargsjan aufstellen würde.

4 Aushandlung der u.a. auf eine Grenzöffnung ausgerichteten sogenannten Züricher Protokolle zwischen Armenien und der Türkei, die zwar am 10. Oktober 2009 in Zürich unterzeichnet worden waren, aufgrund türkischer Obstruktionspolitik bisher jedoch nicht ratifiziert wurden.

5 Vgl. Results of the 2012 Armenian Parliamentary Elections, Caucasus Elections Watch, 14. Mai 2012, unter: <http://electionswatch.org/2012/05/14/results-of-the-2012-armenian-parliamentary-elections>.

6 Vgl. Armenian Elections: We have always known who the winner was going to be, but who are the losers?, Caucasus Elections Watch, 19. Februar 2013, unter: <http://electionswatch.org/2013/02/19/armenian-elections-we-have-always-known-who-the-winner-was-going-to-be-but-who-are-the-losers>.

keiten wurden von einzelnen Bürgern, NGOs sowie dem Fernsehsender Gala TV dokumentiert.⁷

Verkehrsinfrastruktur und wirtschaftliche Lage

Armeniens Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Schienenwege etc.) befindet sich in einem äußerst schlechten Zustand. Zahlreiche regionale, grenzüberschreitende und kostensenkende Infrastrukturprojekte wurden – teilweise aus politischen Gründen – auf Eis gelegt oder beschnitten, was das Land zusehends in eine Sackgasse geführt hat, aus der es sich nur mithilfe umfassender politischer Initiativen befreien kann. Das für die Modernisierung der maroden Infrastruktur in den Bereichen Verkehr und Transportwesen benötigte Kapital kann nur über eine grundlegende Reformierung des armenischen Wirtschaftssystems erwirtschaftet werden und erfordert außerdem die Bereitstellung weiterer Kredite durch die internationalen Finanzinstitutionen. Letzteres setzt allerdings voraus, dass Armenien seine Kreditwürdigkeit erhöht und Vertrauen in ein internationales Normen gerecht werdendes Wirtschaftsmodell setzt. Eine Ausnahme ist der Bau des Nord-Süd-Straßenkorridors von Meghri an der iranisch-armenischen Grenze bis nach Bawra an der armenisch-georgischen Grenze, dessen wichtigster Investor die Asiatische Entwicklungsbank ist. Georgien hat sich jedoch bislang nicht bereiterklärt, den Korridor bis zum Schwarzmeerhafen Batumi weiterzubauen – ein gutes Beispiel dafür, wie schwer es für Armenien ist, aus der Sackgasse herauszukommen.

Ohne die seit langem überfällige Reformierung des armenischen Wirtschaftssystems dürfte das schwere Los der armenischen Bevölkerung, die vor allem unter der hohen Arbeitslosigkeit und großer Armut (rund 36 Prozent der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze)⁸ sowie einem unzureichenden Sozialversicherungssystem (Gesundheit, Altersversorgung) leidet, sich kaum substantiell verbessern. Die scheinbar prosperierende und pulsierende Szene im Zentrum Eriwans sowie die an den Ausfallstraßen gelegenen Casinos gaukeln einem mit der tatsächlichen Wirtschaftssituation nicht vertrauten Durchreisenden ein Bild vor, das die tatsächliche wirtschaftliche Lage, mit der sich der armenische Normalbürger tagtäglich auseinandersetzen muss, kaum adäquat widerspiegelt.

Die zunehmende soziale Unzufriedenheit und die für weite Teile der Bevölkerung fehlenden Möglichkeiten, den z.B. für die Gründung einer Familie erforderlichen Lebensunterhalt zu verdienen, führte in den Präsidentschaftswahlen von 2013 dazu, dass viele Wähler ihre Stimme dem Gegenkandidaten Raffi Hovannisian gaben.

7 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Armenia, Presidential Election, 18. Februar 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 8. Mai 2013, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/101314>.

8 Vgl. Central Intelligence Agency, The World Factbook, Armenia, unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/am.html>.

Die düstere wirtschaftliche Lage – und folglich die selbst für qualifizierte Arbeitskräfte schlechten Aussichten auf dem armenischen Arbeitsmarkt – haben eine anhaltende Abwanderung von Fachkräften ausgelöst und werden auch weiterhin zur Emigration führen. Rund 1,8 Millionen Armenier arbeiten in Russland und unterstützen die armenische Wirtschaft mit einem zunehmenden Devisentransfer in Höhe von derzeit 1,3 Millionen US-Dollar pro Jahr in erheblichem Ausmaß. Die sozioökonomischen Folgen für das Land sind besorgniserregend und haben negative Nebenwirkungen für die Entwicklung einer Zivilgesellschaft, die für eine Wende der Geschichte Armeniens so dringend notwendig ist.

Zollunion und militärische Zusammenarbeit

Armeniens Abkehr von Europa, die sich in dem Beschluss des Präsidenten vom 3. September 2013 widerspiegelt, der von Russland geführten Zollunion beizutreten und damit die in dreijährigen Verhandlungen mit der EU über den Abschluss eines Assoziierungsabkommens (einschließlich eines DCFTA als dessen integraler Bestandteil) erreichten Fortschritte aufs Spiel zu setzen, ist ein Zeichen dafür, dass die von Wladimir Putin verfolgte „Wiedergeburt Russlands“ und die damit einhergehende Durchsetzung politischer, sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Interessen Russlands in Staaten, wie z.B. Armenien und vor allem der Ukraine, die Moskau als Teil seiner Interessensphäre betrachtet, bei der armenischen Führungsebene auf Verständnis zu stoßen scheinen. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die alteingesessene und oftmals noch in Moskau ausgebildete armenische Herrschaftsschicht dazu neigt, vertikale Machtstrukturen als beste Garantie für das effiziente Funktionieren eines Staatswesens zu betrachten, wobei eine kritische oder kritikfähige Zivilgesellschaft so weit wie möglich ausgeschlossen bleiben sollte. Sie zeigt auch, dass die von Putin verfolgte Interessenpolitik den Interessen der die armenische Politik und Wirtschaft bestimmenden Herrschaftskreise eher gerecht zu werden scheint als die mit dem Assoziierungsabkommen der EU bezweckten politischen (z.B. Gewaltenteilung) und wirtschaftlichen Reformen, die die Partikularinteressen der Herrschaftselite untergraben würden. Diese Bewertung verkennt keineswegs Armeniens Bedürfnis nach Sicherheitsgarantien angesichts des weiter schwelenden Berg-Karabach-Konflikts, die nach armenischer Einschätzung nur von Russland geleistet werden können. Es ist bedauerlich, dass der Sicherheitsaspekt anscheinend ausschließlich in militärpolitischen Kategorien verstanden, die wirtschaftliche Situation hingegen nicht als für die Sicherheit eines Staates ebenso entscheidender Faktor bewertet wird. Es ist letztendlich unbestreitbar, dass Russland auch durch das Angebot, einen günstigen Gaspreis auszuhandeln, was das Entscheidungskalkül des armenischen Präsidenten sicherlich beeinflusst haben dürfte, zu Armeniens Kehrtwende beigetragen hat. Heftig kritisiert wurden die Bedingungen für diesen Handel sowohl wegen des

Preisbildungsmechanismus als auch aufgrund der kompletten Übernahme des armenischen Gasverteilungsnetzes durch *Gazprom*. Diese festigt die Monopolposition des russischen Gasriesen als Produzent und Verteiler und untergräbt somit Armeniens frühere Anstrengungen zur Diversifizierung seiner Gasquellen z.B. durch die Erhöhung seiner Elektrizitätsexporte in den Iran und seiner Importe von iranischem Erdgas – ein bereits eingespieltes Arrangement.

Dass bei der Entscheidung des armenischen Präsidenten zugunsten des Beitritts zur von Russland dominierten Zollunion Russlands Einfluss auf Armeniens Wirtschafts-, Finanz- und Sicherheitspolitik letztendlich den Ausschlag gab, ist offensichtlich. Russland ist der maßgebliche Wirtschaftsakteur im armenischen Energiesektor (Kernkraftwerk Mezamor), im Telekommunikationswesen, im Bankensektor, im Bergbausektor (Kupfer, Molybdän, Uran, Gold etc.), im Eisenbahnsektor (Russland ist Konzessionär des armenischen Eisenbahnwesens) sowie im Pipeline-Sektor. Militärisch ist Armenien mehr als jedes andere Mitglied der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) mit Russland verbunden und von ihm abhängig, z.B. was die Beschaffung von Militärgütern angeht. Nach der Unterzeichnung des Abkommens von 1995 über die russische Militärbasis in Gjumri, das 2011 modifiziert und bis 2044 verlängert wurde, wurde am 28. August 1997 ein armenisch-russischer Freundschaftsvertrag unterzeichnet, der die „strategische Partnerschaft“ zwischen den beiden Ländern besiegelte. Armenien gehörte zu den sechs Mitgliedern der GUS, die im Mai 1992 dem Vertrag über kollektive Sicherheit (VKS) beitraten, der die Grundlage der 2002 geschaffenen OVKS bildet.⁹ In Armenien sind rund 4.200 russische Soldaten (Aufstockung geplant) und weitere ca. 3.000 Angehörige der russischen Grenztruppen stationiert, deren Aufgabe es ist, Armeniens Grenzen zur Türkei und zum Iran zu sichern. Herzstück der Landesverteidigung Armeniens sind die auf armenischem Boden an drei verschiedenen Standorten stationierten russischen Flugabwehrraketensysteme S-300 und 16 russische MiG-Kampfflugzeuge sowie Mi-24 und Mi-8 Helikopter in Erebuni. Die oben erwähnten sicherheitsrelevanten Abkommen gewähren Armenien außerdem den Zugang zum russischen Beschaffungsmarkt zu Rabattpreisen.

Es bleibt abzuwarten, ob die Entscheidung des Präsidenten, der von Russland dominierten Zollunion beizutreten und damit Russlands handels- und wirtschaftspolitische Führungsrolle anzuerkennen, künftig Auswirkungen auf die Zusammenarbeit Armeniens mit der NATO haben wird. Dank seines Individuellen Partnerschaftsaktionsplans (IPAP) mit der NATO und der engen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit einzelnen NATO-Staaten wie den USA, Großbritannien und Deutschland sowie der von diesen Staaten geleis-

9 Der Vertrag über kollektive Sicherheit wurde von Armenien, Kasachstan, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan und Usbekistan unterzeichnet. Die heutigen Mitglieder der OVKS sind Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Russland und Tadschikistan.

teten Beratung bei der Entwicklung der armenischen Verteidigungsstrategie (*Strategic Defence Review*) machte Armenien in den vergangenen Jahren große Fortschritte bei der Umstrukturierung seiner Streitkräfte – auch dank der Beteiligung an *Peacekeeping*-Einsätzen im Kosovo und in Afghanistan. Bisher hat Armenien den Spagat zwischen seiner Mitgliedschaft in der OVKS einerseits und der Umsetzung des IPAP sowie der Beteiligung an *Peacekeeping*-Missionen unter Federführung von NATO-Staaten andererseits erfolgreich gemeistert. Wäre es in den 1990er Jahren gelungen, sich nach dem Fall der Berliner Mauer und der Auflösung des Warschauer Pakts auf eine überwältigende gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur zu verständigen, hätte sich die Frage einer Zusammenarbeit von Staaten wie beispielsweise Armenien mit der NATO gar nicht erst gestellt (und hätte bei Russland auch keine kontraproduktiven, negativen, psychologisch bedingten Reflexe ausgelöst).

Der Berg-Karabach-Konflikt

Der Berg-Karabach-Konflikt ist für die politische Führung sowie das Gros der politischen Kräfte Armeniens, einschließlich der Diaspora, von existenzieller Bedeutung. Angesichts des Genozids an den Armeniern durch die Türken und in Erinnerung an die bereits Ende des 19. Jahrhunderts im Osmanischen Reich begangenen Pogrome fühlen sich die heutige politische Führung Armeniens und die ehemaligen Präsidenten Armeniens und Mitglieder des Karabach-Komitees Lewon Ter-Petrosjan und Robert Kotscharjan sowie der überwiegende Teil der Diaspora im Libanon, in Syrien, in Russland, in Frankreich und in den USA, die ARF und Politiker wie Rafi Hovannisjan politisch aufgefordert, die nach dem dreijährigen armenisch-aserbaidschanischen Krieg um Berg-Karabach 1994 vereinbarte Waffenstillstandslinie im nationalen Interesse als *de facto* unverrückbar zu betrachten.¹⁰ Gleichermäßen interessant und beunruhigend ist die Tatsache, dass die Berg-Karabach-Frage weder bei den Parlamentswahlen im Jahr 2012 noch bei den Präsidentschaftswahlen kritisch debattiert, geschweige denn im Sinne einer anzustrebenden Kompromisslösung erörtert wurde. Da sich die armenischen Medien – von wenigen Ausnahmen abgesehen – größtenteils staatstragend geben, findet auch in der Öffentlichkeit kaum eine kontroverse Debatte über die Notwendigkeit, eine Konfliktlösung mittels gegenseitiger Zugeständnisse und Kompromisse anzustreben, statt.

Unter Verweis auf die sowjetische Verfassung sowie die Referenden von 1991 (Volksentscheid vom 10. Dezember 1991 über die am 2. September desselben Jahres proklamierte Unabhängigkeit) und 2006 (Verfassungsreferendum vom 10. Dezember 2006) betrachtet sich Berg-Karabach – zudem angesichts der überwältigenden Mehrheit, die sich in beiden Volksabstim-

10 In dem Krieg kamen 25.000 Soldaten und Zivilisten ums Leben, eine Million Menschen wurden zu Binnenvertriebenen.

mungen für die staatliche Unabhängigkeit ausgesprochen hatte – als ein Völkerrechtssubjekt, das ebenso wie die Republik Kosovo über die für einen Staat prinzipiell konstitutiven Merkmale (Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt) verfügt. Das *De-facto*-Regime in Berg-Karabach sowie die armenische Staatsführung und der Großteil der maßgeblichen Kräfte in der armenischen Gesellschaft (einschließlich der Mehrheit der Diaspora, u.a. repräsentiert durch die ARF) vertreten den „realpolitischen“ Standpunkt, dass „die Diplomatie letztendlich das, was die Geschichte hervorgebracht hat, bestätigt und dass dies, da sie nun die De-facto-Sezession Berg-Karabachs von Aserbaidshan herbeigeführt und die Fakten vor Ort neu geschrieben haben, letztendlich von der Welt anerkannt werden wird“¹¹ – die sogenannte „normative Kraft des Faktischen“, die auch völkerrechtlich von Relevanz ist –, wohingegen „Aserbaidshan fast mit Sicherheit über die internationale Stärke verfügt, die armenische Seite in einem unsicheren Schwebestadium zu halten und die Anerkennung der Unabhängigkeit Berg-Karabachs zu verhindern“.¹²

Der Kaukasus-Experte Alexei Malaschenko vertrat nach der Unterzeichnung der Deklaration von Schloss Meiendorf bei Moskau im November 2008 durch die Präsidenten der beiden Konfliktparteien sowie den russischen Präsidenten Dmitri Medwedew als Spiritus Rector des Treffens der Präsidenten die Ansicht, dass es zu jener Zeit objektiv betrachtet keine Lösung des Konflikts gäbe, die für alle Seiten zufriedenstellend wäre. Deswegen sei es so wichtig, „sich regelmäßig zu treffen und in aller Ruhe nichtssagende Papiere zu unterschreiben, denn dies erzeugt die wohlthuende Illusion, der Konflikt werde doch irgendwie gelöst“.¹³

Vor dem Hintergrund des an den Armeniern verübten Genozids und der Gebietsabtretungen an die kemalistische Türkei in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg¹⁴ fällt es den Armeniern schwer, „territoriale Zugeständnisse“ zu machen. Der Verlust Nachitschewans, das bis 1914 zum Großteil von Armeniern bewohnt war, sowie die dort begangenen Gräueltaten und die Zerstörung der armenischen Kulturdenkmäler streuten ebenfalls Salz in die Wunden Armeniens.

Das Verhalten der Türkei, die erwähnten Gebietsverluste in Ostanatolien und im Südkaukasus nach dem Ersten Weltkrieg und die von Stalin nach dem Zweiten Weltkrieg durchgeführte Deportation von in ihr „Heimatland“ zurückgekehrten Armeniern haben bei den Armeniern eine tiefe und existenzi-

11 Thomas de Waal, *Black Garden: Armenia and Azerbaijan through Peace and War*, New York 2003, S. 306.

12 Ebenda, S. 307.

13 Alexei Malaschenko, zitiert in: Manfred Quiring, *Pulverfass Kaukasus: Konflikte am Rande des russischen Imperiums*, Berlin 2009, S. 79.

14 Der Vertrag von Sèvres vom August 1920 zwischen dem Osmanischen Reich und den Siegermächten des Ersten Weltkriegs schuf zwar ein unabhängiges „Großarmenien“, ein großer Teil dieses Territoriums ging nach dem Türkisch-Armenischen Krieg (September bis Dezember 1920) jedoch wieder verloren. Im Vertrag von Moskau vom 16. März 1921 erkannte Sowjetrußland die türkische Oberhoheit über die Regionen Kars, Ardahan und Artvin an. Mit dem Vertrag von Lausanne aus dem Jahr 1923 wurde Ostanatolien, d.h. Westarmenien, der Türkei zugeschlagen.

elle Furcht vor Verfolgung und Unrecht ausgelöst. Daher rührt auch ihre Furcht, den für Armenien vordergründig vorteilhaften Status quo durch Kompromisse aufs Spiel zu setzen, die sich im Nachhinein für die Bevölkerung Armeniens und Berg-Karabachs z.B. in puncto Sicherheit als nachteilig erweisen könnten.

Es ist bedauerlich, dass „einige politische Kräfte in Armenien der Ansicht sind, dass eine Fortdauer des Status quo die 1994 durch den Sieg auf dem Schlachtfeld errungenen politischen Ergebnisse [Verlust der Kontrolle Aserbaidchans über Berg-Karabach und die Einnahme und Besetzung von sieben umliegenden Bezirken, H.-J.S.] garantiert, in der Hoffnung, dass ein Ansatz ähnlich wie der im Falle des Kosovo, der die Selbstbestimmung des Volkes Berg-Karabachs ermöglicht, früher oder später zur Anwendung kommen wird“.¹⁵ Aserbaidshan wendet über drei Milliarden US-Dollar jährlich allein für Verteidigungsausgaben auf, eine Summe, die größer ist als der gesamte armenische Staatshaushalt. Die aserbaidshanische Führung scheint sich darüber hinaus auch ihrer Fähigkeit sicher zu sein, Berg-Karabach zurückzuerobern.¹⁶

Der derzeitige Rüstungswettlauf, der von Aserbaidchans Gas- und Öleinnahmen noch angeheizt wird, wirkt sich höchst nachteilig auf den 1994 vereinbarten Waffenstillstand aus, den Sargis Ghazarjan als „einen [von den Beteiligten] selbst regulierten, prekären und anfälligen Waffenstillstand ohne jegliche zwischen den Streitkräften Berg-Karabachs und Aserbaidchans stationierte Truppen“¹⁷ charakterisiert. Die gemessen an den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln völlig disproportionale Aufrüstung in den am Konflikt beteiligten Staaten präjudiziert Auswirkungen auf die geopolitische Balance in der Region in einem alarmierenden Ausmaß.¹⁸

Waffenlieferanten wie Israel, die Türkei, die Ukraine, Belarus und Russland (Letzteres vor allem vor dem Hintergrund seiner Funktion als Kovorsitzender der Minsker Gruppe) müssen sich in verstärktem Maße mit der Frage auseinandersetzen, inwieweit sie die nationalistischen „Kriegsgeister“ die sie unweigerlich mit ihren Waffenlieferungen anstacheln, weiterhin in ihrer „Flasche“ werden einhegen können. Insbesondere Russland sollte sich das Schicksal des „Zauberlehrlings“ vor Augen halten, der die „Geister, die er rief“, nicht mehr los wurde.

Der Rüstungswettlauf ist zudem eine Fehlallokation von Ressourcen, die dringend für die Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung in bei-

15 Sargis Ghazaryan, Background: Setting the Political Stage, in: Michael Kambek/Sargis Ghazaryan (Hrsg.), *Europe's Next Avoidable War: Nagorno-Karabakh*, Basingstoke 2013, S. 10-23, hier: S. 21. Siehe ebenso: Thomas de Waal, *Remaking the Nagorno-Karabakh Peace Process*, in: *Survival* 4/2010, S. 159-176, hier: S. 160.

16 Vgl. Ghazaryan, a.a.O. (Anm. 15), S. 21. Vgl. ebenso Hans-Joachim Schmidt, *Droht ein neuer Krieg in Berg-Karabach?*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2011*, Baden-Baden 2013, S.189-202, hier: S. 194.

17 Ghazaryan, a.a.O. (Anm. 15), S. 21.

18 Vgl. ebenda.

den Ländern sowie deren weiterhin prekärer Infrastruktur erforderlich ist (siehe z.B. die bislang zumindest teilweise aus politischen Gründen nicht erfolgte soziale Integration der rund einen Million Binnenvertriebener).

Die internationale Gemeinschaft ist politisch gefordert, sich in stärkerem Maße als bisher mit der Lösung des Konflikts um Berg-Karabach zu befassen.

Seit der seinerzeit prognostizierte und erhoffte Durchbruch beim „Präsidentengipfel“ in Kasan im Juni 2011, i.e. die Einigung über die von den Kovorsitzenden der Minsker Gruppe erarbeiteten „Madrider Prinzipien“ als Verhandlungsrahmen für einen Friedensschluss, ausgeblieben ist, tritt der Vermittlungsprozess im Berg-Karabach-Konflikt auf der Stelle. Insbesondere gelang es nicht, die im Grundsatz bereits beschlossenen und zwischen den Konfliktparteien unter russischen Auspizien vereinbarten vertrauensbildenden Maßnahmen (u.a. Rückzug der Heckenschützen, Etablierung eines erweiterten Mechanismus für die Untersuchung von Zwischenfällen an der Kontaktlinie) auch absprachegemäß umzusetzen. Dies hätte jedoch der personellen Aufstockung und einer besseren finanziellen Ausstattung des unter der Leitung des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE stehenden OSZE-Beobachterteams bedurft, um es in die Lage zu versetzen, zusätzlich zur Beobachtung des Waffenstillstands Zwischenfälle an der Kontaktlinie zu prüfen. Aserbaidschan torpedierte bei den diesbezüglichen Budgetberatungen in der OSZE die Finanzierung der in Sotschi im Januar 2012 vereinbarten vertrauensbildenden Maßnahmen und machte hiermit erneut deutlich, welchen realen Wert solche von den Kovorsitzenden von langer Hand vorbereitete Absprachen zwischen den Präsidenten haben.

Ein weiterer Rückschlag für den Aufbau dringend benötigten gegenseitigen Vertrauens in den ohnehin zähen Berg-Karabach-Verhandlungen war der Fall Safarow. 2004 hatte der aserbaidschanische Offizier Ramil Safarow während eines in Ungarn im Rahmen des NATO-Programms Partnerschaft für den Frieden stattfindenden Sprachkurses einen armenischen Offizier, der ebenfalls an dem Kurs teilnahm, im Schlaf mit einer Axt ermordet. Safarow wurde daraufhin zu lebenslanger Haft verurteilt, eine Entlassung vor Ablauf von 30 Jahren wurde ausgeschlossen. Im August 2012 wurde er von Ungarn an Aserbaidschan überstellt und dort entgegen anders lautender Zusage nicht nur umgehend begnadigt, sondern auch noch befördert.

Die von Armenien geplante und wiederholt angekündigte Aufnahme von Flügen zwischen Eriwan und dem modernisierten Flughafen von Stepanakert ist ein weiterer Stein des Anstoßes – aus Sicht Aserbaidschans gießt Armenien damit Öl in ein bereits schwelendes Feuer. Bislang haben Armenien und Berg-Karabach auf die Aufnahme des prinzipiell bereits beschlossenen Flugverkehrs zwischen beiden Städten, die das Los der leidgeprüften Bevölkerung Berg-Karabachs erheblich erleichtern würde, noch verzichtet. Interessanterweise haben Armenien und Berg-Karabach noch nie versucht, den Flugverkehr zwischen Baku und Nachitschewan zu stören. Aufgrund des von den

Kovorsitzenden der Minsker Gruppe auf Armenien ausgeübten politischen Drucks wurde die Aufnahme von Flügen von Stepanakert aus auf unbestimmte Zeit ausgesetzt.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Minsker Gruppe bzw. ihre drei Kovorsitzenden im offensichtlich in der Sackgasse befindlichen Prozess zur Beilegung des Berg-Karabach-Konflikts das selbst gesteckte Ziel in absehbarer Zeit erreichen können, nämlich „zu einem Rahmenabkommen für die Beilegung des Berg-Karabach-Konflikts in Übereinstimmung mit den gemeinsamen G-8-Erklärungen der Präsidenten Frankreichs, Russlands und der Vereinigten Staaten von L’Aquila (2009), Muskoka (2010) und Deauville (2011) [Letzteres am Vorabend des trilateralen Präsidententreffens im Juni 2011, H.-J.S.] zu gelangen“.¹⁹

Bei den Erklärungen von L’Aquila, Muskoka und Deauville handelt es sich um gemeinsame Erklärungen der drei Kovorsitz-Staaten der Minsker Gruppe, Frankreich, Russland und die Vereinigten Staaten, die große Beachtung in den Medien fanden. In ihnen werden die Prinzipien, die der endgültigen Lösung des Konflikts zugrunde liegen sollen, aufgelistet. Bekannt unter der Bezeichnung *Basic* oder *Madrid Principles* wurden sie dem armenischen und dem aserbaidjanischen Außenminister erstmals im November 2007 auf dem OSZE-Ministerratstreffen von Madrid vorgestellt. Die *Basic Principles* beruhen auf den in der Helsinki-Schlussakte von 1975 vereinbarten Prinzipien der Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt, der territorialen Unversehrtheit der Staaten und der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker und nennen die folgenden sechs Elemente als wichtigste Voraussetzung für eine Lösung des Konflikts: die Rückführung der Berg-Karabach umgebenden besetzten Gebiete unter aserbaidjanische Kontrolle, einen vorläufigen Status für Berg-Karabach, einschließlich der Gewährleistung seiner Sicherheit und Selbstverwaltung, die Verbindung von Armenien nach Berg-Karabach durch einen Korridor (den sogenannten Latschin-Korridor), die zukünftige Bestimmung des endgültigen rechtlichen Status von Berg-Karabach durch eine rechtsverbindliche Willensäußerung, das Recht aller Binnenvertriebenen und Flüchtlinge auf Rückkehr an ihre früheren Wohnorte sowie internationale Sicherheitsgarantien, einschließlich eines *Peacekeeping*-Einsatzes.²⁰ Angesichts der Emotionen, die durch die Indoktrination von Teilen der Bevölkerung in beiden Ländern u.a. mit Hilfe von Bildungsprogrammen entfacht wurden, die einer politisch wünschenswerten Deeskalation zuwiderlaufen, benötigen die *Peacekeeping*-Truppen sicherlich ein „robustes Mandat“.

19 Ebenda, S. 22.

20 Vgl. The White House, Office of the Press Secretary, Joint Statement on the Nagorno-Karabakh Conflict by U.S. President Obama, Russian President Medvedev, and French President Sarkozy at the L’Aquila Summit of the Eight, 10. Juli 2009, unter: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-Statement-on-the-Nagorno-Karabakh-Conflict/. Vgl. ebenso Ghazaryan, a.a.O. (Anm. 15), S. 22-23, sowie Schmidt, a.a.O. (Anm. 16), S. 189.

In der Deauville-Erklärung wird nochmals betont, dass „nur eine Verhandlungslösung zu Frieden, Stabilität und Versöhnung führen kann“ und dass „die Anwendung von Gewalt [...] von der internationalen Gemeinschaft verurteilt würde“.²¹ Es ist allerdings fraglich, inwieweit eine solche Warnung einen selbstbewussten Ölstaat wie Aserbaidschan, der gezielt weiter aufrüstet und das Recht zu haben glaubt, den Status quo ante schnellstmöglich wieder herzustellen, tatsächlich beeindruckt.

Die Gipfeltreffen der Präsidenten der Konfliktparteien, die von 2008 bis 2012 stattfanden und vom damaligen russischen Präsidenten Dmitri Medwedew moderiert wurden, haben anschaulich vor Augen geführt, dass es keine tragfähige Lösung des Berg-Karabach-Konflikts geben kann, solange die politischen Führungen der Konfliktparteien selbst und aus eigenem Antrieb nicht dazu bereit sind,

- eine den beiderseitigen Interessen hinreichend Rechnung tragende Kompromisslösung nicht nur ernsthaft anzustreben, sondern sie tatsächlich auch politisch umzusetzen (gute Referenzbeispiele für politisch mutiges Handeln sind die Aussöhnung und die Annäherung zwischen Deutschland und Frankreich und Deutschland und Polen sowie die von Charles de Gaulle gegen größten internen Widerstand durchgesetzte Politik, Algerien in die „Unabhängigkeit“ zu führen);
- ihre jeweilige Bevölkerung auf die Notwendigkeit einer Kompromisslösung vorzubereiten und den politischen Mut aufzubringen, sie von dieser Notwendigkeit zu überzeugen und sie darauf einzustimmen (statt eine für die Konfliktlösung kontraproduktive Aufrüstung zu betreiben, säbelrasselnde Erklärungen abzugeben und die angeblich politisch gewollte Konfliktlösung zu konterkarieren, indem sie früheren Erklärungen, denen die jeweils andere Seite berechtigterweise vertraut hat, zuwiderhandeln).

Darüber hinaus sind bei der Fortsetzung der Verhandlungen zur Beilegung des Berg-Karabach-Konflikts folgende in der Erklärung von L’Aquila nicht genannten Punkte zu berücksichtigen:

- die ausdrückliche Einbeziehung der Republik Berg-Karabach als Partei in den Verhandlungsprozess (dies geschieht derzeit nur mittelbar über die von den Kovorsitzenden regelmäßig in Stepanakert geführten Vermittlungsgespräche; Berg-Karabach wurde als „Partei“ in die Waffenstillstandsvereinbarung von 1994 mit einbezogen und nahm in den 90er

21 Joint Statement on the Nagorno-Karabakh Conflict by Dmitry Medvedev, President of the Russian Federation, Barack Obama, President of the United States of America, and Nicolas Sarkozy, President of the French Republic at the Deauville Summit of the Eight, 26. Mai 2011, unter: <http://www.osce.org/mg/78195>.

- Jahren, als Robert Kotscharjan Präsident Berg-Karabachs war, auch an den Vermittlungsgesprächen teil);
- der Abschluss eines Gewaltverzichtsabkommens zwischen Aserbaidschan, Armenien und Berg-Karabach sowie
- die Unterlassung von nationalistischer Hasspropaganda auf allen Seiten als eine Art „verbale Abrüstung“ und vertrauensbildende Maßnahme im Geiste der Schlussakte von Helsinki.²²

Es bleibt abzuwarten, ob das „historische“ Treffen des armenischen und des aserbaidischen Präsidenten am 12. November 2013 in Wien zumindest dazu beigetragen hat, den Friedensprozess neu zu beleben und den Teufelskreis zu durchbrechen, der beide Seiten zu Gefangenen ihrer eigenen nationalen Attitüde gemacht hat. Das Treffen war von der Minsker Gruppe der OSZE vermittelt worden. Inzwischen haben weitere Treffen zwischen dem armenischen und dem aserbaidischen Außenminister stattgefunden (z.B. am 5. Dezember 2013 auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Kiew) und die Kovorsitzenden sind mehrfach in die Region gereist. Der Schweizer OSZE-Vorsitz des Jahres 2014 hat mit Blick auf den bevorstehenden 20. Jahrestag des Waffenstillstandsabkommens bereits zusätzliche Initiativen zur Konfliktlösung geplant, mit denen die Pattsituation in Berg-Karabach überwunden werden soll.

Die armenisch-apostolische Kirche

Die armenisch-apostolische Kirche war über Jahrhunderte der „Kitt“, der das armenische Volk zusammenhielt, und das Surrogat für die fehlende oder geschwächte Staatsmacht. Mit Blick auf die nun mehr denn je notwendige Herausbildung einer Zivilgesellschaft, die die Bedürfnisse der Menschen artikulieren und ihre Interessen wirksam vertreten und verteidigen kann, erweist es sich als Nachteil, dass sie sich nie als Gegenmacht zum Staat verstanden hat und somit auch nicht bereit ist, sozial benachteiligten Bürgern als Sprachrohr zu dienen und sich für dringend erforderliche soziale und wirtschaftliche Reformen stark zu machen. Kritisch zu beurteilen ist auch die Rolle, die die Kirche im Berg-Karabach-Konflikt spielt, in dem sie sich nicht aktiv für eine den Interessen beider Bevölkerungen dienende Kompromisslösung einsetzt. Für die Heranbildung einer „mündigen“ Zivilgesellschaft wäre es hilfreich, wenn die Kirchenführung eine weniger „herrschaftsorientierte“ und stattdessen stärker auf die Verbesserung des sozialen Loses der zu einem großen Teil notleidenden Bevölkerung konzentrierte Haltung einnehmen würde.

22 Vgl. Otto Luchterhandt, Berg-Karabachs Selbstbestimmungsrecht: Begründung und praktische Folgerungen, in: Vahram Soghomonyan (Hrsg.), Lösungsansätze für Berg-Karabach/Arzach: Selbstbestimmung und der Weg zur Anerkennung, Baden-Baden 2010, S. 11-78, hier: S. 70-71.

Die armenisch-türkischen Beziehungen

Nach dem georgisch-russischen Krieg im August 2008 kam die Hoffnung auf, dass die armenisch-türkische Grenze – gleichsam als letztes im negativen Sinne symbolträchtiges Überbleibsel des Kalten Krieges seit dem Fall der Berliner Mauer – ebenso „fallen“ könnte. Dies sollte über die Aushandlung und Unterzeichnung der armenisch-türkischen Protokolle, die am 10. Oktober 2009 in Zürich unterzeichnet wurden, und die anschließende Aufnahme diplomatischer Beziehungen „ohne Vorbedingungen“ verwirklicht werden. In der Praxis hätte dies – nach dem Wegfall der von der Türkei infolge des Krieges um Berg-Karabach (1992-1994) verhängten Sanktionen – die Öffnung der Grenze für den Personen- und Güterverkehr sowie die Einrichtung eines grenzüberschreitenden Stromverbundes (angesichts einer potenziellen Stromüberproduktion für Armenien eine wichtige Deviseneinnahmequelle) bedeutet.

Die Öffnung der armenisch-türkischen Grenze wäre für Armenien eine Möglichkeit, sich aus der das Land belastenden Isolation zu befreien. Die sogenannte „Fußball-Diplomatie“ – der türkische und der armenische Staatspräsident wohnten beiden Weltmeisterschaftsqualifikationsspielen zwischen Armenien und der Türkei bei – wurde als Katalysator für die Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern betrachtet. Dies erwies sich jedoch als „Windei“, als die Türkei sich vor dem Hintergrund manifester aserbaidshischer Kritik und angesichts des türkischen Interesses, es sich mit der „neuen“ Energie-Macht (und dem „Glaubensbruder“) Aserbaidshen nicht zu verderben, weigerte die Protokolle zu ratifizieren,²³ deren Unterzeichnung in Anwesenheit der Außenminister der USA, Russlands, Frankreichs und der Schweiz sowie des Hohen Vertreters der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bereits Anlass zu politischen Kontroversen gegeben hatte.

Der im zeitlichen Kontext des georgisch-russischen Krieges von Ministerpräsident Recep Erdoğan vorgebrachte türkische Vorschlag, einen Kaukasus-Pakt für Stabilität und Zusammenarbeit zu schließen, entpuppte sich rasch als politischer Fehlschlag.

Dass die temporäre armenisch-türkische „Annäherung“ (in Gestalt der „Fußball-Diplomatie“) bereits im Ansatz scheiterte, ist bedauerlich. Dies gilt umso mehr als der armenische Präsident die Anerkennung des Genozids durch die Türkei nicht länger als *Conditio sine qua non* für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen verlangte (so eine Äußerung des Präsidenten in einer Fernsehsendung im November 2008).

Ein ermutigendes Zeichen sind hingegen die in der jüngeren Vergangenheit mit der Unterstützung zahlreicher NGOs, politischer Stiftungen und Einrichtungen wie der Deutsche Volkshochschulverband unternommenen Versuche, mit der Durchführung multinationaler kultureller Veranstaltungen, auf denen

23 Armenien legte den Ratifizierungsprozess daraufhin „vorläufig“ auf Eis.

Menschen aus der Türkei und aus Armenien zusammentreffen, um miteinander zu diskutieren und sich kulturell auszutauschen, das armenisch-türkische Verhältnis zu entkrampfen und gleichzeitig einen gesellschaftspolitisch wichtigen Beitrag zur Aufarbeitung der grauvollen Vergangenheit zu leisten. Es ist zu hoffen, dass diese Initiativen mittelbar auch positive Auswirkungen auf die Exekutive beider Länder haben – insbesondere die türkische, die weiterhin beharrlich autistisch agiert und nicht in der Lage zu sein scheint, die moralische Verantwortung für den in der Zeit des Osmanischen Reiches begangenen Genozid zu übernehmen.

In ihrem Bestreben, auf der Basis einer kurz nach dem georgisch-russischen Krieg im Jahr 2008 verabschiedeten politischen Strategie die Rolle einer Regionalmacht im Südkaukasus zu übernehmen, sollte die Türkei die politische Courage besitzen, auf Armenien und seine Menschen zuzugehen, die im ausgehenden 19. Jahrhundert und im Jahr 1915 entsetzlich unter türkischer Verfolgung gelitten haben. Ein solcher Schritt könnte die Grundlagen für eine regionale Zusammenarbeit im Südkaukasus schaffen und gleichzeitig die prekäre Sicherheitssituation in der Region stabilisieren. Grenzüberschreitend agierende Internet-Plattformen dürften sich für die Überwindung der „Sprachlosigkeit“ hinsichtlich der Anerkennung des Genozids als ebenso hilfreich erweisen wie dabei, die politisch notwendige Katharsis herbeizuführen, die sich aus der Beschäftigung mit der Vergangenheit ergibt.

Mit Blick auf den 100. Gedenktages des Genozids wird Armenien erneut den eindringlichen Versuch unternehmen, in der internationalen Gemeinschaft Bündnispartner zu gewinnen, die die Türkei davon überzeugen sollen, den an den Armeniern verübten Genozid anzuerkennen. Die Folge wird sein, dass die Türkei ihrerseits nachhaltig Druck auf ihre „Bündnispartner“, „Glaubensbrüder“ sowie ihre Handels- und Wirtschaftspartner in der islamischen Welt ausüben wird, dem armenischen Werben um internationale Anerkennung des Genozids eine Absage zu erteilen. Im Gegensatz zu Deutschland, das sich zur Schuld an dem und zur Verantwortung für den von ihm begangenen Völkermord an den Juden (Holocaust) bekannte bzw. bekennen musste – sozusagen das Eintrittsbillet für die Wiederaufnahme in die internationale Gemeinschaft –, entzog sich die Türkei bisher hartnäckig der Anerkennung des hinreichend dokumentierten Völkermordes, der „zur fast vollständigen Vernichtung der Armenier in Anatolien geführt“²⁴ hat.

Wäre es seinerzeit zu einer Grenzöffnung gekommen, hätte sich dies höchstwahrscheinlich positiv auf die Entwicklung des armenischen Außenhandels und seiner Wirtschaftsbeziehungen mit der Türkei und den EU-Mitgliedstaaten ausgewirkt (zwischen der EU und der Türkei besteht eine Zollunion). Eine Grenzöffnung hätte die armenische Wirtschaft gezwungen, ihre Wett-

24 Erinnerung und Gedenken an die Vertreibungen und Massaker an den Armeniern 1915 – Deutschland muss zur Versöhnung zwischen Türken und Armeniern beitragen, Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5689, 15. Juni 2005, S. 1.

bewerbsfähigkeit infolge der ausländischen Wirtschafts- und Handelskonkurrenz zu verbessern und auch das Wettbewerbsrecht zu reformieren. Des Weiteren hätte sich eine Grenzöffnung möglicherweise auch positiv auf Armeniens Umgang mit den politisch in einer Sackgasse befindlichen Verhandlungen über Berg-Karabach ausgewirkt.

Die von der Türkei nach der Paraphierung der armenisch-türkischen Verhandlungsprotokolle am 23. April 2009, dem Vorabend des Genozid-Gedenktages, vorgebrachte Bedingung für die Öffnung der Grenze – der Abzug oder zumindest Teilabzug der armenischen Truppen aus den Berg-Karabach umgebenden besetzten Gebieten – wurde von Armenien sofort und unmissverständlich mit der Begründung zurückgewiesen, eine solche Forderung stehe den Voraussetzungen für die Verhandlungen, nämlich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen „ohne Vorbedingungen“, diametral gegenüber. Armenien ist der Auffassung, dass der türkische Versuch, die Öffnung der armenisch-türkischen Grenze an Armeniens Rückzug aus den besetzten Gebieten zu koppeln, für Armenien politisch inakzeptabel ist.

Es bleibt abzuwarten, ob es der Schweiz als OSZE-Vorsitz des Jahres 2014 gelingen wird, Bewegung in die armenisch-türkischen Beziehungen und den Prozess zur Lösung des Berg-Karabach-Konflikts zu bringen. Die sogenannten „eingefrorenen Konflikte“ gehören zu den Schwerpunkten der Schweiz für ihre Zeit als OSZE-Vorsitz.

Die armenisch-iranischen Beziehungen

Aufgrund seiner „Insellage“ ist es für Armenien politisch und wirtschaftlich bzw. energiepolitisch wichtig, die Zusammenarbeit mit dem Iran auf eine belastbare und ausbaufähige Grundlage zu stellen.

Der Iran, Heimat sowohl einer aserischen als auch einer armenischen Minderheit, spielt als Anrainer Afghanistans, als Transitland für Drogentransporte sowie als potenzielle Regionalmacht am Golf und im Südkaukasus eine zunehmend wichtige regionalpolitische Rolle. Das ist angesichts seiner historischen Verwobenheit mit der südkaukasischen (einschließlich Berg-Karabachs) und der kaspischen Region nicht überraschend und spiegelt sich auch in der regen armenisch-iranischen Besuchsdiplomatie sowie im Straßenbild in Armenien mit seinen zahlreichen iranischen Nummernschildern an Lastkraftwagen wie an Touristenautos wider.

Darüber hinaus erhofft Armenien von einer Verständigung auf ein ausschließlich friedlichen Zwecken dienendes iranisches Nuklearprogramm eine Deeskalation der sich kontinuierlich verschärfenden innenpolitischen Situation in Syrien. Der zunehmende Exodus von Angehörigen der in Syrien lebenden armenisch-christlichen Minderheit (ca. 140.000 vor dem Ausbruch des Bürgerkrieges) konfrontiert Armenien verstärkt mit einem Flüchtlingsproblem. Aufgrund der angespannten sozialen Lage und der schlechten Arbeitsmarktsituation fällt es Armenien schon jetzt schwer, die Flüchtlinge

zünftig und reibungslos in ihre angeschlagenen sozialen Strukturen zu integrieren.

Die im Iran lebende armenische Diaspora ist ein vielversprechender Anknüpfungspunkt für die Intensivierung der im beiderseitigen Interesse liegenden Zusammenarbeit (u.a. Lieferung armenischer Elektrizität gegen Lieferung von Erdgas und Erdöl, Tourismus, Export landwirtschaftlicher Produkte wie z.B. Lammfleisch). Die 5+1-Gespräche über das iranische Nuklearprogramm sind daher für Armenien aufgrund der von den USA und der EU verhängten Handelssanktionen gegen den Iran, die sich ebenfalls nachteilig auf die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen sowie den Finanzdienstleistungssektor Armeniens auswirken, von existenzieller Bedeutung. Eine Lockerung oder Aufhebung der Sanktionen würde die armenisch-iranischen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen wiederbeleben.

Die armenischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2012 und 2013

Die armenischen Parlamentswahlen vom 6. Mai 2012 sowie die Präsidentschaftswahlen vom 18. Februar 2013 machten erneut deutlich, dass es den Debatten im Vorfeld aufgrund der gegebenen Parteienstruktur und der politisch bislang nur gering ausgeprägten Zivilgesellschaft an „Pfeffer“ fehlte. Es wurden zudem keine direkten Debatten zwischen den Präsidentschaftskandidaten oder den wichtigsten Parteivertretern im Fernsehen übertragen. Außenpolitische Themen wie

- der armenisch-türkische Normalisierungsprozess,
- der Berg-Karabach-Konflikt bzw. der Konfliktlösungsprozess,
- ENP und ÖP bzw. der Abschluss eines Assoziierungsabkommens, einschließlich eines DCFTA,
- der Beitritt zur Zollunion bzw. einer zukünftigen Eurasischen Union sowie
- das Visa-Erleichterungsabkommen zwischen der EU und Armenien.

spielten im Wahlkampf keine wahrnehmbare Rolle. Problematisch war vor allem, dass die politischen Akteure die armenischen Bürger nicht an den auch die Gesellschaft maßgeblich berührenden außenpolitischen Entscheidungsprozessen teilhaben ließen.

Auch innenpolitische Themen wie

- die politische Instrumentalisierung der Justiz,
- die weitere Öffnung der Einkommensschere,
- die prekäre soziale Lage (Arbeitslosigkeit, defizitäre Gesundheits- und soziale Sicherungssysteme),

- die zunehmende Abwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften (Perspektivlosigkeit auf dem Arbeitsmarkt),
- das zunehmende Stadt-Land-Gefälle (60 Prozent des Bruttosozialprodukts werden in der Region Eriwan erwirtschaftet) sowie
- Korruption und die weitere Oligarchisierung der Wirtschaft.

fürten selten zu lebhaften öffentlichen Diskussionen. Einige NGO's prangerten allerdings Fälle von Korruption, ökologisch problematische Eingriffe in die Natur durch Bergbauaktivitäten, den Bau von ökologisch fragwürdigen Kraftwerken zur Erzeugung von Elektrizität sowie die Zerstörung von Bausubstanz in den wenigen noch vorhandenen Altstadtvierteln an. Eine wichtige Rolle spielten dabei die sich schnell verbreitende Internetnutzung und die Internetkultur, die ein möglicher Katalysator für die Herausbildung eines zivilgesellschaftlichen Bewusstseins und die Artikulation von Meinungen zu gesellschaftspolitisch relevanten Themen sind. Die Wahlkämpfe der Jahre 2012 und 2013 können somit als ein Fingerzeig dafür gesehen werden, dass die Informationstechnik erfolgreich für die Beförderung politisch relevanter Themen auf die politische Tagesordnung genutzt werden kann.

Erfreulich ist auch, dass die Exekutive sich nach den Vorkommnissen bei den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2008 erfolgreich der Aufgabe gestellt hat, den Parteienvertretern ausreichend Sendezeit in Rundfunk und Fernsehen zur Verfügung zu stellen²⁵ und rechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Versammlungsfreiheit und dem Demonstrationsrecht adäquat zu lösen.²⁶

Am Vorabend beider Wahlen finanzierten die OSZE, die EU, der Europarat sowie zahlreiche politische Stiftungen und NGOs Förderprogramme zugunsten einer korrekten, international anerkannten Standards entsprechenden Durchführung der Wahlen. Darüber hinaus führten sie Schulungskurse für lokale Wahlbeobachter, Wahlkommissionen (über die korrekte Anwendung des Wahlrechts) und Polizeikräfte (zum rechtlich adäquaten Umgang mit Versammlungsfreiheit und Demonstrationsrecht) durch.

Die vor den Parlamentswahlen mehrfach verkündete Absicht, Politik und Wirtschaft zu entflechten, wurde bedauerlicherweise nicht eingehalten. Dank des Mehrheitswahlsystems gelang es erneut den Vertretern der herrschenden Oligarchie, sich ausreichend Einfluss im Parlament zu verschaffen.

25 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Armenia, Presidential Election, 18 February 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, a.a.O. (Anm. 7), S. 1-2, 14-16; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Armenia, Parliamentary Elections, 6 May 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 26. Juni 2012, S. 2, 14-17, unter: <http://www.osce.org/odihr/91643>.

26 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Armenia, Presidential Election, 18 February 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, a.a.O. (Anm. 7), S. 4; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Armenia, Parliamentary Elections, 6 May 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, a.a.O. (Anm. 25), S. 5, 11-13.

Solange es nicht gelingen wird, die folgenden Ziele zu verwirklichen, dürfte die Herausbildung einer politisch interessierten, aktiven, funktionierenden und partizipationsfähigen Zivilgesellschaft in Armenien ebenso schwierig sein wie der erfolgreiche Aufbau eines zukunftsfähigen und leistungsfähigen armenischen Staates:

- dem Gros der Bevölkerung ein Existenzminimum zu sichern,
- Politik und Wirtschaft zu entflechten,
- eine Wettbewerbswirtschaft zu „installieren“, die die Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen hinreichend berücksichtigt (mit einer Judikative, die sich nicht gezwungen sieht, das „Recht des Stärkeren“ in ihr Entscheidungskalkül einzubeziehen, sondern sich ausschließlich Recht und Gesetz verpflichtet fühlt),
- die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken,
- die Korruption ernsthaft und wirksam zu bekämpfen,
- das Bildungssystem nachhaltig zu verbessern und dafür Sorge zu tragen, dass die Bildungselite von morgen sozial gerecht „kreiert“ wird und die hierfür erforderlichen Budgetmittel nicht nur für die universitäre, sondern auch für die schulische Ausbildung, bereitgestellt werden und
- der Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte durch die Schaffung adäquater Beschäftigungsmöglichkeiten entgegenzuwirken.

Die Ergebnisse der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen versahen Präsident Sargsjan sowie die von ihm geführte Republikanische Partei mit einem starken Mandat, die innen- und außenpolitischen Herausforderungen couragiert anzugehen.

In ihrem Abschlussbericht zu den Parlamentswahlen vom 6. Mai 2012 kam die Wahlbeobachtungsmission des BDIMR zu dem Ergebnis, dass „die Wahlen [...] unter verbesserten rechtlichen Rahmenbedingungen durchgeführt wurden [und] sich durch einen vom Wettbewerb geprägten, lebhaften und größtenteils friedlichen Wahlkampf auszeichneten, der allerdings von einem nur geringen Maß an Vertrauen in die Integrität des Wahlprozesses gekennzeichnet war.“²⁷ In einer Erklärung zu den Präsidentschaftswahlen vom 18. Februar 2013 kamen die Vertreter des OSZE-BDIMR, der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE) und des Europäischen Parlaments zu der Schlussfolgerung, dass „Armeniens Präsidentschaftswahlen insgesamt ordnungsgemäß durchgeführt wurden und von der Achtung der Grundfreiheiten, einschließlich der Versammlungsfreiheit und des Rechts auf freie Meinungsäußerung, gekennzeichnet waren.“²⁸ Kritisch wurde jedoch ange-

27 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Armenia, Parliamentary Elections, 6 May 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, a.a.O. (Anm. 25), S. 1.

28 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Press Release, Armenian election generally well-administered with fundamental freedoms respected, but some key

merkt, dass „mangelnde Unparteilichkeit seitens der öffentlichen Verwaltung sowie die Zweckentfremdung administrativer Ressourcen gleichzeitig dazu geführt haben, dass die Grenzen zwischen staatlichen Aktivitäten und denjenigen der Regierungspartei verwischt wurden“.²⁹

Die Beobachter bestätigten, dass es seit den letzten Präsidentschaftswahlen deutliche Verbesserungen im Wahlprozess gegeben habe. Laut Karin Woldseth, Leiterin der Delegation der PACE, waren in vielen Bereichen Fortschritte festzustellen, darunter die Medien und die rechtlichen Rahmenbedingungen.³⁰

Die Abschlussberichte der Wahlbeobachtungsmissionen des BDIMR zu den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen wurden am 26. Juni 2012 bzw. am 8. Mai 2013 veröffentlicht. Sie enthalten eine faktenreiche und gut dokumentierte Analyse des Wahlverlaufs sowie seiner Schwächen und Defizite und geben Empfehlungen dazu ab, wo und wie die Qualität der Wahlen in Zukunft noch verbessert werden sollte.

Wahlbeobachter von NGOs und Medienvertreter monierten Unregelmäßigkeiten wie z.B. das Auffüllen von Wahlurnen, die Verwendung von abwaschbarer Tinte (was eine doppelte Stimmabgabe ermöglichte), fragwürdige Wählerverzeichnisse (obwohl sie per Internet für „jeden“ überprüfbar waren), Bestechung und den Kauf von Wählerstimmen. Problematisch sind die Identifizierung und hinreichende Dokumentation von Verstößen gegen das Wahlgesetz. Die OSZE-Wahlbeobachtermission kann nur das kritisieren, was belegt ist, d.h. was juristisch belastbar als Verstoß gegen das Wahlgesetz dokumentiert wurde.

Im Hinblick auf die vormals von Armenien angestrebte Assoziierung mit der EU und deren „*More-for-more*“-Strategie (je umfassender ein Land Vorgaben der EU erfüllt, desto mehr Fördermittel soll es erhalten) war es für Armenien wichtig, dass sowohl die Parlaments- als auch die Präsidentschaftswahlen den Demokratie-Test in den Augen der EU sowie der OSZE im Großen und Ganzen erfolgreich bestanden.

Der dänische Philosoph Søren Kierkegaard schrieb einst: „Es ist ganz richtig, was die Philosophie sagt, dass das Leben rückwärts verstanden werden muss. Aber darüber vergisst man den anderen Satz, dass es *vorwärts gelebt* werden muss.“³¹ Armenien muss sich aus seiner Opferrolle und seinem rückwärtsgewandten Strukturdenken lösen bzw. befreien. Ohne die Beseitigung der einer

concerns remain, international election observers say, Eriwan, 19. Februar 2013, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/99676>.

29 Ebenda; vgl. ebenso OSCE ODIHR/Parliamentary Assembly of the Council of Europe/European Parliament, International Election Observer Mission, Republic of Armenia – Presidential Election, 18 February 2013, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Eriwan, 19. Februar 2013, S. 1 und 2, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/99675>.

30 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Press Release, a.a.O. (Anm. 28).

31 Søren Kierkegaard, *Ausgewählte Journale*, Band 1, JJ:165-168 (1843), Berlin/Boston 2013, S. 376 (Hervorhebung im Original).

gesunden Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft im Wege stehenden systemimmanenten Hindernisse durch nachhaltige Reformen und ohne eine visionäre Lösung des weiterhin schwelenden Konflikts um Berg-Karabach dürfte sich Armenien aus der „babylonischen Gefangenschaft“ kaum befreien können – mit der Folge, dass es wirtschaftlich und gesellschaftlich immer weiter hinter die südkaukasischen Nachbarn Georgien und Aserbaidschan zurückfällt. Der Abschluss eines Assoziierungsabkommens (einschließlich eines DCFTA) sowie die Öffnung der Grenze zur Türkei hätten die armenische Wirtschaft und das politische System Armeniens sicherlich vor enorme Herausforderungen gestellt – Herausforderungen, deren adäquate Lösung jedoch mittelfristig das Los der seit Langem leidenden und mit ihren sozio-ökonomischen Bedingungen unzufriedenen Bevölkerung nachhaltig verbessert hätte.

Schlussbemerkungen

Im Südkaukasus spielen Russland, die Türkei und der Iran, die allesamt eigene Interessen in der Region verfolgen, in Sicherheitsfragen eine entscheidende Rolle. Armenien ist es gelungen, seine Beziehungen mit zweien dieser Regionalmächte – mit Ausnahme der Türkei – auf eine belastbare Grundlage zu stellen, wobei Handel und Energiegeschäfte (Ausfuhr von Strom, Einfuhr von Gas und Öl) sowie der Tourismus für Armenien in den bilateralen Kooperationsbeziehungen von besonderer Bedeutung sind. Nach dem georgisch-russischen Krieg im Jahr 2008 trat die EU mit ihrer ENP/ÖP und der damit verbundenen Aushandlung der Assoziierungsabkommen (einschließlich der DCFTA) verstärkt als Kooperationspartner und Impulsgeber für die Lancierung politischer sowie handels- und wirtschaftspolitischer Reformprogramme in Erscheinung und wurde so zu einem ambitionierten Akteur im Südkaukasus. Während es der EU gelang, mit ihrer Beobachtermission (EUMM) an der georgisch-russischen Grenze als sicherheitspolitischer Akteur zusätzlich an Profil zu gewinnen, konnte sie Ähnliches in den armenisch-aserbaidschanischen Beziehungen nicht erreichen. Und während die drei Kovorsitzenden der Minsker Gruppe der OSZE regelmäßig politische Gespräche in Stepanakert führen, tut der EU-Sonderbeauftragte für den Südkaukasus dies nicht. Die EU macht sich vielmehr zum politischen „Gefangenen“ Aserbaidschans und hat es bislang nicht geschafft, durch politische Gespräche und konfliktlösungsrelevante Förderprogramme in der Konfliktregion wirksam zur Lösung des Konflikts um Berg-Karabach beizutragen. Der Versuch der EU, im Rahmen der ÖP mit Hilfe regionaler Förderprogramme, inhaltlich nahezu identischer Assoziierungsabkommen und grenzüberschreitender Kooperationsinitiativen das armenisch-aserbaidschanische Konfliktpotenzial (in Anlehnung an die zeitintensive deutsch-französische oder deutsch-polnische Konfliktbeilegung) mittelfristig abzubauen, erwies sich als illusorisch. Beim ÖP-Gipfel in

Vilnius im November 2013 wurden lediglich mit Georgien und der Republik Moldau Assoziierungsabkommen unterzeichnet (der Gipfel wurde von der in letzter Minute beschlossenen Weigerung der Ukraine, ein solches Abkommen zu unterzeichnen, überschattet).³²

Der von der EU unternommene Versuch, über den Abschluss von Assoziierungsabkommen an politischem Profil im Südkaukasus zu gewinnen, scheint vorerst fehlgeschlagen zu sein. Dies ist eine weitere bittere Pille für die EU, nachdem sie infolge des Scheiterns des Nabucco-Projekts bereits ihre Hoffnungen hatte begraben müssen, sich erfolgreich als politischer Akteur im Pipeline-Geschäft in Szene setzen (und dabei gleichzeitig gegenüber Russland im Südkaukasus „punkten“) zu können.

Für die EU ist nun von entscheidender Bedeutung, wie es ihr gelingen wird, sich mit Russland über die verschiedenen Ziele ihrer Nachbarschaftspolitik in Russlands „Hinterhof“ zu verständigen. Russland dürfte weiterhin auf lange Sicht bestrebt sein, Länder wie Armenien sowohl aus historischen als auch aus sicherheitspolitischen Erwägungen an sich zu binden.

Aufgrund seiner eigenen Interessen wird Russland als Kovorsitzender der Minsker Gruppe auch weiterhin kein konstruktives und genuines Interesse an einer „endgültigen“ Lösung des Berg-Karabach-Konflikts haben, die sowohl der Realität vor Ort (unter Berücksichtigung der „normativen Kraft des Faktischen“) als auch den Belangen beider Seiten Rechnung trägt. Das prekäre „Gleichgewicht der Kräfte“ an der Kontaktlinie scheint für Russland eher mit den eigenen Interessen vereinbar zu sein als ein Andocken von Ländern wie Armenien an die EU. Solange es im Konflikt um Berg-Karabach keine Lösung gibt, betrachtet die derzeitige armenische Führung Russland als unverzichtbaren Sicherheitsgaranten, und diese Abhängigkeit macht sich Russland zunutze.

Solange Russland die Kooperation von Staaten wie Armenien mit der EU nicht als eine *Win-win*-Situation begreift, dürfte das Putin-Regime das Projekt der Eurasischen Union/Zollunion forcieren. Russland bewertet die ÖP der EU als Konkurrenzprojekt und betrachtet die davon betroffenen Staaten als seinem „Einflussbereich“ zugehörig. Die seinerzeit vorgebrachte Idee der Schaffung von vier „gemeinsamen Räumen“ der EU und Russlands in den Bereichen Wirtschaft, innere Sicherheit (Freiheit, Sicherheit und Recht, einschließlich der Freizügigkeit von Personen), äußere Sicherheit sowie Forschung, Bildung und Kultur konnte bislang nicht in der beabsichtigten Form realisiert werden. Sie wäre jedoch eine Möglichkeit, das Konfliktpotenzial zu „neutralisieren“, das die ÖP provoziert hat. Dabei „irritiert“ die ÖP Russland nicht so sehr dadurch, dass sie den Akzent auf ein Freihandelsregime setzt, sondern vielmehr dadurch, dass sie grundsätzliche Veränderungen im Justiz-

32 Dies trotz der Tatsache, dass die Verhandlungen über die Details des Wortlauts eines Assoziierungsabkommens mit Armenien im Juli 2013 abgeschlossen worden waren. Zur Weigerung der Ukraine vgl. z.B. RFE/RL, Ukraine, EU's Eastern Partnership Summit Opens Amid Ukraine Tensions, 28. November 2013, unter: <http://www.rferl.org/content/ukraine-eu-yanukovych-vilnius-partnership-summit/25182851.html>.

wesen, die Einführung einer auf Wettbewerb beruhenden Marktwirtschaft und die Förderung der Menschenrechte als Voraussetzung für die Entstehung einer starken Zivilgesellschaft in den Mittelpunkt rückt.

Vor dem Hintergrund der sicherheits-, energie-, finanz-, wirtschafts-, handels- und bankpolitischen Abhängigkeit Armeniens von Russland, der rund 1,8 Millionen armenischen Arbeitsmigranten in Russland und der erheblichen Bedeutung von deren Transferleistungen für die armenische Wirtschaft sowie der grenzüberschreitenden Finanztransaktionen zwischen armenischen und russischen Unternehmen vollzog Präsident Sargsjan am 3. September 2013 eine politische Kehrtwende, indem er Armeniens Beitritt zur von Russland dominierten Zollunion ankündigte. Diese Entscheidung ließe sich auch als eine Entscheidung zugunsten des Fortbestehens der Klientelwirtschaft (und damit gegen die Einführung einer nach EU-Wettbewerbsprinzipien ausgerichteten Marktwirtschaft) interpretieren.

Die Kehrtwende ist jedoch auch als ein Zeichen dafür zu werten, dass Armenien offenbar nicht bereit ist, die mit der Vertragspolitik der EU verbundenen wirtschaftlichen und politischen Reformen ernsthaft und durchgreifend in Angriff zu nehmen und sie auch gegen den institutionellen Widerstand einer ihre Partikularinteressen entschlossen verteidigenden Herrschaftselite durchzusetzen, d.h. gezielt eine Politik zu betreiben, die einen fundamentalen Umbau des oligarchischen Wirtschaftssystems bedeutete und einen schmerzlichen Eingriff in die Eigeninteressen russischer und armenischer Unternehmer nach sich zöge. Des Weiteren besteht in Ländern wie Armenien bislang nur eine geringe Neigung, sich dem Wertekanon der EU zu unterwerfen, der z.B. Demokratie- und Wahlrechtsstandards, die Freiheit der Justiz von politischer Einflussnahme, eine auf Wettbewerb ausgerichtete Wirtschaftsordnung sowie Vergabeverfahren frei von Korruption umfasst.

Angesichts des Drucks, den Russland in den Bereichen Energie, Handel und Sicherheit auf ehemals sowjetische Länder ausübt, um sie von Vereinbarungen mit der EU, wie z.B. Assoziierungsabkommen, abzuhalten, wird es interessant sein zu beobachten, wie Armenien und die EU die auf dem Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft in Vilnius am 29. November 2013 abgegebene gemeinsame Erklärung umsetzen, d.h. EU-finanzierte Programme durchführen werden, die umfangreiche Wirtschaftsreformen, die Bekämpfung der Korruption und die Weiterentwicklung der Zivilgesellschaft zum Ziel haben. Armenien fällt es schwer zu verstehen, dass es unmöglich ist, eine erhöhte finanzielle Unterstützung der EU (nach dem „*More-for-more*“-Prinzip) und die Vorteile weitreichender EU-Assoziierungsabkommen (mit Schwerpunkt auf der Transformation staatlicher Strukturen und der Entwicklung der Zivilgesellschaft) in Anspruch zu nehmen und gleichzeitig der (*de facto* von Russland dominierten) Zollunion beizutreten, die 2015 in die Eurasische Union münden soll.

Der von Deutschland unterstützte Ansatz, grenzüberschreitende (sub-)regionale Strukturen im Verkehrs- und Transportwesen, im Energiebereich sowie

im Handel und in der Wirtschaft zu fördern und damit eine südkaukasische Regionalstruktur zu schaffen, die die Zusammenarbeit zwischen den Ländern des Südkaukasus und mit den Nachbarstaaten begünstigt und folglich zu einer Abnahme der Spannungen in der Region führt, wird derzeit hauptsächlich von der Türkei und Russland, aber auch von den südkaukasischen Staaten und ihrer Halsstarrigkeit konterkariert.

Problematisch ist die äußerst begrenzte internationale Präsenz entlang der Kontaktlinie zwischen den besetzten Gebieten und Aserbaidschan. Ebenfalls von Nachteil ist, dass eine der beiden Konfliktparteien nicht bereit ist, vertrauensbildenden, der Deeskalation dienenden Maßnahmen – wie etwa dem Rückzug der Heckenschützen, der Vereinbarung eines Konfliktbeobachtungsprojekts (das noch hinter dem Konfliktverhütungsprojekt zurückbliebe, auf das sich Russland und Georgien hinsichtlich des Südossetien-Konflikts verständigen konnten), der Einrichtung eines kleinen Grenzverkehrs sowie dem das Los der Grenzbevölkerung erleichternden Zugang zu kommunalen Dienstleistungen wie z.B. Wasser- und Stromversorgung – zuzustimmen.

Zu kritisieren ist schließlich, dass die internationale Gemeinschaft – einschließlich der OSZE – die disproportionale Aufrüstung Armeniens und Aserbaidschans nicht unmissverständlich als ein Vorgehen verurteilt, das einer Konfliktlösung diametral entgegensteht und dem politischen Anspruch, von der Lieferung von Waffen in Spannungsgebiete Abstand zu nehmen, zuwiderläuft. Die umfangreichen Waffenlieferungen Israels, Russlands, der Türkei und anderer Länder sind politisch kontraproduktiv, da sie die bereits bestehenden Spannungen in einer ohnehin prekären Situation spürbar erhöhen und die Sicherheitslage im Südkaukasus insgesamt negativ beeinflussen.

Kasachstan: Gelingt die konservative Modernisierung?

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit spielen zumindest in den offiziellen Dokumenten der OSZE eine wichtige Rolle. In der Praxis hat sich die Organisation allerdings längst damit abgefunden, dass es in einigen Teilnehmerstaaten – zumindest kurz- und mittelfristig – weder Demokratie noch Rechtsstaatlichkeit geben wird. Von Zeit zu Zeit wird jedoch noch die eine oder andere Gelegenheit dazu genutzt, rhetorisch einen demokratischen Wandel einzufordern. Dass dies ausgesprochen selten geschieht, wie beispielsweise im Vorfeld des angestrebten OSZE-Vorsitzes Kasachstans, zeigt, wie sich das Machtverhältnis zwischen den demokratischen und den autoritären Staaten innerhalb der OSZE verändert hat.

Mit der Unterzeichnung der Charta von Paris hatten sich zwar auch die zentralasiatischen Staaten zur Demokratie als einziger Regierungsform bekannt. Damals konnte jedoch noch niemand abschätzen, welche innerstaatlichen Dynamiken Demokratisierung und Privatisierung nach sich ziehen würden. Außerdem unterschied sich die innen- und außenpolitische Situation Anfang der 1990er Jahre grundlegend von der heutigen. Außenpolitisch waren die zentralasiatischen Staaten wirtschaftlich, aber auch ideologisch und symbolisch weitaus stärker auf den Westen angewiesen als heute. Ökonomisch benötigten sie Entwicklungshilfe und ausländische Direktinvestitionen. Den plötzlichen Wegfall des sowjetischen Modernisierungsmodells als ideologische Ressource hatten die meisten Staaten zunächst durch eine Hinwendung zum westlichen Modell und dessen Trias von Demokratie, Marktwirtschaft und Zivilgesellschaft kompensiert. Schließlich benötigten die jungen Staaten zur Stärkung ihrer innenpolitischen Position auch die symbolische Anerkennung durch das Ausland. All diese Faktoren stellten Machtressourcen für die westlichen Staaten zur Beeinflussung der Innenpolitik in den zentralasiatischen Ländern dar, die heute jedoch weitestgehend versiegt sind. Viele der Staaten sind nicht nur finanziell unabhängig, sondern haben sich auch eigene symbolische Ordnungen geschaffen, in denen Demokratie keine große Rolle mehr spielt. Die westlichen Staaten sind zwar sicherlich für Zentralasien wirtschaftlich noch wichtig, mittlerweile gibt es aber auch zahlreiche alternative Partner wie z.B. China und Iran, von denen nicht einmal geringfügige Demokratisierungsanreize ausgehen.

Vor diesem Hintergrund wird ein wahrscheinlicher Wandel in vielen Staaten mittel- oder sogar langfristig nicht eine Demokratisierung, sondern eine konservative Modernisierung sein. Diese zielt durchaus auf tiefgreifende wirtschaftliche und politische Reformen, nicht aber auf eine Demokratisierung ab. Die Reformen dienen vielmehr der Bewahrung der autoritären Herrschaft.

Welche Fallstricke und Erfolgsaussichten lassen sich am Fall Kasachstan ermitteln?

Konservative Modernisierung

Vor allem in europäischen Denkschulen gilt Demokratie als einer der Kernbestandteile der Moderne. Vor einigen Jahrzehnten wurde angenommen, dass sich die kolonialen und postkolonialen Staaten dem europäischen Staatsmodell angleichen würden, ihre Modernisierung also dem europäischen Modell folgen und damit auch auf die Herausbildung demokratischer Staaten hinauslaufen würde. Diese Annahme wurde in den 1990er Jahren mit Blick auf die postsowjetischen Staaten nochmals wirkungsmächtig. Neuere Diskussionen über die außereuropäische Moderne betonen dagegen eher die Vielfalt der Modernisierungsprozesse ohne Aussagen über deren Ergebnisse zu treffen: Statt einer Ausbreitung der europäischen Moderne komme es zur Koexistenz „multipler Modernen“.¹

Die konservative Modernisierung trotz der – europäischen – Verknüpfung von Moderne und Demokratie. Sie kann auf durchaus umfassende Strukturreformen abzielen, beispielsweise auf eine auf den Weltmarkt ausgerichtete Industrialisierung. Das autoritäre Herrschaftsmodell soll dabei jedoch unverändert bleiben. Europa gilt zwar als Schablone für die Einheit von Moderne und Demokratie, jedoch hat die konservative Modernisierung genau hier sowohl ihren praktischen als auch ideologischen Ursprung. Insbesondere in Deutschland war Modernisierung zunächst auf die Wirtschaft beschränkt. Forderungen nach einer demokratischen Öffnung wurden abgewehrt. Das deutsche ideologische Konstrukt der konservativen Modernisierung wurde später von Japan übernommen und „wanderte“, wenn man so will, von dort nach Südkorea, Singapur und schließlich auch nach Kasachstan.²

In Europa und in Asien bedeutete die konservative Modernisierung zunächst die Einführung oder Forcierung der kapitalistischen Wirtschaftsweise durch Industrialisierung. In Europa wurde die Industrialisierung von der Bourgeoisie getragen, die bei zunehmender Trennung der Bereiche Politik und Wirtschaft ein starkes Interesse an einem berechenbaren Staat entwickelte. Bis dahin patrimoniale Herrschaftsformen wurden zunehmend rationalisiert, d.h. es entstanden „moderne“ Verwaltungen. Eine wichtige Etappe in Deutschland und Frankreich stellte dabei das absolutistische Zeitalter dar, in dessen Verlauf die Macht des alten Adels zugunsten eines neuen, juristisch geschulden „Staatsadels“ gebrochen wurde.³ Die strukturellen Grundlagen späterer

1 Vgl. Shmuel Noah Eisenstadt, Multiple Modernities, in: *Daedalus* 1/2000, S. 1-29.

2 Vgl. Mark R. Thompson, Whatever happened to „Asian Values“?, in: *Journal of Democracy* 4/2001, S. 154-165, hier: S. 158.

3 Vgl. Pierre Bourdieu, Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field, in: *Sociological Theory* 1/1997, S. 1-18, insbesondere S. 9-18.

Rechtsstaatlichkeit wurden in Europa also während des Absolutismus angelegt.

Der Modernisierungsprozess in den asiatischen Entwicklungsstaaten unterschied sich vom europäischen Modell vor allem darin, dass der primäre Träger der Industrialisierung nicht die Bourgeoisie, sondern der Staat selbst war. Dennoch entstand auch in den asiatischen Entwicklungsstaaten eine Schicht von Industriellen mit einem Interesse an rationaler Staatlichkeit. Sowohl in Japan als auch Südkorea konnte die Professionalisierung des Staates auf einer jahrhundertalten Verwaltungstradition und einem hohen Prestige des Staatsdienstes aufbauen.⁴

Autoritäre Staatlichkeit einerseits und wirtschaftliche Modernisierung bzw. Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit andererseits schließen sich also, historisch betrachtet, nicht völlig aus. Letztere können zu einer späteren Demokratisierung führen (wie z.B. in Deutschland, Japan und Südkorea) – müssen aber nicht (z.B. in Singapur). Schwieriger verhalten sich patrimoniale Herrschaft und wirtschaftliche Modernisierung zueinander. Patrimoniale Herrschaft ist typischerweise durch ein starkes, personalisiertes Machtmonopol an der Spitze des Staates, die Dominanz von Patronagegruppen sowohl im Staat als auch in der Wirtschaft sowie Korruption gekennzeichnet. Privates und öffentliches Handeln, Wirtschaft und Politik sowie Politik und Verwaltung sind nur schwach voneinander getrennt. Unter solchen Umständen entwickelt sich keine freie Marktwirtschaft, sondern ein vom Staat dominierter patrimonialer Kapitalismus. Die Vereinbarkeit von Patrimonialismus und wirtschaftlicher Modernisierung wird in der Literatur mehrheitlich verneint. Dabei werden allerdings zwei Aspekte übersehen: Erstens waren es patrimoniale Herrscher, die – mit Unterstützung der Bourgeoisie – die Rationalisierung des Staates in Europa vorangetrieben haben. Zweitens deutet der Fall Kasachstan darauf hin, dass sich patrimoniale Herrschaft und Versuche tiefgreifender wirtschaftlicher Modernisierung nicht ausschließen, selbst ohne die Existenz einer Bourgeoisie.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst ein Überblick über die Herrschaftsstrukturen in Kasachstan gegeben, die für das Modernisierungsprojekt eine Herausforderung darstellen. Im Anschluss daran wird das Reformprojekt selbst analysiert.

Herrschaftsstrukturen in Kasachstan

Der Staat in Kasachstan ist insofern „typisch“ für die südliche Peripherie der ehemaligen Sowjetunion, als er als patrimonial-bürokratisch bezeichnet wer-

4 Vgl. Peter B. Evans, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton 1995, S. 47-60.

den kann.⁵ Die patrimonialen Elemente manifestieren sich in dem umfassenden Machtmonopol des Präsidenten. Gleichzeitig ist das bürokratische Element stark ausgeprägt, sodass von einer umfassenden Verstaatlichung der Gesellschaft gesprochen werden kann. Die Bürokratie selbst ist ebenfalls patrimonial geprägt, was an den Patronagegruppen innerhalb der Bürokratie und der verbreiteten Praxis der „informellen Aneignung“ durch staatliche Akteure deutlich wird. Ein weiteres Kennzeichen des patrimonial-bürokratischen Charakters des kasachischen Staates ist die Konzentration der gesellschaftlichen Machtressourcen innerhalb und nicht außerhalb des Staatsapparats. Auf der formalen Ebene wird dies an der Konzentration ökonomischen Kapitals im Staatsapparat sichtbar, informell zeigt es sich daran, dass die Oligarchen mehrheitlich Teil des Staates sind.

Trotz veränderter Vorzeichen in der postsowjetischen Ära sind die Parallelen zwischen dem sowjetischen und dem zeitgenössischen Staat in Kasachstan deutlich erkennbar: die Machtkonzentration innerhalb des Staates, die Existenz von Patronagegruppen und die Allmacht des „obersten politischen Führers“. Patrimonial-bürokratische Staatlichkeit entstand auf dem heutigen Gebiet Kasachstans während des sozialistischen Staatsbildungsprojekts. Auch die Voraussetzungen für patrimoniale Staatlichkeit wurden erst in jener Zeit geschaffen: Die sowjetische Industrialisierung schuf neue, monopolisierbare Ressourcen; die Sesshaftmachung der Nomaden schuf eine Untertanengesellschaft, die für das sozialistische Projekt eingesetzt werden konnte und gleichzeitig eine Erwartungshaltung gegenüber dem Staat entwickelte.

Der Zusammenbruch der Sowjetunion führte nicht nur zur Unabhängigkeit Kasachstans, sondern zunächst auch zu starken Verschiebungen der staatlichen Machtarchitektur: Privatisierung und Demokratisierung bewirkten erstmals die Entstehung ökonomischer Machtzentren außerhalb des Staatsapparats und eine starke Vermischung von Politik und Wirtschaft, die fortan eng miteinander verflochten waren. Die Implikationen dieser Dynamiken werden oftmals unterschätzt: Es handelte sich um eine starke Dezentralisierung politischer Macht. Die Empfänger dieses Machttransfers waren kaum an Demokratie und Gemeinwohl orientiert. Ihre dominante Handlungslogik war vielmehr das Prinzip der informellen Akkumulation, das sich bereits zu Sowjetzeiten entwickelt hatte.

Nursultan Nasarbajews Strategie der Herrschaftskonsolidierung bestand in der Wiederaneignung von Macht durch Reautoritarisierung und Patrimonialisierung. Beide Phänomene werden gemeinhin als negativ gedeutet. Ihre Funktion ist jedoch durchaus ambivalent: Sie sicherten die Herrschaft Nasarbajews sowie die Handlungsfähigkeit des Staates und damit erst die Voraus-

5 Zum patrimonial-bürokratischen Staat vgl. Max Weber, *Economy and Society*, Berkeley 1978, S. 226-241 und 1006-1069; Alexandr Fisun, *Postsovetskie neopatrimonial'nye režimy: genezis, osobennosti, tipologija* [Postsowjetische neopatrimoniale Regime: Entstehung, Entwicklung, Typologie], in: *Otečestvennye Zapiski* 6/2007, S. 8-28; Stephan Hensell, *Die Willkür des Staates. Herrschaft und Verwaltung in Osteuropa*, Wiesbaden 2009, S. 122-124.

setzungen für spätere Modernisierungsprozesse. Gleichzeitig wurden so politische Strukturen verstärkt, die schon zu Sowjetzeiten Reformen behinderten und auch heute der anvisierten wirtschaftlichen Modernisierung im Wege stehen.

Das postsowjetische Kasachstan unterscheidet sich durch kapitalistische Formen des Wirtschaftens und eine vergleichsweise freiere Gesellschaft zwar zweifelsohne von dem er Sowjetzeit. Unter den Bedingungen patrimonial-bürokratischer Staatlichkeit entstand jedoch keine freie Marktwirtschaft, sondern ein patrimonialer Kapitalismus. Zwar ist der Markt nirgendwo frei von Politik, auch nicht in Demokratien. Patrimonial-bürokratische Staaten haben aber einen spezifischen Einfluss auf das Wirtschaften. Patrimonialer Kapitalismus entsteht unter zwei Voraussetzungen: einer starken Zentralisierung der staatlichen Kontrolle der Wirtschaft und der Dominanz informeller Interaktionsformen zwischen Staat und Wirtschaft über formelle Regeln.⁶ Beide Voraussetzungen sind in Kasachstan erfüllt: Die dem Staatspräsidenten direkt unterstellte Staatsholding *Samruk Kazyna* erwirtschaftet über 50 Prozent des BIP (2010) und besitzt Anteile an zahlreichen Banken.⁷ Zusätzlich dominieren hochrangige Politiker weite Teile der Wirtschaft und strukturieren damit den Bereich der Wirtschaft durch die fulminante Konzentration von politischen und ökonomischen Machtressourcen ganz erheblich.⁸ Das ist insbesondere von Bedeutung, wenn man bedenkt, dass das Aushandeln von Preisen und das Schließen von Verträgen sowie deren Durchsetzung stark von den Machtressourcen der Vertragsparteien abhängen. Ein „normaler“ Kaufmann kann sich bei schwachen formalen Institutionen nur schwer gegen einen Oligarchen und dessen Patronagegruppe durchsetzen. Damit ist auch bereits der zweite Faktor, der die Herausbildung eines patrimonialen Kapitalismus begünstigt, verbunden: In Kasachstan ist das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft stark durch informelle Normen geprägt. In mehrfacher Hinsicht lässt sich eine Dominanz von Praktiken feststellen, die formalrechtlich verboten sind. Wie bereits erwähnt beschränkt sich die Tätigkeit von Beamten oftmals nicht auf den staatlichen Bereich; sie stehen vielmehr trotz Verbots mit einem Bein auf dem Feld des Staates, und mit dem anderen auf dem der Wirtschaft.⁹ Staatliche Organe wie z.B. die Finanzpolizei, die die Informalität eigentlich bekämpfen sollen, stehen im Verdacht, ihre Amtsmacht zur per-

6 Vgl. Oliver Schlumberger, Structural reform, economic order, and development: Patrimonial capitalism, in: Review of International Political Economy 4/2008, S. 622-649, insbesondere S. 633-636.

7 Vgl. International Monetary Fund, Republic of Kazakhstan: 2011 Article IV Consultation – Staff Report; Supplement; and Public Information Notice, IMF Country Report No. 11/150, Washington, D.C., 2011, S. 18, unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11150.pdf>.

8 Vgl. Heidi Kjærnet/Dosym Satpaev/Stina Torjesen, Big Business and High-level Politics in Kazakhstan: An Everlasting Symbiosis?, in: China and Eurasia Forum Quarterly 1/2008, S. 95-107.

9 Vgl. z.B. Zautbeg Turisbekov et.al., Administrativnye bar'ery kak istočnik korruptsionnyh pravonarušenii v sfere gosslužby [Administrative Barrieren als Quelle für Korruption in der staatlichen Verwaltung], Almaty 2007, unter: <http://www.sange.kz>.

sönlichen Bereicherung zu missbrauchen.¹⁰ Andere staatliche Institutionen stehen unter dem Einfluss patrimonialer Logiken: Die Gerichte sind nicht unabhängig und die Antimonopolkommission kann ihre Funktion unter den Bedingungen patrimonial-bürokratischer Herrschaft kaum erfüllen.¹¹ Ein weiteres Merkmal Kasachstans, das einen starken Einfluss auf die politische und gesellschaftliche Ordnung ausübt, ist die Rentenökonomie. Ein Großteil der staatlichen Einnahmen wird in Kasachstan durch den Export von Ressourcen generiert.¹² Rentierstaaten sind weniger auf eine Besteuerung der Bevölkerung angewiesen, sondern generieren ihren Staatshaushalt gleichsam an dieser vorbei. Das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft ist deswegen ein gänzlich anderes als in Steuerstaaten. Der Rentenzufluss ist sicherlich ein wichtiger Baustein der Herrschaft Nasarbajews. Die effektive Monopolisierung und anschließende Distribution ökonomischen Kapitals hat eine starke stabilisierende Wirkung. Die neue Rentierstaatsforschung hat jedoch deutlich gemacht, dass einfache Schlussfolgerungen, die Exportrenten entweder als Fluch oder als Segen bezeichnen, nicht angebracht sind.¹³ Der Fluch kann darin bestehen, dass der Rentenzufluss eine Rentenmentalität innerhalb der Elite erzeugt, die sich allein auf die Aneignung der Renten konzentriert, wodurch Modernisierungsprozesse verhindert werden. Autoritarismus, Repression, Korruption und wohlfahrtsstaatliche Patronage erscheinen so unentzerrbar. Der Segen wiederum kann darin bestehen, dass der Staat über Mittel verfügt, die politische Stabilität gewährleisten und ihm einen Gestaltungsspielraum eröffnen, der – zumindest theoretisch – für wirtschaftliche und politische Strukturreformen genutzt werden kann. Ältere Studien zur Rentenökonomie kamen zu der Schlussfolgerung, dass die Dominanz von Renteneinnahmen zu Autoritarismus, Patronage und Korruption, in der Sprache der Weltbank also zu *bad governance* führt. Dieser einfache Kausalzusammenhang sollte im Falle Kasachstans jedoch lediglich als Hypothese betrachtet werden. Zum einen ist der postsowjetische Staat in vielerlei Hinsicht eine Reproduktion des sowjetischen Staates und die Phänomene gab es schon vor dem Einsetzen des Ölbooms. Zum anderen hängen die Auswirkungen der Renten von den politischen Institutionen ab. Diese können jedoch prinzipiell geändert werden. In der Rentierstaatsforschung wird häufig Demokratisierung als Lösungsweg für die Eindämmung der politisch und wirtschaftlich negativen Folgen der Rentenökonomie genannt. Begründet wird dies mit dem Verweis auf Norwegen, wo die Rentenökonomie keine negativen Folgen zeitigt. Der Vergleich mit Norwegen ist jedoch problematisch, da sich das

10 Dies wird auch offiziell eingeräumt, wie sich an der vom Präsidenten eingeleiteten Initiative zum Schutz der Wirtschaft vor Amtsmissbrauch durch die Verwaltung zeigt.

11 Vgl. zum Gerichtswesen in Kasachstan z.B. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/OSCE Centre in Astana, Results of Trial Monitoring in the Republic of Kazakhstan 2005-2006, o.O. 2006, unter: <http://www.osce.org/astana/24153>.

12 Vgl. International Monetary Fund, Republic of Kazakhstan, a.a.O. (Anm. 7).

13 Vgl. Andreas Heinrich, Introduction: Political Challenges of a Resource Boom, in: Andreas Heinrich/Heiko Pleines (Hrsg.), Challenges of the Caspian Resource Boom. Domestic Elites and Policy-making, Houndmills 2012, S. 1-22.

Land in vielerlei Hinsicht, historisch, gesellschaftlich und politisch, von Zentralasien unterscheidet. Außerdem ist eine kurzfristige Demokratisierung in Zentralasien unwahrscheinlich.

Realistischer erscheint in Zentralasien die Transformation der Rentenökonomie im Zuge einer konservativen Modernisierung, bei der erstens strukturelle Wirtschaftsreformen die Abhängigkeit vom Öl verringern sollen und zweitens die dafür notwendigen politischen Institutionen geschaffen werden. Die oben beschriebenen Struktureigenschaften stehen allerdings in einem Spannungsverhältnis zum Modernisierungsplan. In den folgenden zwei Abschnitten wird argumentiert, dass Kasachstan das Projekt der konservativen Modernisierung tatsächlich verfolgt, sich jedoch mit den Widersprüchen patrimonial-bürokratischer Staatlichkeit auseinandersetzen muss.

Wirtschaftsreformen

Rentenökonomien sind in zweifacher Hinsicht problematisch: Die erste Gefahr besteht in einer Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Lage infolge der einseitigen Ausrichtung auf den Ressourcenexport. Das zweite Problem liegt darin, dass eine Rentenökonomie nur geringe Anreize für Strukturreformen generiert. Die Elite ist vielmehr darum bemüht, das Monopol auf den Rentenzugriff nicht zu verlieren. Die Gefahr ist dann groß, dass das Rentengeld nicht in Strukturreformen für die Zeit nach dem Öl investiert wird.

Kasachstan werden häufig Scheinreformen unterstellt, mit denen sowohl der eigenen Bevölkerung als auch der internationalen Gemeinschaft Reformwillen suggeriert werden sollte. Diese Annahme ist auf dem Gebiet politischer Reformen teilweise begründet, wo die Stärkung der Demokratie versprochen wurde, das Ergebnis dann aber gegenteilig ausfiel. Lässt sich der gleiche Befund auch für den Bereich der Wirtschaftsmodernisierung feststellen? Werden auch hier Reformen nur vorgetäuscht, um den exklusiven Ressourcenzugriff der Elite nicht zu gefährden? Zunächst scheint die schiefe Anzahl der Reformpläne, die seit 1990 verabschiedet und später meist ohne signifikante Ergebnisse wieder verworfen wurden, für diesen Verdacht zu sprechen. Dazu zählen die „Strategie der schnellen Entwicklung“ von 1991, das „Programm der innovativen Entwicklung“ von 2001, die „Strategie der industriellen und innovativen Entwicklung 2003-2015“ aus dem Jahre 2003 sowie das 2006 gesetzte strategische Ziel, bis 2020 zu den fünfzig wettbewerbsfähigsten Ländern der Welt zu gehören. All diese Strategien wurden im Wesentlichen nicht verwirklicht und durch neue ersetzt.

Allerdings können daraus nur bedingt Schlüsse auf die Reformfähigkeit und den Reformwillen in der Zukunft gezogen werden. Die 1990er Jahre waren vor allem durch eine Konsolidierung staatlicher Macht geprägt, in den 2000er Jahren wurden vor allem die technokratischen Voraussetzungen für das Modell des asiatischen Entwicklungsstaates geschaffen. Erste Ansätze zur Indus-

rialisierung gab es Mitte der 2000er Jahre, die jedoch durch die Finanzkrise von 2008 zunichte gemacht wurden. Seit 2010 lässt sich jedoch erkennen, dass sowohl eine Industrialisierung als auch eine wirtschaftliche Diversifizierung beabsichtigt sind, um die Bedeutung der Rentenökonomie zu verringern. Gleichzeitig dienen diese Reformen dem Ziel des patrimonialen Machterhalts, d.h. der Akkumulation von politischer und ökonomischer Macht an der Spitze des Staates.

Die 1990er Jahre waren in Kasachstan von dem Einfluss der Bretton-Woods-Institutionen und einer wirtschaftspolitischen Ideologie gekennzeichnet, nach der sich eine freie Marktwirtschaft durch staatliche Zurückhaltung und die richtigen Strukturreformen auf der mesoökonomischen Ebene entwickelt. Dieser Ansatz wird in der Strategie „Kasachstan 2030“ deutlich, die noch Dezentralisierung und das Primat des Marktes postulierte.¹⁴ Gegen Ende der 1990er Jahre geriet diese neoliberale Vorstellung zunehmend in Verruf. Mit dem Einsetzen des Ölbooms und der Rückzahlung der Schulden an den IWF erlangte Kasachstan auf ökonomischer und ideologischer Ebene eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber dem Westen. Im Jahre 2000 erfolgte der Rückgriff auf das bereits erwähnte Modell des Entwicklungsstaates nach dem Vorbild der asiatischen Tigerstaaten.¹⁵ Nach diesem Modell übernimmt weniger die Gesellschaft, als vielmehr der Staat die Rolle des Motors der wirtschaftlichen Entwicklung. Im folgenden Jahrzehnt wurden die ökonomischen Ressourcen innerhalb des Staates monopolisiert und bestimmte entwicklungsstaatliche Strukturen geschaffen. Im ökonomischen Bereich war dies vor allem die Staatsholding *Samruk-Kazyna*, die mit ihren über 400 Beteiligungen mittlerweile über 50 Prozent des kasachischen BIP erwirtschaftet.

Der aktuelle Modernisierungsplan ist in der „Strategie der forcierten Industrialisierung und Innovationspolitik 2010-2014“¹⁶ aus dem Jahre 2010 festgehalten. Die Strategie verfolgt das Ziel, das Land in einer Art „großem Spurt“ zu industrialisieren und durch innovative Produkte weltmarktfähig zu machen, um so die Abhängigkeit vom Ressourcenexport zu verringern. Wichtigstes Instrument für Planung und Monitoring ist die zur Strategie gehörende „Karte der Industrialisierung Kasachstans 2010-2014“, in der alle Teilvorha-

14 Vgl. The Strategy for development of the Republic of Kazakhstan until the year 2030, unter: http://www.akorda.kz/en/category/gos_programmi_razvitiya. Die Strategie „Kasachstan 2030“ wurde im Dezember 2012 von der Strategie „Kasachstan – 2050“ abgelöst, deren Auswirkungen auf das politische Handeln zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgesehen werden können.

15 Vgl. Ukaz Prezidenta Respubliki Kazachstan ot 04.12.2001 N 735, O dal'nejšich merach po realizacii strategii razvitiya Kazachstana do 2030 goda [Erlass des Präsidenten der Republik Kasachstan vom 4. Dezember 2001 Nr. 735, Zu den weiteren Maßnahmen zur Implementierung der Strategie zur Entwicklung Kasachstans bis zum Jahr 2030], unter: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=01434&all=all>.

16 Vgl. Über das Staatliche Programm für die forcierte industriell-innovative Entwicklung der Republik Kasachstan [für die] Jahre 2010-2014 und die Anerkennung einiger außer Kraft tretenden Verordnungen des Präsidenten der Republik Kasachstan vom 19. März 2010 Nr. 958, unter: <http://www.invest.gov.kz/upload/docs/de/fc9b0dd93948bb215d0ec1e41460eb61.pdf>.

ben aufgelistet sind. Dazu gehören infrastrukturelle Großprojekte, die Errichtung industrieller Produktionsstätten, teilweise in Form von internationalen Joint Ventures, und die Entstehung von Sonderwirtschaftszonen und Technologieparks.

Die wichtigsten Akteure sind das Ministerium für Industrie und neue Technologien als federführende Behörde und *Samruk-Kazyna* als wichtigstes Implementierungsinstrument. Im Unterschied zu früheren Modernisierungsplänen liegt die Oberaufsicht in der Strategie 2010-2014 direkt bei der Präsidentschaftsverwaltung, der das Ministerium regelmäßig über den Implementierungsfortschritt Bericht erstatten muss. Die Fortschrittsberichte werden veröffentlicht, gleichzeitig bietet eine Internetseite einen Echtzeit-Überblick über aktuelle und abgeschlossene Projekte der „Karte 2010-2014“.¹⁷

Was den Erfolg der Strategie betrifft, so muss derzeit auf Informationen der Regierung vertraut werden. Mit Stand vom 1. Juni 2013 befanden sich auf der Karte 779 Einzelprojekte, die spätestens bis 2015 abgeschlossen sein sollen. In die Industrialisierung sind nach diesen Angaben bereits Milliarden von US-Dollar geflossen. Im Rahmen von 537 bereits begonnenen Projekten wurden 57.000 dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern das Programm bereits die nationale Wirtschaftsstruktur verändert hat. Nach Berechnungen des staatlichen Instituts für Wirtschaftsforschung betrug der Anteil neuer Produkte an der industriellen Gesamtproduktion im Jahr 2012 acht Prozent. Zur Diversifizierung der Wirtschaft sollen zukünftig 265 neue Produkte der verarbeitenden Industrie in Kasachstan produziert werden. Nach Angaben der Regierung werden davon bereits 142 Produkte hergestellt.¹⁸

Die von staatlicher Seite für sich reklamierten Erfolge werden von einigen Kritikern, die auch den Industrialisierungsplan als heiße Luft bezeichnen, angezweifelt. Wichtigstes Argument der Kritiker ist die Tatsache, dass der Anteil des Ölports am BIP im Vergleich zu der verarbeitenden Industrie innerhalb der letzten zehn Jahre nicht gesunken, sondern gestiegen ist. Das hohe BIP, die Erfolge bei der Armutsbekämpfung und der steigende Wohlstand der Kasachstaner seien noch keine Folge der Industrialisierung, sondern vielmehr der Rentenökonomie geschuldet.¹⁹ Die Perspektive der Kritiker greift jedoch zu kurz. Vorausgesetzt, dass die offiziellen Angaben zur bisherigen Implementierung nicht völlig aus der Luft gegriffen sind, so ist das Erreichte durchaus beachtlich und zeugt auch von der Handlungsfähigkeit des Staates. Die aktuellen Zahlen liefern aber dennoch keine Hinweise auf das Gelingen der Industrialisierung. Schließlich dauerte die Phase der Industriali-

17 Siehe die Internetseite unter: <http://ip.economy.kz>.

18 Vgl. die Angaben auf der Internetseite des Ministeriums für Industrie und neue Technologien, unter: <http://www.mint.gov.kz/index.php?id=444>.

19 Vgl. Nigmat Ramazanov, *Innovacionyi proval* [Innovatives Scheitern], in: *Delovaja Nedelja*, 8. Mai 2013, unter: http://www.dn.kz/index.php?option=com_content&view=article&id=1179:2013-05-08-16-26-51&catid=4:2011-10-23-11-44-29&Itemid=5; Grigory Garanin, *Industrialnye Peripetii* [Industrielles Auf und Ab], in: *Vremja*, 6. Juni 2013, unter: <http://www.time.kz/articles/zloba/2013/06/06/industrialnie-peripetii>.

sierung in den asiatischen Tigerstaaten 30 Jahre, in Europa sogar über 100 Jahre. Zwar gab es auch hier sogenannte „große Spurts“, in denen die Wirtschaftsstruktur innerhalb weniger Jahre vom Kopf auf die Füße gestellt wurde, dies geschah jedoch unter gänzlich anderen Voraussetzungen als in Kasachstan. Für eine Prognose müssen deswegen die strukturellen Hindernisse stärker beachtet werden.

Zum einen haben wirtschaftlich-praktische Probleme Einfluss auf die langfristige Entwicklung. Wie innovativ sind die „neuen Produkte“ wirklich und können sie sich auf dem Weltmarkt behaupten? Verfügt das Land langfristig über gut ausgebildete Fach- und Führungskräfte, die für den Erfolg der Innovationsstrategie notwendig sind? Insbesondere die Bildungseinrichtungen jenseits der großen urbanen Zentren haben nicht immer den Ruf, ein Ausbildungsniveau zu gewährleisten, dass die Wettbewerbsfähigkeit fördert.

Ein mindestens ebenso großes Problem ist mit den politischen Strukturen Kasachstans verbunden. Das Wesen der konservativen Modernisierung liegt darin, Teilmodernisierungen durchzuführen. Die gesellschaftliche Machtkonfiguration bleibt damit weitestgehend unverändert. Insofern muss die Modernisierungsstrategie mit den Strukturelementen und Praktiken des patrimonial-bürokratischen Staates in Kasachstan in Einklang gebracht werden. Sie könnte auch an ihnen scheitern, falls hier mittelfristig keine Reformen durchgeführt werden. Erste empirische Hinweise auf einen Konflikt zwischen der politischen Struktur und den Wirtschaftsreformen geben Berichte über „Potemkinsche Dörfer“, d.h. Fabriken, die nur zum Schein errichtet wurden, jedoch nie etwas produziert oder aber ihre Tätigkeit nach kurzer Zeit wieder eingestellt haben. Dazu gehört eine Schokoladenfabrik, die trotz gegenteiliger Behauptungen die Schokolade nicht selbst herstellt, sondern sie aus China importiert und dann umetikettiert.

Großprojekte können überall auf der Welt scheitern und das kann unterschiedliche Gründe haben. Chaos oder Fehlplanung reichen im Fall Kasachstans als Erklärung jedoch nicht aus. Die Hintergründe sind komplexer: Der patrimonial-bürokratische Staat hat durch die breite Eliteninklusion zwar zu einer Stabilisierung der Herrschaft Nasarbajews geführt und damit auch die Handlungsfähigkeit des Staates gesichert. Die Konzentration gesellschaftlicher Macht innerhalb des Staatsapparats zeigt sich daran, dass sich die Oligarchen innerhalb der staatlichen Strukturen befinden und nicht – wie beispielsweise in der Ukraine – außerhalb. Das Problem liegt nun aber darin, dass es keine vom Staat zumindest teilautonome Gruppe von Industriellen gibt. Damit fehlen – anders als in den asiatischen Tigerstaaten – Träger der Industrialisierung außerhalb des Staatsapparats. Die Regierung hat zwar angegeben, dass ein Großteil der Industrialisierungsprojekte in Form von *Public-private-Partnerships* durchgeführt wird. Soweit es sich hierbei um nationale Unternehmen handelt, ist aber nicht auszuschließen, dass angesichts des vorherrschenden patrimonialen Kapitalismus auch hinter diesen letztlich staatliche Akteure stehen. Damit ist nicht generell ein Scheitern vorprogram-

miert. Allerdings konnte gezeigt werden, dass Mitglieder der Staatsklasse im patrimonialen Kapitalismus weitaus weniger auf die Rentabilität ihrer Investitionen achten als vom Staat autonome Wirtschaftsakteure. Das gilt insbesondere dann, wenn informelle Institutionen wie z.B. Korruption das gesellschaftliche Leben dominieren. Die unmittelbare Abschöpfung von staatlichen Fördergeldern kann dann attraktiver sein als deren tatsächliche Investition in Fabriken, die erst nach zehn Jahren eine Gewinnerwartung versprechen. Ob sich die derzeitigen Milliardeninvestitionen langfristig auszahlen, wird also auch davon abhängen, inwieweit sich die Bereiche Politik und Wirtschaft in Zukunft stärker voneinander trennen und eine zumindest teilautonome Klasse von Industriellen entsteht, die sowohl ein Interesse an der Rentabilität von Investitionen als auch an einem zuverlässigen Staat hegt. Der patrimonial-bürokratische Staat in Kasachstan hat aber gegenüber dem oligarchischen Patrimonialismus in der Ukraine auch einen Vorteil: „Nichtstaatliche“ Oligarchen, wie in der Ukraine, müssen sich um Legitimität nicht scheren. Wenn sich die Oligarchen wie in Kasachstan innerhalb des Staatsapparats befinden, sind sie hingegen stärker auf die Legitimität des Staates in den Augen der Bevölkerung angewiesen. Darüber hinaus kann argumentiert werden, dass von Präsident Nasarbajew selbst ein starker Modernisierungsdruck ausgeht. Die besondere Schwierigkeit liegt dabei darin, dass er sich mit seinem Modernisierungsprojekt gegen die Interessen von Teilen seines eigenen Stabes richten muss. Der Erfolg der Strategie hängt somit auch davon ab, inwieweit eine weitere Modernisierung des Staates gelingt, was im folgenden Abschnitt untersucht wird.

Politische Reformen

Teil der konservativen Modernisierung in Kasachstan sind auch politische Reformen, die keinesfalls kosmetisch oder irrelevant sind. Sie stellen vielmehr den Versuch dar, den Staat zu rationalisieren. Rationalisierung bedeutet in diesem Zusammenhang die Zurückdrängung patrimonialer Elemente vor allem auf der Ebene der Verwaltung, aber auch auf der Ebene der Politik unterhalb des Präsidenten.²⁰ Konkret geht es bei der Rationalisierung des Staates um die Stärkung des Kompetenzprinzips für Beamte, die Trennung von Politik und Verwaltung sowie von Staat und Wirtschaft und ein effektives Verbot der Korruption. Historisch fanden die Prozesse der Rationalisierung in Europa und Asien in der Regel unter den Bedingungen autoritärer Herrschaft statt. Die Herrscher agierten dabei zumeist aus der Logik eines Machtkalküls heraus. Durch die Abstützung ihrer Herrschaft auf einer neuen, rationalen Staatselite konnten sie ihre Position noch weiter stabilisieren. In patrimonialen Staaten versuchen die Mitglieder des Verwaltungsstabs stets, sich Machtchancen anzueignen, was für den Präsidenten gefährlich werden

20 Zu Max Webers Theorie der Rationalisierung vgl. Weber, a.a.O. (Anm. 5).

kann. In rationalisierten Verwaltungen ist dieses Problem weniger groß. Auch bei den Reformen in Kasachstan kann diese machtpolitische Komponente beobachtet werden.

Darüber hinaus steht die Rationalisierung des Staates aber auch in einem expliziten Zusammenhang mit dem adaptierten Modell des Entwicklungsstaates.²¹ Als ein entscheidender Erfolgsfaktor der asiatischen Tigerstaaten gilt nämlich deren rationale Verwaltung, die adäquate politische Programme konzipieren und implementieren konnte. Anders als in Kasachstan hatte die staatliche Verwaltung in Japan und Südkorea eine jahrhundertalte Tradition und genoss hohes Ansehen. Die Reformen der staatlichen Verwaltung konnten dort auf einem Fundament aufbauen, das weniger patrimonial war als im post-sowjetischen Raum. In Kasachstan entstand eine formale, staatliche Verwaltung erstmals im Zuge des zaristischen und des sowjetischen Staatsaufbaus. Insbesondere in den 1980er Jahren und nach Erlangung der Unabhängigkeit verstärkten sich die patrimonialen Elemente der Bürokratie nochmals erheblich. Die Attraktivität des Staatsdienstes speiste sich auch in den 1990er Jahren weniger aus einer meritokratischen Beamtenehre und einem angemessenen Gehalt, sondern aus der Logik des Nepotismus und der Korruption. Das in Sowjetzeiten ohnehin schon geringe Prestige der Staatsverwaltung sank in den Augen der Bevölkerung noch weiter.

Von ernsthaften Reformversuchen kann ab 1999 gesprochen werden, als die Agentur für den Staatsdienst gegründet wurde, die bei der Reform eine wichtige, jedoch keine exklusive Rolle spielt.²² Die dabei angewandte Strategie basiert auf drei Komponenten, die jedoch bis heute nicht vollständig umgesetzt sind: 1. Trennung von Politik und Verwaltung, 2. Rationalisierung der Verwaltung und 3. der Transfer von Machtressourcen von der Ebene der Politik auf die Verwaltungsebene.²³

Zu den ersten beiden Komponenten gehören eine juristische, klare Trennung von administrativen und politischen Beamten, ein formalisiertes Rekrutierungsverfahren und die Einführung von Auswahltests für administrative Beamte. Die Gehälter wurden in den letzten Jahren zwar stetig angehoben, können aber offensichtlich nach wie vor nicht mit den informellen Verdienstmöglichkeiten von Beamten konkurrieren. Die Korruptionsbekämpfung hat seit 2008 Fahrt aufgenommen. Seitdem ist es regelmäßig zu Verurteilungen sogar hochrangiger politischer Beamter gekommen.²⁴ Angesichts der „endemischen“ Verbreitung von Korruption auf allen Ebenen des Staates sind

21 Vgl. The strategic plan for development of the Republic of Kazakhstan until the year 2020, unter: http://www.akorda.kz/en/category/gos_programmi_razvitiya.

22 Vgl. Saule Emrich-Bakenova, Trajectory of Civil Service Development in Kazakhstan: Nexus of Politics and Administration, in: Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 4/2009, S. 717-745.

23 Vgl. Sebastian Schiek, Widersprüchliche Staatsbildung. Kasachstans konservative Modernisierung, Baden-Baden 2014, S. 192-218.

24 Dies wurde wiederholt von Radio Free Europe berichtet; vgl. z.B. Radio Free Europe/Radio Liberty, New Wave Of Arrests Reported In Kazakhstan, 3. Juni 2009, unter: http://www.rferl.org/content/New_Wave_Of_Arrests_Reported_In_Kazakhstan/1746134.html.

diese Urteile allerdings vor allem eine kommunikative Strategie, die jedoch immerhin dazu geführt hat, dass unter den Beamten eine allgemeine Angst vor Strafverfolgung herrscht. Ein struktureller Versuch der Korruptionsbekämpfung war die Einrichtung von Verwaltungsservicezentren. Neben der Verbesserung der Servicequalität für die Bevölkerung sollte damit auch der direkte Kontakt zwischen Sachbearbeiter und Bürger unterbunden werden, also die Schnittstelle, an der es zu Schmiergeldzahlungen kommen kann. Eine bessere Trennung der Ebenen von Politik und Verwaltung soll schließlich auch durch das Verbot von Mitarbeiterrotationen erreicht werden: Politische Beamte, die auf einen anderen Posten versetzt werden, dürfen demnach ihre eigenen Mitarbeiter nicht mehr mitnehmen.

Alle Neuerungen waren begleitet von Versuchen der Umgehung, Abschwächung und des Widerstands seitens der Beamten. Im Ergebnis kann also von einem Machtspiel gesprochen werden, bei dem die Reformer versuchen, den Beamten ihre patrimonialen Rechte zu entziehen, während diese versuchen, sich die entzogenen Rechte wieder anzueignen. So wurden die erwähnten Auswahltests bei der Einstellung von administrativen Beamten zwar eingeführt und es wurde auch ein komplexes technisches Verfahren eingerichtet, das Betrug verhindern soll. Dennoch ist es mittlerweile möglich, so Alichan Baimenow, Gründungsdirektor und Leiter der Agentur für den Staatsdienst, die Testergebnisse zu kaufen. Ein weiteres Beispiel sind die Servicezentren. Diese können zwar als Erfolg gewertet werden. Reisepässe werden aber nun doch wieder durch das zuständige Ministerium und nicht von den Mitarbeitern der Zentren ausgehändigt – was der eigentlichen Intention widerspricht. Versuche, die nepotistische Rekrutierung einzudämmen, können nicht als Erfolg bezeichnet werden. Trotz der Einrichtung eines formalisierten Verfahrens werden insbesondere lukrative Stellen in der Verwaltung nach wie vor nach nepotistischen Prinzipien vergeben. Als Baimenow 2011 wieder auf den Posten des Leiters der Agentur für den Staatsdienst berufen wurde, wies er deutlich auf diese Missstände hin.²⁵ Ob es ihm gelingt, das teilweise durchaus sinnvolle Gerüst einer rationalen Verwaltung weiter zu verbessern und zu forcieren wird sich in der Zukunft zeigen.

Der jüngste Reformschritt deckt schließlich die dritte Komponente der Verwaltungsreform ab, den Transfer von Machtressourcen von der Ebene der Politik auf die Ebene der Verwaltung. Ein erster Anlauf hierzu erfolgte 2008, als Präsident Nasarbajew die Einführung eines neuen Karrieremodells für administrative Beamte forderte. Demnach sollten einige herausgehobene Positionen innerhalb des Staates nicht mehr mit politischen, sondern mit administrativen Beamten besetzt werden. Ein im selben Jahr erstelltes Konzept hierfür versickerte zunächst zwischen den staatlichen Agenturen. Erst als Nasarbajew 2010 die Einführung des Modells bis 2012 per Dekret verord-

25 Vgl. V RK prodajut rezultati testov dlja gosslužaščich [In der Republik Kasachstan können die Ergebnisse der Tests für Beamte gekauft werden], in: Respublika. Informacionno analitičeskii portal, 10. August 2011, unter: <http://respublika-kz.info/news/doslovno/16736>.

nete, bekam das Projekt wieder Fahrt und wurde mittlerweile eingeführt.²⁶ Inwiefern es hier zu einem tatsächlichen Machttransfer kommt, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen.

Ebenso wie die Industrialisierung benötigen auch Verwaltungsreformen, der Übergang von patrimonialen zu legal-rationalen Formen, Jahrzehnte. In den vergangenen Jahren wurde in Kasachstan das Fundament einer rationalen Verwaltung gelegt. Ob dieses Fundament in den kommenden Jahren noch weiter gestärkt wird und ob patrimoniale Handlungslogiken, die im Widerspruch zu der Logik rationaler Verwaltung stehen, verschwinden, wird auch von den Nachfolgern Nasarbajews und deren jeweiligen reformorientierten Mitstreitern abhängen.

Fazit

Das kasachstanische Projekt der konservativen Modernisierung wird häufig übersehen oder, unter Verweis auf den existierenden Patrimonialismus und die Rentenökonomie, nicht ernst genommen. Die patrimonial-bürokratische Herrschaft in Kasachstan und den meisten anderen zentralasiatischen Staaten ist nicht primär das Produkt modernisierungsunwilliger Eliten, sondern kann nur im historischen Kontext verstanden werden. Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass Kasachstan sich noch in einem Prozess der Staatsformierung befindet. Patrimonialismus hat dabei eine ambivalente Funktion. Er stellt eben nicht nur eine Modernisierungshürde dar, sondern hat auch eine stabilisierende Wirkung.

Sowohl die wirtschaftspolitischen als auch die staatlichen Reformen lassen den Schluss zu, dass sie in ihrer Intention und in der Praxis über kosmetische Reformen hinausgehen. Das Ringen zwischen Modernisierern und Modernisierungsgegnern bei der Reform der Verwaltung zeigt besonders deutlich, dass es um echte Reformen geht. Der langfristige Erfolg hängt von vielen Faktoren ab. Dazu zählt insbesondere der Reformimpetus künftiger Präsidenten, vor allem aber auch die Frage, inwiefern Gruppen innerhalb und außerhalb des Staatsapparates ein anhaltendes Interesse an der Reform entwickeln und sich gegenüber der dominanten rentierstaatlichen Fraktion durchsetzen können.

26 Vgl. V Kazachstane sformirovan novyi klass gosslužaščich [In Kasachstan entsteht eine neue Klasse von Beamten], Nur.kz, 25. Juni 2013, unter: <http://news.nur.kz/269455.html>.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen
und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Frühwarnung und frühzeitiges Handeln – aktuelle Entwicklungen in der Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE

Mit Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 über „Elemente des Konfliktzyklus“¹, der am 7. Dezember 2011 auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Vilnius verabschiedet wurde, beschlossen die OSZE-Teilnehmerstaaten, „die Fähigkeiten der OSZE für Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung, Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge auf operativer Ebene [...] zu verstärken“.² Auf der Grundlage dieses Beschlusses hat das OSZE-Konfliktverhütungszentrum (KVZ) in Abstimmung mit anderen Durchführungsorganen³ der OSZE eine Reihe von Maßnahmen zur Umsetzung des Beschlusses und zur Weiterentwicklung und weiteren Stärkung des Instrumentariums der OSZE zur Frühwarnung und zum frühzeitigen Handeln ergriffen. 2012 und in der ersten Hälfte des Jahres 2013 hat sich die Arbeit vor allem auf drei Bereiche konzentriert:

1. die Entwicklung einer systematischen Frühwarnfähigkeit,
2. die Entwicklung und Justierung der Instrumente der OSZE für eine rasche Krisenreaktion sowie
3. den Aufbau eines systematischen Mediationsunterstützungspotenzials.

* Der vorliegende Aufsatz beruht auf der Arbeit der Dienststelle Unterstützung von Einsätzen am Konfliktverhütungszentrum (KVZ) im OSZE-Sekretariat zur Umsetzung des Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 über „Elemente des Konfliktzyklus“. Der Autor bedankt sich beim gesamten Team für dessen wertvolle Beiträge zu diesem Artikel. Die hier geäußerten Ansichten geben jedoch ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

1 Beschluss Nr. 3/11, Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge, MC.DEC/3/11/Corr.1 vom 7. Dezember 2011, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtzehntes Treffen des Ministerrats, 6. Und 7. Dezember 2011, Wilna, 7. Dezember 2011, S. 11-16 (im Folgenden zitiert als: Ministerratsbeschluss Nr. 3/11).

2 Ebenda, S. 13, Absatz 1. Zur Vorgeschichte des Beschlusses und zu den ersten Maßnahmen zu seiner Implementierung siehe: Alice Ackermann/Herbert Salber, Der „Korfu-Prozess“ der OSZE – ein vorläufiges Resümee des Sicherheitsdialogs über Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011, S. 221-227, sowie Alice Ackermann, Die Stärkung der Reaktion der OSZE auf Krisen und Konflikte: ein Überblick, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2012, Baden-Baden 2013, S. 225-232.

3 Zu den Durchführungsorganen der OSZE zählen u.a. das Sekretariat, die Institutionen, die Feldeinsätze sowie Sonderbeauftragte oder sonstige operative Instrumente der Organisation. Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, MC.DOC/1/06, 1. November 2006, Teil II, Abschnitt (A), Absatz 13.

Frühwarnung

Die Fähigkeit zur rechtzeitigen Frühwarnung ist eine wichtige, wenn auch keine hinreichende Voraussetzung für erfolgreiche Konfliktverhütung. Frühwarnung ist daher seit Beginn der 1990er Jahre integraler Bestandteil der Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE. So erteilte das Helsinki-Dokument von 1992 dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) das Mandat „zum frühestmöglichen Zeitpunkt für ‚Frühwarnung‘ und gegebenenfalls für ‚Frühmaßnahmen‘ im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten“⁴ zu sorgen. Die Feldoperationen der OSZE sind seit langem die „Augen und Ohren“ der Organisation, was potenzielle Krisen anbelangt. Dennoch hatte die OSZE lange Zeit kein systematisches Frühwarnkonzept entwickelt; Frühwarnung blieb – abgesehen von der Sonderrolle des HKNM in Bezug auf nationale Minderheiten – formal Sache des Ständigen Rates und des Amtierenden Vorsitzenden.⁵ Der Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 war daher in zweifacher Hinsicht bahnbrechend:

1. Der Generalsekretär erhielt mit dem Beschluss das klare und ausdrückliche Mandat, in Absprache mit dem OSZE-Vorsitz „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“ und „dem Ständigen Rat nach Rücksprache mit dem (den) betreffenden Teilnehmerstaat(en) mögliche Optionen für (eine) zeitnahe und wirkungsvolle Reaktion(en) auf eskalierende Spannungen oder Konflikte im OSZE-Raum vorzuschlagen“.⁶
2. Der Beschluss beauftragte den Generalsekretär außerdem damit, „die Fähigkeiten der OSZE zur Frühwarnung in Abstimmung mit anderen Durchführungsorganen [...] systematischer, umfassender und dimensionsübergreifender zu stärken“⁷ und sicherzustellen, dass das KVZ „die Rolle und Funktionen einer Schaltstelle für systematische Sammlung, Zusammenführung, Analyse und Bewertung der maßgeblichen Frühwarnsignale verschiedenster Herkunft für die gesamte Organisation übernimmt, in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit den anderen Durchführungsorganen der OSZE und der Parlamentarischen Versammlung“.⁸

4 Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt II, Hoher Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten, Absatz 3, in: KSZE, Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, Helsinki, 10. Juli 1992, S. 22-29, hier: S. 22.

5 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt III, Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung (einschließlich Erkundungs- und Berichterstattermissionen und KSZE-Friedenserhaltung), friedliche Beilegung von Streitfällen, in: ebenda, S. 30-39.

6 Ministerratsbeschluss Nr. 3/11, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 4.

7 Ebenda.

8 Ebenda, Absatz 2.

Damit wertete Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 die Rolle des Generalsekretärs und des KVZ in Bezug auf Frühwarnung auf, während er gleichzeitig das besondere Mandat des HKNM weiterhin in vollem Umfang anerkannte und auch die Notwendigkeit einer engen Abstimmung mit anderen Durchführungsorganen hervorhob.

Im Vorfeld des Ministerratstreffens in Vilnius im Jahr 2011 hatte das KVZ bereits die Leitung einer internen Arbeitsgruppe übernommen, die aus Mitarbeitern des KVZ, des Büros des HKNM, des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), des Büros des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE sowie ausgewählter Feldoperationen bestand und Leitlinien für Frühwarnung entwickeln sollte. Die Arbeiten daran waren zu Beginn des Jahres 2012 abgeschlossen. Die internen OSZE-Leitlinien zur Frühwarnung (*Early Warning: OSCE Internal Guidelines*) sollen die aktuelle Frühwarnpraxis in der OSZE festigen und weiter systematisieren.⁹ Die Leitlinien enthalten Methoden der Frühwarnung und stellen ein Format für den Informationsaustausch und für die Berichterstattung bereit.

Auf der Grundlage des Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 und der internen Leitlinien zur Frühwarnung führte das KVZ folgende Maßnahmen durch:

- a. Koordination der Vernetzung der Kontaktstellen für Frühwarnung in den OSZE-Feldoperationen, im BDIMR, im Büro des HKNM und in den einschlägigen Abteilungen des Sekretariats;
- b. Organisation jährlicher Treffen der Kontaktstellen für Frühwarnung zur Förderung des Austauschs von Know-how und bewährten Praktiken im Bereich Frühwarnung;
- c. Erarbeitung einer Vorlage zur Optimierung und Systematisierung der internen Berichterstattung über Entwicklungen, die zu einer Situation führen könnten, die Frühwarnung erforderlich macht; darin enthalten waren auch Vorschläge für mögliche Reaktionen der OSZE;
- d. Entwicklung von Folgemaßnahmen zu den vorgeschlagenen Reaktionsmöglichkeiten;
- e. Erarbeitung einer internen Liste von Indikatoren als „Aide-Mémoire“ für den OSZE-Frühwarnprozess;
- f. Durchführung einer umfassenden Erhebung der Konfliktlagen im OSZE-Gebiet;
- g. Erarbeitung einer internen schrittweisen Anleitung zur Durchführung von Konfliktanalysen;
- h. Einrichtung eines Mechanismus zur weiteren Beobachtung dessen, ob und wie vorgeschlagene Reaktionsmöglichkeiten umgesetzt werden;
- i. Kontaktierung anderer internationaler Organisationen und *Think-Tanks* zum Erfahrungsaustausch über Methoden der Frühwarnung.

9 Das Dokument wurde den Delegationen unter der Referenznummer SEC.GAL/52/12 zur Information zugeleitet.

Die intensive Arbeit an einem Rahmen für ein methodisches und systematisches Frühwarnkonzept sowie die Einbeziehung eines großen Teils der OSZE-Mitarbeiter in diese Arbeit haben dazu beigetragen, das Bewusstsein für Frühwarnung in der gesamten Organisation zu schärfen. Die Analyse aufkeimender Spannungen und Konflikte und die Berichterstattung darüber sind dadurch häufiger, systematischer und vorausschauender geworden und legen nun großes Gewicht auf die Identifizierung von Möglichkeiten zur Reaktion. Auf der Grundlage von Analysen und Bewertungen, die vom KVZ angefertigt wurden, hat der Generalsekretär bis Juli 2013 den Teilnehmerstaaten gegenüber im Ständigen Rat bereits elfmal seine Besorgnisse im Hinblick auf beunruhigende Entwicklungen im OSZE-Gebiet zum Ausdruck gebracht. Der Begriff „Frühwarnung“ wurde dabei allerdings nur ein einziges Mal verwendet, nämlich in der Sitzung des Ständigen Rates vom 13. Dezember 2012 mit Blick auf die Begleitumstände des Prozesses zur Beilegung des Berg-Karabach-Konflikts, insbesondere im Zusammenhang mit der Begnadigung Ramil Safarows und der möglichen Wiedereröffnung des Flughafens in Berg-Karabach.

Analysen und insbesondere die Kommunikation im Zusammenhang mit Frühwarnung müssen sorgfältig abgewogen werden. Es ist einerseits wichtig, falsche Alarmer zu vermeiden; wenn sie gehäuft vorkommen, machen sie es schwerer, Situationen zu erkennen, in denen sich tatsächlich ein gewaltförmiger Konflikt anbahnt. Wesentlich ist auch, dass Bemühungen im Rahmen stiller Diplomatie unvoreingenommen sind. Andererseits ist es jedoch auch wichtig, dass man nicht von eskalierenden Spannungen überrascht wird, nur weil nicht rechtzeitig eine Frühwarnung abgegeben wurde. Um diesem Dilemma zu entgehen, ist der Begriff „Frühwarnung“ im OSZE-Kontext Situationen vorbehalten, in denen der Ausbruch von Gewalt im großen Maßstab als wahrscheinlich gilt, während über Spannungen, die im Rahmen „frühzeitiger Konfliktverhütung“ bearbeitet werden müssen, berichtet wird, ohne diesen festgelegten Ausdruck zu benutzen. Unabhängig davon, ob der Begriff „Frühwarnung“ verwendet wird oder nicht, bildet die Konfliktanalyse die Grundlage für die Erarbeitung gezielter Reaktionsmöglichkeiten, die im Rahmen bestehender Mandate durchgeführt werden können, wie z.B. Projekte zur Ursachenbekämpfung, Besuche auf hoher Ebene oder die Abgabe von Erklärungen.

Frühzeitiges Handeln

Frühwarnung ist für Konfliktverhütung nur von geringem Wert, wenn auf sie kein adäquates und rechtzeitiges frühes Handeln folgt. Frühzeitiges Handeln erfordert den raschen Beschluss, schnell zu handeln, der dann auch zügig vor Ort in die Tat umgesetzt werden muss. Die Lücke zwischen Frühwarnung und Reaktion zu schließen, gehört zu den größten Herausforderungen für alle

an der Konfliktverhütung beteiligten Akteure, und dabei insbesondere für internationale und regionale Organisationen wie die OSZE, in denen divergierende Sichtweisen und unterschiedliche Interessen unter einen Hut gebracht werden müssen, damit die Organisation handlungsfähig ist.

Eine fundierte Analyse der strukturellen Ursachen und auslösenden Faktoren einer sich anbahnenden Krise, die gleichzeitig gezielte und praktikable Reaktionsmöglichkeiten empfiehlt, ist ein guter Ausgangspunkt für frühzeitiges Handeln, da sie den Entscheidungsträgern nicht nur bewusst macht, dass sie handeln müssen, sondern ihnen auch Anleitung gibt, welche Maßnahmen die geeignetsten sind. Ein gut eingeführtes Frühwarnsystem ist also ein entscheidender Ausgangspunkt. Ein flexibler und gut ausgestatteter Werkzeugkasten für die Krisenreaktion ist eine weitere Voraussetzung für frühzeitiges Handeln. Eine dritte Bedingung ist ein operatives System, das die zügige Ausführung der Reaktionen ermöglicht. Die entscheidende Verbindung zwischen Frühwarnung und frühzeitigem Handeln ist jedoch der politische Wille, den Entschluss zum Handeln zu fassen. Das OSZE-Sekretariat und die Durchführungsorgane können zwar sowohl ihre Werkzeugkästen als auch die operativen Verfahren für deren Anwendung weiter verbessern, von größter Bedeutung sind aber der politische Wille und der Mut des jeweiligen Vorsitzes und der Teilnehmerstaaten zu schnellem und entschiedenem frühzeitigem Handeln.

Der OSZE-Vorsitz und die Durchführungsorgane verfügen im Rahmen ihrer Mandate über ein breites Spektrum an Instrumenten für frühzeitiges Handeln. Dazu gehört auch die Möglichkeit, Sonderbeauftragte oder Erkundungs- bzw. Expertenmissionen ohne offizielle Zustimmung des Ständigen Rates zu entsenden. Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 hält hierzu fest, der Ministerrat erwarte „vom Vorsitz und den Durchführungsorganen der OSZE, dass sie ihr jeweiliges Mandat in vollem Umfang für die Auseinandersetzung mit allen Phasen des Konfliktzyklus nutzen, und legt dem Vorsitz und den Teilnehmerstaaten nachdrücklich nahe, rasch und in größtmöglichem Maße alle verfügbaren Instrumente und Verfahren einzusetzen, die auf eine bestimmte Krise oder Konfliktsituation anwendbar sind“.¹⁰ Damit erkennt Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 die Wichtigkeit des politischen Willens und die Notwendigkeit, das Instrumentarium der OSZE in vollem Umfang während des gesamten Konfliktzyklus zu nutzen, an.

Vor diesem Hintergrund hat das KVZ in den vergangenen zwei Jahren die Krisenreaktionsverfahren der OSZE überprüft und sie mit dem Ziel, Beschlüsse zur Anwendung des OSZE-Instrumentariums zügig vor Ort in die Tat umzusetzen, weiterentwickelt und verfeinert. Das KVZ hat sich dabei auf vier Grundpfeiler konzentriert: Finanzierung, Personal, Ausrüstung und Sachkenntnis. So hat das KVZ

10 Ministerratsbeschluss Nr. 3/11, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 8.

- a. einen Vorschlag für die Aufnahme eines Fonds für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in den Haushaltsvoranschlag für 2013 erarbeitet, um die Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen sicherzustellen;
- b. gemeinsam mit der Personalabteilung ein OSZE-internes Verzeichnis geeigneter Personen zur schnellen Entsendung von Einsatzkräften erarbeitet. Das Verzeichnis ist die Voraussetzung für einen zweigleisigen Ansatz, bei dem „Ersthelfer“ für die unmittelbare Reaktion auf eine Krise („*First Responders*“) zunächst aus den Reihen der OSZE-Mitarbeiter ausgewählt und später durch neu eingestelltes Personal ersetzt würden;
- c. gemeinsam mit der Hauptabteilung Verwaltung und Finanzen das Instrument eines virtuellen Ausrüstungspools entwickelt, das bei Bedarf rechtzeitig wichtige Ausrüstungsgegenstände bereitstellt;
- d. einen operativen Rahmen für die Krisenreaktion konzipiert und zusammen mit einer Feldoperation und dem designierten Schweizer Vorsitz Krisenreaktionssimulationen durchgeführt.

Der Vorschlag, einen bescheidenen Fonds für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einzurichten, wurde in den Debatten über den Haushalt für 2013 zwar von vielen Delegationen begrüßt, fand aber letztendlich keinen Konsens. Die Logik eines solchen Fonds wird allerdings von der großen Mehrheit der Teilnehmerstaaten nicht in Zweifel gezogen. Der Haushaltsplanung sind derzeit aufgrund der angespannten finanziellen Lage der Teilnehmerstaaten engere Grenzen gesetzt, was den Spielraum für die Finanzierung von Krisenreaktionsaktivitäten – deren Kosten naturgemäß nicht im Voraus budgetiert werden können – aus dem vorhandenen Budget verringert. So musste die OSZE-Mission im Kosovo (OMiK) die Extrakosten, die dadurch entstanden waren, dass OMiK es den im Kosovo lebenden serbischen Staatsbürgern ermöglichte, sich an den serbischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zu beteiligen – was *de facto* eine Konfliktverhütungsmaßnahme darstellte – mit Mitteln aus ihrem eigenen Etat decken, indem sie mögliche Einsparungen prüfte und Einschnitte bei eigentlich geplanten Programmaktivitäten machte, da es keinen Mechanismus zur zeitnahen Deckung unvorhergesehener Ausgaben für Krisenreaktionsmaßnahmen gab. Zwischen der endgültigen Einigung auf die Modalitäten der Teilnahme an den Wahlen und dem Wahltag selbst lagen nur fünf Tage – viel zu wenig Zeit, um die üblichen Verfahren zur Beschaffung von Geldern einzuleiten. Während OMiK aufgrund ihrer Größe in der Lage war, diese unvorhergesehenen Ausgaben aus ihrem vorhandenen Budget zu decken, wären kleinere Feldoperationen nicht in der Lage, derartige Mittel aus eigenen Kräften aufzubringen. Andere Instrumente der Geldbeschaffung wie z.B. Haushaltsänderungen, der Fonds für unvorhergesehene Ausgaben oder auch die Möglichkeit, Gelder durch außerbudgetäre Projekte – von denen einige für die Finanzierung der Initiative für kommunale Sicherheit in Kirgisistan genutzt wurden – aufzubringen, erfordern zeit-

aufwändige Verfahren. Ein Reservefonds für Krisenreaktionsmaßnahmen, der innerhalb weniger Tage oder gar Stunden aktiviert werden könnte, würde die für die Durchführung von Sofortmaßnahmen im Rahmen bestehender Mandate notwendige Flexibilität und Fähigkeit, rasch zu reagieren, wie es im Ministerratsbeschluss 3/11 gefordert wird, gewährleisten.

Auch wenn die Finanzierung gesichert ist und ein Mandat zur Entsendung von OSZE-Mitarbeitern in ein bestimmtes Krisengebiet vorliegt, steht die OSZE noch immer vor der Herausforderung, das notwendige Personal möglichst schnell zu finden und zu entsenden. Diese Herausforderung soll mithilfe des OSZE-internen Verzeichnisses geeigneter Personen zur schnellen Entsendung von Einsatzkräften kostengünstig bewältigt werden. Es wurde nach einer Debatte über die OSZE-eigenen Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT) und verschiedene andere Expertenverzeichnisse und bedarfsorientierte Konzepte entwickelt. Ausgehend von den Diskussionen auf dem dritten Treffen der offenen Arbeitsgruppe zum Konfliktzyklus schlug das KVZ eine Mischform als Lösung vor: ein zweistufiges Vorgehen bei der Entsendung von Experten in Krisensituationen, wobei zunächst auf (derzeitige sowie vor Kurzem ausgeschiedene) erfahrene Mitarbeiter aus den Durchführungsorganen der OSZE als *First Responders* für die unmittelbare Reaktion auf eine Krise zurückgegriffen wird, die entweder eine bereits im Einsatz befindliche OSZE-Feldoperation verstärken oder den Kern einer neuen OSZE-Feldpräsenz bilden sollen. Die *First Responders* würden dann im Bedarfsfall durch internationales und lokales Vertragspersonal sowie durch abgeordnete Missionsmitglieder, die im Zuge der Standardverfahren der OSZE eingestellt werden, ersetzt. Ein Verzeichnis potenzieller Krisenreaktionsmitarbeiter und erforderlicher Qualifikationen wurde ebenso ausgearbeitet wie allgemeine Tätigkeitsbeschreibungen und eine Anweisung für Mitarbeiter, die die administrativen Verfahren im Zusammenhang mit der Funktionsweise des Verzeichnisses und der letztendlichen Entsendung der Mitarbeiter regelt. Das Verzeichnis soll Anfang 2014 in vollem Umfang nutzbar sein.

Die Einrichtung eines virtuellen Ausrüstungspools beruht auf der Erkenntnis, dass die Lagerung umfangreicher Bestände an Geräten und Fahrzeugen – von Computern bis zu gepanzerten Fahrzeugen, wie in den im Jahr 2000 entwickelten Startpaketen für Missionen vorgesehen – für die OSZE zu ressourcenintensiv und zu ineffizient ist, da sie, anders als die Vereinten Nationen (VN), heutzutage nicht mehr regelmäßig kurzfristig große Missionen entsendet. Der Pool ist so ausgestattet, dass er für ein innerhalb von drei Tagen einsatzbereites, aus bis zu zehn Experten bestehendes Team ausreicht. Zur Ausrüstung gehören Fahrzeuge, Satelliten- und Mobiltelefone, UKW-Radios, GPS-Geräte, Generatoren, Computer und Drucker, Büromöbel, persönliche Schutzausrüstungen, Überwachungskameras und Notverpflegung. Der Pool enthält drei Kategorien von Ausrüstungsgegenständen, nämlich solche, die 1. auf Vorrat gehalten, 2. rechtzeitig beschafft und 3. von bereits im Einsatz be-

findlichen OSZE-Feldoperationen, anderen Organisationen oder Teilnehmerstaaten angefordert werden müssen. Die Einteilung der Ausrüstungsgegenstände in die verschiedenen Kategorien hängt 1. davon ab, wie wahrscheinlich es ist, dass sie benötigt werden, 2. davon, wie wichtig ein bestimmter Ausrüstungsgegenstand für die Durchführung von Frühmaßnahmen ist, 3. von den Anschaffungskosten und 4. davon, wie lange es dauert, ein bestimmtes Gerät zu beschaffen.

Instrumente wie das Verzeichnis geeigneter Personen zur schnellen Entsendung von Einsatzkräften oder den virtuellen Ausrüstungspool zu schaffen ist eine Frage der Einsatzbereitschaft, ihre Anwendung eine Frage der auf eine sich anbahnende Krise folgenden Entscheidung zu handeln. Denselben Ansatz – Vorbereitung auf eine wirksame Krisenreaktion durch die Erhöhung der Einsatzbereitschaft der Organisation – verfolgte das KVZ mit der Entwicklung eines operativen Rahmens für Krisenreaktion (*Operational Framework for Crisis Response*). Der Rahmen dient als internes Dokument für den Gebrauch durch die Durchführungsorgane der OSZE und beruht auf bewährten Praktiken und Erfahrungen, die die OSZE bereits bei früheren Krisenreaktionseinsätzen sammeln konnte. Er beschreibt die internen Prozesse und Verfahren, mit denen die Organisation auf eine Krise oder einen Konflikt im OSZE-Gebiet reagiert, sowie Gefahren für die Sicherheit der OSZE-Mitarbeiter, der Ausrüstung und der Infrastruktur. In ihm werden keine starren Regeln dafür festlegt, was genau getan oder nicht getan werden muss; stattdessen macht er Entscheidungsträger und diejenigen, die die Aufgabe haben, diese Entscheidungen in die Praxis umsetzen, mit den Einzelheiten vorhandener Prozeduren vertraut und gibt einen Überblick darüber, was in der Vergangenheit funktioniert hat und welche Instrumente generell für die Krisenreaktion zur Verfügung stehen. In Kombination mit Krisensimulationen auf verschiedenen Ebenen erhöht das Rahmendokument den Wissensstand über die OSZE-Krisenreaktion in der Organisation.

Dialogerleichterung, Mediation und Mediationsunterstützung

In Anerkennung der wichtigen Rolle, die Mediation bei der Verhütung und Lösung von Konflikten spielt, rief der Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 die OSZE dazu auf, ihre Fähigkeiten im Bereich der Dialogerleichterung und der Mediationsunterstützung weiter zu stärken. Der Beschluss beauftragte insbesondere den Generalsekretär damit, im KVZ eine Koordinationsstelle für die Mediationsunterstützung zu benennen und einen Vorschlag für den Aufbau eines systematischen Mediationsunterstützungspotenzials im KVZ auszuarbeiten, das auf den folgenden vier Grundpfeilern ruht:

1. Ausbildung und Aufbau von Kompetenz in den OSZE-Strukturen;
2. Wissensmanagement und operative Vorgaben;

3. Außenkontakte, Vernetzung, Zusammenarbeit und Koordinierung mit einschlägigen lokalen bzw. nationalen Handlungsträgern sowie mit internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen;
4. operative Unterstützung des Vorsitzes sowie seiner Sonderbeauftragten, der Leiter der Feldoperationen und anderer maßgeblicher OSZE-Mediatoren.¹¹

Die OSZE kann auf eine Reihe von Mediatoren sowie auf spezielle Instrumente, Mechanismen und Verfahren zur Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung zurückgreifen. Dazu gehören u.a. der Amtierende Vorsitzende und seine Sonderbeauftragten und Sondergesandten, der Generalsekretär, der Direktor des KVZ, die Leiter der OSZE-Feldoperationen und OSZE-Institutionen wie der HKNM oder das BDIMR. Die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE kann ebenfalls in Mediation und Dialogerleichterung einbezogen werden. Die OSZE verfügt außerdem über mehrere Mechanismen und Verfahren, die Dialogerleichterung durch Dritte in der ein oder anderen Form vorsehen, so z.B. der im Wiener Dokument verankerte Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten. Andere Mechanismen für die politische Bewältigung von Krisen und Konflikten enthalten ebenfalls Bestimmungen zur Ausübung Guter Dienste durch den Amtierenden Vorsitzenden sowie zu Mediation und Schlichtungsverfahren. Hervorzuheben sind hier die speziellen Mechanismen zur friedlichen Streitbeilegung, die auf Vergleichs- bzw. Schiedsverfahren beruhen, wie z.B. der Valletta-Mechanismus und die Bestimmungen für eine OSZE-Vergleichskommission bzw. über einen Vergleich auf Anordnung, die ebenfalls auf der Einbeziehung einer Drittpartei beruhen; allerdings wurde keiner dieser Mechanismen jemals aktiviert.

Andere Mechanismen können ebenfalls für die friedliche Beilegung einer Krise oder eines Konflikts genutzt werden, auch wenn sie die Beteiligung einer Drittpartei nicht explizit erwähnen. Gemäß Ministerratsbeschluss Nr. 3 aus dem Jahr 2001 über die „Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum“ stellen beispielsweise der Ständige Rat und das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) eine Plattform für den Dialog zur Verfügung, wobei das FSK quasi als Drittpartei sein Fachwissen einbringen soll.¹² In der Praxis werden diese Mechanismen jedoch – wenn überhaupt – nur selten genutzt. Mediation und Dialogerleichterung werden im OSZE-Kontext hauptsächlich von den Feldoperationen, den Sonderbeauftragten und dem HKNM sowie auf hoher Ebene vom Amtierenden Vorsitzenden und vom Generalsekretär durchgeführt.

11 Vgl. ebenda, Absatz 10.

12 Vgl. Beschluss Nr. 3, Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum, MC(9).DEC/3/Corr.1, Absatz 8(b), in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, 3. und 4. Dezember 2001, MC.DOC/2/01, Bukarest, 4. Dezember 2001, S. 25-27, hier: S. 27, unter: <http://www.osce.org/mc/40515>.

Vermittlungsbemühungen auf hoher Ebene unternimmt die OSZE insbesondere in Bezug auf die Langzeitkonflikte, so z.B. die Internationalen Genfer Gespräche, die nach dem Konflikt in Georgien vom August 2008 aufgenommen wurden, die 5+2-Verhandlungen über die Beilegung des Transnistrienkonflikts sowie die Tätigkeit der Minsker Gruppe zur Lösung des Konflikts in und um Berg-Karabach. Die Vermittlungsbemühungen auf hoher Ebene finden in institutionalisierten Verhandlungsrahmen statt, die im Laufe der Zeit eingerichtet wurden. Außer in den etablierten Formaten führt die OSZE Maßnahmen zur Dialogerleichterung in vielen Fällen auch im Rahmen ihrer Feldoperationen durch. So hat z.B. das OSZE-Zentrum in Bischkek ein lokales Netz von „Friedensboten“ aufgebaut, um Spannungen auf lokaler Ebene zu entschärfen, bevor sie zu einem größeren Konflikt eskalieren können.¹³

Die Fähigkeit der genannten Akteure zur Durchführung wirksamer Mediation zu stärken ist das Ziel des Mediationsunterstützungspotenzials im KVZ. Entwicklungen in anderen internationalen und regionalen Organisationen in jüngster Zeit unterstreichen die Bedeutung von Mediationsunterstützung. Die am weitesten entwickelten Kapazitäten zur Mediationsunterstützung haben die VN in Gestalt der Einheit für Mediationsunterstützung (*Mediation Support Unit*, MSU) innerhalb der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (*Department of Political Affairs*, DPA). Die Europäische Union (EU) hat im Rahmen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) ein Team für Mediationsunterstützung aufgebaut und diskutiert derzeit über die mögliche Einrichtung eines Europäischen Friedensinstituts als halbautonome Institution zur Durchführung und Unterstützung von Mediationsprozessen. Die Afrikanische Union (AU) ist zurzeit ebenfalls dabei, ihre Kapazitäten zur Mediationsunterstützung mit Hilfe nichtstaatlicher Organisationen wie der in Helsinki ansässigen *Crisis Management Initiative* (CMI), aber auch der VN und der EU zu stärken. Andere wichtige Regionalorganisationen erkunden derzeit Möglichkeiten zum Aufbau bzw. zur Verbesserung ihrer Kapazitäten zur Mediationsunterstützung, darunter die Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIZ) und die Liga der Arabischen Staaten (LAS). Mit anderen Worten: Die OSZE liegt in dieser Hinsicht voll im Trend globaler Entwicklungen.

In der OSZE wurden erste konkrete Schritte zur Entwicklung eines Mediationsunterstützungspotenzials 2012/2013 auf der Grundlage des im Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 enthaltenen Mandats unternommen. Im KVZ wurden der Posten eines Referenten für Mediationsunterstützung geschaffen und ein „Operativer Rahmen für Mediationsunterstützung“¹⁴ entwickelt. Letzterer gibt erstens einen umfassenden Überblick über die vorhandenen Kapazitäten

13 Einen Überblick über die verschiedenen Mediationsaktivitäten der OSZE gab Generalsekretär Lamberto Zannier kürzlich in einer Rede auf der Konferenz über „Mediation im OSZE-Gebiet“ am 15. Juli 2013 in Bukarest; siehe unter: <http://www.osce.org/sg/103723>.

14 Das Dokument wurde den Delegationen zu ihrer Information unter der Referenznummer SEC.GAL/110/13 zugeleitet.

der OSZE zur Mediationsunterstützung und stellt der Leitung und den Mitarbeitern der OSZE, die mit Mediationsunterstützung und Dialogerleichterung befasst sind, einen Abriss darüber zur Verfügung, was Mediationsunterstützung beinhaltet und welche Hilfen es gibt. Zweitens stellt er einen allgemeinen Rahmen für die weitere Stärkung des Mediationsunterstützungspotenzials der OSZE dar und dient damit auch als Anleitung für die weitere Arbeit.

Konkrete operative Maßnahmen in Bezug auf Mediationsunterstützung konzentrierten sich 2012/2013 auf den Bereich Ausbildung und Kapazitätsaufbau. Die vom KVZ erarbeitete integrierte Strategie für Ausbildung und Kapazitätsaufbau sieht ein maßgeschneidertes Coaching für hochrangige Mediatoren, intensive Schulungen für OSZE-Mitarbeiter, die Mediationsunterstützung in Konfliktgebieten leisten, sowie eine Grundausbildung für OSZE-Mitarbeiter, die – insbesondere in den Feldoperationen – tagtäglich mit Mediation befasst sind, vor. Im Rahmen der Strategie veranstaltete das KVZ zwei Coaching-Sitzungen auf hoher Ebene für Missionsleiter und Sonderbeauftragte, einen einwöchigen Schulungskurs in Friedensmediation für Mitarbeiter, die unmittelbar in Mediationsprozessen tätig sind, und drei Ausbildungskurse zur Dialogerleichterung vor Ort.

Einige der Aktivitäten im Bereich operative Unterstützung hatten das Ziel, Vertretern der OSZE in bereits laufenden Prozessen Hilfestellung zu leisten. So organisierte das KVZ beispielsweise einen speziellen Workshop zur Prozessgestaltung in Südserbien; ein weiterer Workshop wurde mit den in Chişinău weilenden Vertretern der am Verhandlungsprozess für eine Regelung des Transnistrienkonflikts beteiligten Mediatoren und Beobachter durchgeführt, bei dem die Vermittlung von Mediationsfertigkeiten mit konkreten Überlegungen zur Prozessgestaltung kombiniert wurde. Das Interesse, das die mit Mediation und Dialogerleichterung befassten OSZE-Mitarbeiter an zusätzlichen Schulungen und operativer Unterstützung zur Ausübung ihrer Tätigkeit gezeigt haben, ist für das KVZ ermutigend.

Das KVZ hat ebenfalls angeregt, die Rolle der OSZE-Mediatoren zu stärken, indem man den Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden, die am Verhandlungsprozess für die Regelung des Transnistrienkonflikts und an den Genfer Gesprächen beteiligt sind, mehrjährige Mandate erteilt. Der designierte Schweizer und der designierte serbische Vorsitz haben diesen Rat befolgt und unterstützen die Ernennung von Sonderbeauftragten für die insgesamt zweijährige Periode ihrer aufeinanderfolgenden Vorsitze (2014 und 2015).

Im Bereich Wissensmanagement hat das KVZ eine Methodik für Nachbesprechungen zur Auswertung der Erfahrungen hochrangiger OSZE-Mediatoren wie z.B. Sonderbeauftragter, Missionsleiter und leitender Sekretariatsmitarbeiter entwickelt. 2012 und 2013 wurden fünf solcher Mediationsnachbesprechungen für aus dem Amt scheidende Mediatoren und ihre Mitarbeiter durchgeführt.

Im Hinblick auf Kooperation und Vernetzung hat das KVZ seine Kontakte zu den VN, zum EAD, zur OIZ, zur LAS, zur spanisch-marokkanischen Initia-

tive für Mediation im Mittelmeerraum und zu einschlägigen zivilgesellschaftlichen Akteuren vertieft.

Schlussfolgerungen

Nun da der Helsinki+40-Prozess von seiner anfänglichen Orientierungsphase zur Diskussion konkreter Fragen übergeht, ist auch die Umsetzung des Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 mit Blick auf Frühwarnung, frühzeitiges Handeln und Mediation weit fortgeschritten. Dennoch werden viele der in dem Beschluss genannten Aufgaben immer wieder anfallen und erfordern daher kontinuierliches Handeln. Die wichtigste Arbeit, nämlich zu entscheiden, wie diese Aufgaben umgesetzt werden sollen, ist jedoch abgeschlossen; auf der Grundlage der hierzu entwickelten Konzepte wurden entsprechende Instrumente geschaffen und konkrete Maßnahmen durchgeführt. Die Organisation ist daher heute besser darauf vorbereitet und dazu ausgerüstet, rasch und effektiv auf neu entstehende oder wiederkehrende Krisen zu reagieren. Zwei Vorbehalte sind jedoch angebracht: 1. Neue Konzepte und Verfahren müssen in der Praxis noch umfassend getestet werden. 2. Die wichtigste Verbindung zwischen Frühwarnung und frühzeitigem Handeln – der politische Wille, die notwendige Entscheidung zum Handeln zu treffen – bleibt von dieser Arbeit unberührt. Und genau hier kommt der Helsinki+40-Prozess ins Spiel: Die Verwirklichung der Vision einer gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft macht es erforderlich, alte Trennlinien und Misstrauen zu überwinden, Vertrauen aufzubauen und die Beziehungen zu verändern. Nicht mehr und nicht weniger ist notwendig, um sicherzustellen, dass Beschlüsse, sich mit einer aufkommenden Krise zu befassen, im Konsens gefasst und die entscheidenden Schritte zur Lösung bestehender Konflikte im OSZE-Gebiet einhellig unternommen werden. Der Beitrag, den das KVZ in den vergangenen beiden Jahren zur Umsetzung des Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 geleistet hat, bestand darin, den Teilnehmerstaaten bis dahin den bestmöglichen Rahmen für wirksame Konfliktverhütung und Krisenreaktion zur Verfügung zu stellen. Diese Arbeit muss nun fortgesetzt und auf andere Phasen des Konfliktzyklus, insbesondere die Konfliktlösung, ausgeweitet werden.

Umfassende Sicherheit:
die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende
Herausforderungen

Freiheit im Internet – Herausforderungen gestern und heute

Fragen Sie Leute, die einen Computer, ein *Tablet* oder ein Mobiltelefon besitzen. Fragen Sie sie, wie die Entwicklung des Internets sie selbst, ihre Arbeit und ihr Leben beeinflusst. Sie werden viele verschiedene Antworten erhalten, aber sie alle werden einen gemeinsamen Nenner haben: Veränderung. Von Beginn an, mit dem Start des Arpanet (*Advanced Research Projects Agency Network*) in den 1970er und 1980er Jahren, wurde das Internet mit dem Ziel entwickelt, ein einfaches und effektives Kommunikationssystem zu schaffen. Heute ist das Internet das größte Computernetz der Welt, ein Netz, das die Kommunikation zwischen Menschen, Organisationen und Gesellschaften überall in der Welt ermöglicht.

Von Vancouver bis Wladiwostok, im gesamten Gebiet der OSZE und ihrer 57 Teilnehmerstaaten, leben rund 820 Millionen Internet-Benutzer. Sie alle legen Zeugnis davon ab, wie das Internet ihr alltägliches Leben verändert hat und welche Vorteile es bietet, wie z.B. bessere Chancen im Bildungsbereich und in der Wirtschaft und Verbesserungen bei den Menschenrechten, einschließlich der Freiheit, Informationen zu suchen, zu produzieren, zu empfangen und zu verbreiten.

Schauen wir über die Grenzen der OSZE-Region hinaus, sind die Statistiken zur globalen Entwicklung des Internets sogar noch atemberaubender. Im Jahr 2000 gab es auf der ganzen Welt 360 Millionen Internet-Benutzer. Dreizehn Jahre später sind es ca. 2,5 Milliarden. Gleichzeitig haben jedoch rund 1,9 Milliarden junge Leute noch immer keinen Zugang zum Internet, und in den Entwicklungsländern ist heute nur ein Viertel der Bevölkerung *online*.

Diese Zahlen zeigen, welche Aufgaben bei der Weiterentwicklung des Internets noch vor uns liegen. Und doch sagen sie nichts über eine der zentralen Herausforderungen aus, vor der wir mit Blick auf das Internet als Kommunikationsplattform stehen: seine Freiheit zu bewahren.

Das Argument zugunsten der Freiheit im Internet ist im Grunde klar und einfach: Grundlegende Menschenrechte wie das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Medienfreiheit müssen in der *Online*-Welt ebenso gelten wie in der *Offline*-Welt.

Diese Rechte gilt es im digitalen Zeitalter durchzusetzen, da *Online*-Medien die traditionellen Medien beim Schutz von Demokratie, Frieden und Stabilität ergänzen. Das sollte der Ausgangspunkt für jegliche Diskussion über Freiheit im Internet sein und es ist ebenso die Grundlage für die Arbeit, die

das Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit¹ im Bereich Freiheit im Internet seit seiner Einrichtung vor 15 Jahren geleistet hat.

Die Verbindung zwischen OSZE und Internet reicht zurück bis in die Frühzeit der Computernetze und die Geburt der KSZE/OSZE als internationale Institution im Jahr 1975. Wenn man Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und die Schlussakte von Helsinki aufmerksam liest, ist es in der Tat bemerkenswert, wie das Internet, seine Technik und die Digitalisierung auf diese Grundrechte passen und sie unterstützen.

Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte lautet:

„Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.“

Auch wenn diese Erklärung bereits 1948 verabschiedet wurde, hat sie doch bis heute nichts an Bedeutung eingebüßt. Mit dem Schutz der Meinungsfreiheit und der freien Meinungsäußerung deckt sie Meinungsäußerungen im Internet ebenso ab wie einen Artikel in einer Tageszeitung oder ein Gespräch in einem Café.

Die 1975 unterzeichnete Helsinki-Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) formuliert klar eine konkrete Herangehensweise an die Freiheit der Verbreitung von Informationen. Dieses bahnbrechende Dokument enthält noch immer gültige Leitlinien zum Zweck und zu den Zielen heutigen Engagements: Die Teilnehmerstaaten sollen „die freiere und umfassendere Verbreitung von Informationen aller Art [...] erleichtern“.²

Etlche andere im Rahmen der OSZE eingegangene Verpflichtungen stellen klar, wie das Prinzip des Zugangs zu und der Verbreitung von Informationen generell auch auf neue Technologien anwendbar ist.

Das Abschließende Dokument des Wiener Treffens von 1989 erläutert die Auslegung der Leitlinien mit Blick auf Kabel- und Satellitenkommunikation. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich, „jede durch moderne Kommunikationsmittel, einschließlich durch Kabel und Satelliten, gebotene Möglichkei-

1 Im vorliegenden Beitrag wird die männliche Bezeichnung verwendet, wenn es um allgemeine Aussagen zum Amt des OSZE-Medienbeauftragten geht oder eine Aussage konkret dem Zeitraum von Januar 1998 bis Februar 2010 zugeordnet werden kann, in dem die Amtsinhaber männlich waren. Seit März 2010 ist Dunja Mijatović OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit; in allen Aussagen, die den Zeitraum seit ihrer Amtsübernahme oder sie selbst betreffen, wird daher die weibliche Form benutzt.

2 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. A.1, S. 53-54.

ten [zu] nützen, um die freiere und umfassendere Verbreitung von Informationen aller Art zu verstärken“.³

Des Weiteren verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten im Ministerratsbeschluss Nr. 12/04 aus dem Jahr 2004, Maßnahmen zu treffen, „die sicherstellen, dass das Internet ein offenes und öffentliches Forum für Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung bleibt, wie dies in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert ist, und die den Zugang zum Internet sowohl für Privathaushalte als auch Schulen begünstigen“, und forderten den Beauftragten für Medienfreiheit auf, „sich weiterhin aktiv für die Förderung sowohl der freien Meinungsäußerung als auch des Zugangs zum Internet ein[zusetzen]“,⁴ indem er die einschlägigen Entwicklungen in allen Teilnehmerstaaten beobachtet und für die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen eintritt und diese fördert und ihre Einhaltung überwacht.

Diese Dokumente und Beschlüsse behandeln das Internet als eine Technik, auf die die Prinzipien der freien Meinungsäußerung und der Medienfreiheit anzuwenden sind. Sie legen außerdem eine allgemeine Interpretation und Praxis fest, wie technische Neuerungen in den Schutz der Meinungs- und Medienfreiheit einzubeziehen sind.

Im Jahr 2012 verabschiedete der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (VN) in Genf eine wegweisende Resolution: Mit der Annahme der Resolution 20/8 bekräftigte der VN-Menschenrechtsrat, dass Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf das Internet auf exakt dieselbe Weise anzuwenden ist wie auf konventionelle Medien.⁵ Die Resolution wurde von allen 47 Mitgliedstaaten, darunter China und Russland, im Konsens verabschiedet.

Der OSZE-Bbeauftragte für Medienfreiheit kann in seiner Tätigkeit zu Fragen der Internet-Freiheit auf eine zehnjährige Erfolgsgeschichte zurückblicken, die 2003 mit der ersten einer Serie von Internet-Konferenzen begann. Die Konferenz „Internet 2013 – Strategien zur Förderung der Medienfreiheit“, die das Büro der Medienbeauftragten im Februar 2013 veranstaltete, trug diesem „Jubiläum“ und der schwierigen Aufgabe, die Medienfreiheit in diesem neuen Medium für die Beschaffung und Verbreitung von Informationen zu fördern, gebührend Rechnung.

Bereits 2003 hatte der Medienbeauftragte seine Haltung zur Freiheit im Internet, das damals als Kommunikationsmittel erst richtig in Fahrt kam, zum Ausdruck gebracht. In den Amsterdamer Empfehlungen, die anlässlich der Amsterdamer Internet-Konferenz im Juni 2003 abgegeben wurden, wird

3 Abschießendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. B.3, S. 40.

4 Beschluss Nr. 633 des Ständigen Rates, Förderung von Toleranz und Medienfreiheit im Internet (PC.DEC/633 vom 11. November 2004), Anhang zu Beschluss Nr. 12 des Treffens des Ministerrats von Sofia, Toleranz und Nichtdiskriminierung, Sofia, 7. Dezember 2004, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. C.12, S. 34-36, hier: S. 34-35.

5 Vgl. United Nations General Assembly, Human Rights Council, Twentieth Session, Resolution 20/8, The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet, A/HRC/RES/20/8, 16. Juli 2012.

diese Position deutlich. In der Präambel bekundete der Medienbeauftragte seine „Überzeugung, dass unabhängig davon, welches technische Mittel zur Verbreitung der Arbeit von Journalisten genutzt wird – sei es Fernsehen, Radio, Zeitungen oder das Internet –, das grundlegende verfassungsgemäße Recht auf Medienfreiheit nicht in Frage gestellt werden darf“.⁶

Diese generelle Leitlinie ist auch heute noch in vollem Umfang gültig, auch wenn die Größe des Internets und seine Macht, Dinge zu verändern, in den vergangenen zehn Jahren exponentiell zugenommen haben. Die Amsterdamer Internet-Konferenzen von 2003 und 2004 waren die ersten Veranstaltungen, bei denen die Aufmerksamkeit des Medienbeauftragten ausschließlich dem Internet galt (die Empfehlungen der Konferenz von 2004 wurden später in *The Media Freedom Internet Cookbook* veröffentlicht).⁷

Seitdem hat Internet-Freiheit für den Medienbeauftragten Priorität, was sich unschwer an den Maßnahmen erkennen lässt, die sein Büro zu diesem Thema in die Wege leitet oder durchführt. Diese Initiativen können grob in drei Kategorien unterteilt werden.

Zur ersten Kategorie gehören die gemeinsamen Erklärungen. 2005 gab der Medienbeauftragte eine gemeinsame Erklärung mit Reporter ohne Grenzen zur Gewährleistung der Medienfreiheit im Internet heraus.⁸ Im Jahr 2011 präsentierte die Medienbeauftragte gemeinsam mit den Sonderberichterstattern der Vereinten Nationen, der Organisation Amerikanischer Staaten und der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker eine Erklärung mit dem Titel „*International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet*“.⁹

Die zweite Kategorie umfasst die Veröffentlichung von Artikeln führender Experten im Jahrbuch des Medienbeauftragten sowie themenspezifische Veröffentlichungen wie z.B. „*Governing the Internet – Freedom and Regulation in the OSCE Region*“¹⁰ (2007), das „*2013 Social Media Guidebook*“¹¹ (2013) und das „*Online Media Self-Regulation Guidebook*“¹² (2013).

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Beauftragter für die Freiheit der Medien, Amsterdamer Empfehlungen, 14. Juni 2003, Medienfreiheit und das Internet, unter: <http://www.osce.org/de/fom/41907?download=true> (inoffizielle Übersetzung).

7 OSCE Representative on Freedom of the Media, *The Media Freedom Internet Cookbook*, Wien 2004, unter: <http://www.osce.org/fom/13836>.

8 OSCE Representative on Freedom of the Media/Reporters sans frontières, *Joint Declaration of the OSCE Representative on Freedom of the Media & Reporters Sans Frontières on Guaranteeing Media Freedom on the Internet*, Juni 2005, unter: <http://www.osce.org/fom/15657>.

9 *International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet*, unter: <http://www.osce.org/fom/78309>.

10 OSCE Representative on Freedom of the Media, *Governing the Internet. Freedom and Regulation in the OSCE Region*, Wien 2007, unter: <http://www.osce.org/fom/26169>.

11 OSCE Representative on Freedom of the Media, *2013 Social Media Guidebook*, Wien 2013, unter: <http://www.osce.org/fom/99563>.

12 OSCE Representative on Freedom of the Media, *The Online Media Self-Regulation Guidebook*, Wien 2013, unter: <http://www.osce.org/fom/99560>.

In die dritte Kategorie der Möglichkeiten, die der Medienbeauftragte nutzt, um die Debatte über Themen, die für das Internet relevant sind, zu fördern, fallen die regionalen Medienkonferenzen, die in Zentralasien und im Südkaukasus veranstaltet werden. Hierzu gehören die siebte zentralasiatische Medienkonferenz in Almaty (2005), die sechste Südkaukasus-Medienkonferenz in Tiflis (2009), die 13. zentralasiatische Medienkonferenz in Duschanbe (2011) und die neunte Südkaukasus-Medienkonferenz in Tiflis (2012). Auf jeder Konferenz wurde zudem eine Erklärung herausgegeben.

Im Februar 2013, zehn Jahre nach der Amsterdamer Internet-Konferenz von 2003, organisierte das Büro der Medienbeauftragten, wie oben bereits erwähnt, eine OSZE-weite Konferenz, an der über 400 Experten teilnahmen. Die Teilnehmer diskutierten über vordringliche Fragen wie Internet-Governance und -Selbstregulierung, *Social Media* und neue Kommunikationsdienste, Hasssprache, das Recht von Minderheiten auf freie Meinungsäußerung und die Zukunft des Urheberrechts. Die Konferenz kam zu dem Schluss, dass „das Internet, das von seinem Wesen her frei ist, dies nur mit Hilfe aufgeklärter Entscheidungen der Gesetzgeber, der Industrie und der Nutzer bleiben wird“.¹³

In den vergangenen zehn Jahren hat sich das Internet beachtlich weiterentwickelt. Es ist für viele Bürgerinnen und Bürger zu einem festen Bestandteil ihres Alltags geworden. Es hat die Art und Weise, wie wir mit der Gesellschaft in Verbindung treten, verändert und es hat neue Dienste und Innovationen hervorgebracht, die wir uns noch vor zehn Jahren nicht einmal vorstellen konnten. Die Weiterentwicklung des Internets eröffnet jedem Einzelnen von uns beispiellose Möglichkeiten, jedoch dürfen wir die Medienfreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung darüber nicht vergessen, sondern müssen sie ungeachtet des technischen Formats weiterhin entschlossen schützen. Meinungsfreiheit meint heute die Freiheit im Internet.

Die Beschränkung des Internet-Zugangs ist ein Angriff auf die Medienfreiheit. So einfach ist das. Die Regierungen haben daher die Pflicht sicherzustellen, dass ihre Bürger ungehinderten Zugang zum Internet haben. Die Regierungen sind ebenso verpflichtet, Gesetze und Bestimmungen zu implementieren, die unabhängige und pluralistische Medien ermöglichen, ungeachtet der Art des Mediums. Das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Medienfreiheit sind universell gültig, unabhängig davon, wie sich die Technik entwickelt.

Eine wichtige Veränderung im digitalen Zeitalter ist die, dass die Macht, Inhalte zu kontrollieren und zu regulieren, von den Regierungen auf die Nutzer und Plattformbetreiber übergegangen ist. Regierungen haben nicht dieselbe Legitimität oder auch Möglichkeit das Internet so zu regulieren wie die traditionellen Presse- und Rundfunkmedien.

13 OSCE Representative on Freedom of the Media, Dunja Mijatović, Shaping policies to advance media freedom, OSCE Representative on Freedom of the Media Recommendations from the Internet 2013 Conference, unter: <http://www.osce.org/fom/100112>.

Auch wenn es noch eine große digitale Kluft zu überwinden gilt, wird deutlich, dass die Bedeutung der Inhalte wichtiger wird als diejenige der Verbreitungskanäle. Die Botschaft selbst – ihre Glaubwürdigkeit, ihr Nutzen, ihre Attraktivität – bestimmt ihre Reichweite, nicht der Zugang zu mächtigen Sendern.

Während der Kampf um Medienfreiheit früher vor allem um Kanäle ausgetragen wurde, sehen wir heute die Tendenz, dass Regierungen unter diesem oder jenem Vorwand versuchen, Internet-Inhalte zu begrenzen, zu regulieren, zu filtern und zu sperren. Dabei werden internationale Standards und ordnungsgemäße Verfahren oftmals beiseitegeschoben. Es ist nicht weniger als ein Akt der Zensur, wenn Regierungen von direkten Weisungen Gebrauch machen, um Inhalte zu sperren, zu filtern und dabei die öffentliche Kontrolle und die Gerichte umgehen. In vielen Fällen führt eine Sperrung auch dazu, dass gerade die Informationen, die die Regulierungsbehörden für schädlich halten, umso mehr Aufmerksamkeit erlangen.

Das digitale Zeitalter erfordert eine neue Denkweise in puncto Sicherheit. Grenzen, Mauern und Zäune funktionieren in einer vernetzten Welt nicht besonders gut. Mit dem Übergang von Kontrolle, Verantwortung und Risiken auf die Nutzer müssen die Regierungen eine andere Funktion übernehmen: diejenige des Moderators. Regierungen müssen den Nutzern dabei helfen, sich vor schädlichen Informationen, kriminellen Aktivitäten und anderen Gefahren zu schützen.

Der einzelne Nutzer und Bürger muss mithilfe von Programmen zur Förderung von Internet-Kompetenz dazu befähigt werden, sich selbst vor schädlichen Inhalten zu schützen. Nutzer müssen in der Lage sein, Filter und andere Mittel zur Sperrung unerwünschter Websites selbst anzuwenden. Hierauf müssen wir wesentlich mehr Anstrengungen und Ressourcen verwenden als darauf, zu versuchen, Inhalte zentral zu kontrollieren und zu regulieren.

Ressourcen müssen auch in Aufklärungskampagnen zu Risiken und Schutzmaßnahmen investiert werden. Man denke nur an Überlastungsangriffe (*distributed denial-of-service attacks*, DDoS); wären die Nutzer besser darüber informiert, wie sie ihre Computer davor schützen können, gehackt oder von *Botnets* gekapert zu werden, würde das Risiko solcher Attacken erheblich reduziert.

Niemand behauptet, dass die Regulierung des Internets eine einfache Aufgabe ist. Es gibt aber eine sehr einfache Regel, die wir anwenden können: Wer am wenigsten steuert, steuert am besten. Über jegliche regulative oder gesetzgeberische Maßnahme muss mit Rückendeckung aller interessierten Akteure entschieden werden. Zivilgesellschaft, Regierungen und Unternehmen müssen zusammenarbeiten, um die Kontroll- und Wahlmöglichkeiten der Nutzer sowie deren Privatsphäre zu schützen.

Ein weiterer Faktor, der die Freiheit im Internet betrifft, ist die rasant wachsende Welt der *Social Media* und die Art, in der diese die Medienlandschaft, wie wir sie kennen, verändern. *Social Media* und soziale Netzwerke haben

die Art und Weise, wie Nachrichten erzeugt werden und wie auf sie zugegriffen wird, definitiv verändert. Sie beeinflussen die Medien in dreierlei Hinsicht: als Instrument zur Erschaffung von Inhalten, durch die Verteilung und Weitergabe von Informationen und als Mittel dazu, Informationen zu suchen, zu erhalten und auf Informationen zuzugreifen. Beinahe selbstverständlich ist die Tatsache, dass *Social Media* und soziale Netzwerke auch selbst zum Mittel für die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Medienfreiheit werden.

Die rasante Weiterentwicklung des Internets und der damit verbundenen Technologien sind jedoch auch eine Herausforderung für unsere Gesellschaften. Diese Herausforderung besteht darin, die Kernprinzipien der Medienfreiheit, des Rechts auf freie Meinungsäußerung und des freien Zugangs zu Informationen in diesen neuen Technologien fest zu verankern. Dies ist für die älteren westlichen Demokratien ebenso relevant wie für die erst kürzlich demokratisierten Staaten im OSZE-Gebiet.

Die OSZE unterstützt und fördert den Ansatz umfassender Sicherheit, einen Ansatz, der den Menschenrechten Rechnung trägt, von denen viele zunehmend *online* ausgeübt werden. Die Logik ist klar: Menschenrechte und menschliche Sicherheit unterstützen und verstärken sich gegenseitig. Das führt wiederum zu der Erkenntnis, dass es ohne Medienfreiheit und ohne freie Meinungsäußerung keine Sicherheit und ohne Sicherheit keine Medienfreiheit und keine freie Meinungsäußerung geben kann. Beides muss Hand in Hand gehen und sich nicht gegenseitig bekämpfen, wie es in so vielen Teilen der Welt geschieht.

Das – *online* wie *offline* ausgeübte – Recht auf freie Meinungsäußerung ist oftmals auch ein Lackmustest für die Einhaltung anderer Menschenrechte in einem beliebigen Land. Aus diesem Grunde müssen Dinge, die als ernste Bedrohung der Entwicklung der Freiheit im Internet und der Medienfreiheit betrachtet werden, egal wo sie auftreten, öffentlich gemacht werden und man muss sich mit ihnen befassen.

Es ist unsere Pflicht als Bürger sicherzustellen, dass das Internet ein offenes und öffentliches Forum für Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung bleibt, so wie es die OSZE-Verpflichtungen garantieren und wie es in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert ist.

Es ist die Pflicht des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, sich weiterhin für die Freiheit im Internet einzusetzen. Dies ist und bleibt eine der größten Herausforderungen und der wichtigsten Aufgaben dieses Amtes.

Themenschwerpunkt transnationale Bedrohungen und
Herausforderungen: Polizeiarbeit,
Terrorismusbekämpfung und Grenzmanagement

Transnationale Bedrohungen und Herausforderungen – ein neues Schwerpunktthema für die OSZE

Mit der „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“¹ verabschiedete der OSZE-Ministerrat von Maastricht 2003 das erste umfassende Konzept der Organisation in Bezug auf transnationale Bedrohungen und Herausforderungen. Seither hat sich das Thema sowohl programmatisch als auch in der Praxis zu einer der wichtigsten Tätigkeiten der OSZE entwickelt. Zugleich ist die Bewältigung transnationaler Bedrohungen eines der wenigen Themenfelder, auf denen sich die 57 Teilnehmerstaaten sowohl auf substanzielle Dokumente als auch auf konkrete Maßnahmen einigen können. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklung des OSZE-*Acquis* im Bereich transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen, zum einen auf allgemeiner Ebene, zum anderen hinsichtlich der sektorspezifischen Strategien der Organisation zur Terrorismusbekämpfung, zur Polizeiarbeit und zum Kampf gegen den Menschenhandel. Er analysiert Umfang und Qualität der Konzepte der OSZE sowie die damit verbundenen Arbeitsinstrumente und die Art der Aktivitäten. Eine Bewertung der Wirkung der Maßnahmen der OSZE, einschließlich möglicher kontraproduktiver Effekte, würde den Rahmen dieses Aufsatzes jedoch sprengen.

*Die Maastricht-Strategie von 2003*²

In den 1970er und 1980er Jahren konzentrierte sich die damalige KSZE auf den Ost-West-Konflikt und versuchte ihn durch Dialog, Normsetzung und Zusammenarbeit einzuhegen, zu entschärfen und auch zu überwinden. In den 1990er Jahre verlagerte die OSZE den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten vor allem auf die Lösung (ethno-)nationaler Konflikte und versuchte diese zu verhüten und zu bewältigen sowie die Lage in den vom Krieg zerrütteten Ländern zu stabilisieren. Obwohl auch frühere OSZE-Dokumente das Thema transnationale Bedrohungen bereits streiften, wie z.B. die Europäische Sicherheitscharta aus dem Jahr 1999, ist die Maastricht-Strategie von 2003

-
- 1 Vgl. OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 1-12 (im Folgenden zitiert als: Maastricht-Strategie). Alle OSZE-Dokumente finden sich auf der OSZE-Website unter: <http://www.osce.org>.
 - 2 Dieser Abschnitt ist eine überarbeitete und erweiterte Fassung des ersten Abschnitts in Wolfgang Zellner, The OSCE and transnational security threats, in: Security and Human Rights 4/2008, S. 311-321.

das erste OSZE-Dokument, das sich ausführlich mit dieser „neuen“ Art der Bedrohung befasst. Der Hauptgrund dafür war sicherlich die Situation nach den Anschlägen vom 11. September 2001, in der Terrorismus und damit zusammenhängende transnationale Bedrohungen als vorrangige Probleme der internationalen Sicherheit betrachtet wurden. Die Maastricht-Strategie besteht aus zwei Teilen: einer Analyse des Wesens und der Ursachen transnationaler Bedrohungen mit dem Titel „Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“ und einem Kapitel über „Die Reaktion der OSZE“, die sowohl einen allgemeinen strategischen Ansatz als auch sektor-spezifische Strategien umfasst.

Die beiden Schlüsselsätze des analytischen Abschnitts lauten wie folgt: „Eine Gefährdung der Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region geht heute eher von den negativen und destabilisierenden Folgen von Entwicklungen aus, die quer über die politisch-militärische, die ökonomische und ökologische und die menschliche Dimension verlaufen, als von schweren bewaffneten Konflikten.“ Und: „Außerdem haben Bedrohungen ihren Ursprung oft nicht in einem einzigen, sondern in mehreren Staaten.“³ Das Dokument identifiziert u.a. „Mängel in der Regierungsführung und Versäumnisse der Staaten in Bezug auf die Schaffung geeigneter und funktionierender demokratischer Institutionen“, „systematische Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten“, „das [größer werdende] Wirtschaftsgefälle zwischen unseren Ländern und auch innerhalb der Länder“, „Umweltschäden“ und „demografischen Faktoren“⁴ als mögliche Ursachen transnationaler Bedrohungen.⁵ Die Formulierung „nicht in einem einzigen, sondern in mehreren Staaten“ und die in der Maastricht-Strategie angeführten Fälle transnationaler Bedrohungen zeigen, dass die Bedrohungen als „transnational“ im wissenschaftlichen Verständnis des Begriffs aufgefasst werden. Demnach hat eine transnationale Beziehung (ob konflikthaft oder nicht) grenzüberschreitenden Charakter und umfasst zumindest einen nichtstaatlichen Akteur.

Obwohl die Maastricht-Strategie erkennt, dass „Bedrohungen, die von *zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Konflikten* ausgehen [...] nach wie vor die Hauptkategorie von Bedrohungen [sind]“,⁶ geht sie nicht so weit, die höchst komplizierte Beziehung zwischen internationalen, nationalen und transnationalen Konfliktkonstellationen zu erörtern. Auch wenn man sich dessen bewusst ist, dass diese Begriffe eher für Weber'sche Idealtypen als für konkrete empirische Befunde stehen, ist man doch stets versucht, eine einzige eindimensionale Konfliktkonstellation zu einem bestimmten Zeitpunkt zur vorherrschenden oder gar ausschließlichen Konstellation zu erklären. Die Re-

3 Maastricht-Strategie, a.a.O. (Anm. 1), Absätze 3 und 7. In Absatz 7 im englischen Original heißt es: „Furthermore, threats often do not arise from within a single state, *but are transnational in character*“ (Hervorhebung durch den Autor).

4 Ebenda, Absätze 4 und 5.

5 Seit einiger Zeit wird der englische Begriff „*transnational*“ im OSZE-Kontext leider verkürzt mit „grenzüberschreitend“ ins Deutsche übersetzt.

6 Maastricht-Strategie, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 9 (Hervorhebung im Original).

alität ist jedoch komplexer: Obwohl die ethno-politischen Konflikte der 1990er Jahre vorwiegend nationaler Natur waren, hatten sie doch fast immer auch eine internationale Dimension und wiesen, obgleich dies häufig übersehen wird, auch transnationale Aspekte auf, wie z.B. von Guerillagruppen oder secessionistischen Regionen betriebene Kriegsökonomien auf der Grundlage von Schmuggel, illegalem Handel und erpressten „Steuern“. In ähnlicher Weise erinnern uns der Georgienkrieg von 2008 und die Streitigkeiten zwischen Russland und dem Westen daran, dass die „alten“ zwischenstaatlichen Konflikte in Europa nicht einfach durch „neue“ nationale bzw. transnationale Konflikte ersetzt wurden. Vielmehr kamen transnationale Bedrohungen und Herausforderungen als eine neue Konfliktdimension hinzu, die auf vielfältige Weise mit anderen Konfliktdimensionen verwoben ist. So sind beispielsweise die Konfliktursachen in Afghanistan in erster Linie nationaler und transnationaler, die politischen Antworten darauf jedoch eindeutig internationaler Natur.

Die Maastricht-Strategie behandelt diese komplexe Wechselbeziehung zwar nicht, identifiziert jedoch klar die wichtigsten Formen transnationaler Bedrohungen und zeigt Möglichkeiten auf, sie zu überwinden. Das Dokument nennt zunächst den Terrorismus, dessen besondere Gefahr darin liege, dass „er in der Lage ist, asymmetrische Methoden zur Umgehung traditioneller Sicherheits- und Verteidigungssysteme anzuwenden“.⁷ Auf diese Weise umschreibt das Dokument sehr schön ein Schlüsselmerkmal transnationaler Beziehungen, nämlich den relativen Machtverlust staatlicher Akteure im Vergleich zu nichtstaatlichen Akteuren. Als nächstes erwähnt die Strategie organisierte Kriminalität, die „sowohl hinsichtlich der Täter als auch der Methoden vielfach parallel zum Terrorismus auftritt“,⁸ und merkt außerdem an, dass wirtschaftliche und ökologische Faktoren einen „Nährboden“ bilden, auf dem „andere Bedrohungen gedeihen“⁹ können. Ein großes Verdienst der Maastricht-Strategie liegt darin, dass sie nicht nur auf „harte“ Faktoren wie Terrorismus und organisierte Kriminalität abhebt, sondern betont, dass auch „durch *Diskriminierung und Intoleranz* motivierte Handlungen [...] die Sicherheit des Einzelnen“ gefährden und „Konflikte und Gewalt in größerem Maßstab auslösen“¹⁰ können. Das Dokument verbindet somit weiche und harte Faktoren und zeigt, wie vermeintlich weiche Faktoren sehr harte Folgen haben können. Obwohl die Strategie nicht systematisch zwischen „Bedrohungen“ und „Herausforderungen“ unterscheidet, wird die „Mobilität von Migrantengruppen“ als mögliche Herausforderung bezeichnet und nicht, wie all die anderen Faktoren, als Bedrohung. „*Bedrohungen politisch-militärischer Art*“ werden nur zum Teil als transnational identifiziert, wie z.B. „die Androhung von Waffengewalt durch Terroristen und andere kriminelle Grup-

7 Ebenda, Absatz 10.

8 Ebenda, Absatz 11.

9 Ebenda, Absatz 14.

10 Ebenda, Absatz 12 (Hervorhebung im Original).

pen“, während die Erwähnung der „destabilisierende[n] Anhäufung konventioneller Waffen“¹¹ auf das traditionelle zwischenstaatliche Konfliktniveau hinweist. Mögliche Zusammenhänge zwischen diesen beiden Dimensionen werden nicht erörtert.

Im Großen und Ganzen verbindet der analytische Teil der Maastricht-Strategie das Verständnis von „transnational“ vor allem mit den Begriffen „Bedrohung“ und „Herausforderung“. Mit dieser Assoziation beschränkt die Strategie die Analyse der transnationalen Agenda auf die negativen Faktoren und Akteure und verliert aus dem Blick, dass „transnational“ ein neutraler Begriff ist, der auch positive Phänomene und Akteure umfasst, wie etwa transnationale Unternehmen und nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die zur Stärkung von Stabilität, Zusammenarbeit und Wohlstand beitragen können. Wie wir noch sehen werden, führt diese analytische Verengung zu einer Einschränkung strategischer Perspektiven.

Der zweite Teil der Maastricht-Strategie enthält sowohl einen allgemeinen strategischen Ansatz als auch sektorspezifische Strategien. Letztere wurden inzwischen von neueren und spezifischeren OSZE-Dokumenten überholt. Der nachfolgende Abschnitt befasst sich daher mit diesen neueren Ansätzen und nicht mit den entsprechenden Teilen der Maastricht-Strategie. Allgemein verfolgt die Maastricht-Strategie „das Ziel, zu einem in sich geschlosseneren und wirksameren internationalen System beizutragen, mit dessen Hilfe auf globale Bedrohungen und Herausforderungen reagiert werden kann“.¹² Schlüsselemente der Reaktion der OSZE sind der mehrdimensionale¹³ Charakter ihrer Maßnahmen sowie ihre Institutionen und Feldeinsätze.¹⁴ Während die OSZE ein „Forum für den politischen Dialog und den Sicherheitsdialog, für die Festlegung einvernehmlich beschlossener und politisch bindender Normen und Prinzipien und für die Förderung ihrer Umsetzung“¹⁵ bietet, sind für „die Sicherheit der Bürger [...] in erster Linie die einzelnen Teilnehmerstaaten verantwortlich“.¹⁶ Die beiden zentralen Elemente, die in der strategischen Antwort der OSZE auf transnationale Bedrohungen erwähnt werden, sind also Staaten und internationale Organisationen.¹⁷ NGOs werden lediglich in drei Zeilen erwähnt und scheinen eher eine ergänzende als eine zentrale Rolle zu spielen: „Die OSZE hat eine starke themenbezogene Interaktion mit nichtstaatlichen Organisationen entwickelt, die laufend bedeutende Beiträge zu den umfassenden Bemühungen der Organisation leisten. Diese Interaktion sollte weiter verstärkt werden.“¹⁸ Selbst in dem Abschnitt „Auseinandersetzung mit Bedrohungen durch Diskriminierung und Intoleranz“¹⁹

11 Ebenda, Absatz 15 (Hervorhebung im Text).

12 Ebenda, Absatz 2.

13 Vgl. ebenda, Absatz 17.

14 Vgl. ebenda, Absatz 20.

15 Ebenda, Absatz 19.

16 Ebenda, Absatz 18.

17 Vgl. ebenda, Absatz 52-57.

18 Ebenda, Absatz 56.

19 Ebenda, Absatz 36-41.

gleicht die Erwähnung der Zivilgesellschaft und der NGOs eher einer Absichtserklärung als der Darstellung eines festen Bestandteils des strategischen Ansatzes der OSZE: „Die Zivilgesellschaft spielt dabei eine wichtige Rolle, und die OSZE wird weiterhin Organisationen der Zivilgesellschaft unterstützen und zu deren Stärkung beitragen.“²⁰ Wie wir in der folgenden Diskussion der sektorspezifischen Strategien sehen werden, führt diese recht beiläufige und unsystematische Behandlung transnationaler zivilgesellschaftlicher Akteure zu einer erheblichen Verkürzung der strategischen Perspektiven in den sektorspezifischen Ansätzen der OSZE gegenüber transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen.

Auch wenn ihr strategischer Teil mit der Analyse nicht mithalten kann, stellte die Maastricht-Strategie von 2003 zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung ein ziemlich innovatives und solides Dokument für den Umgang mit transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen dar. Ein Jahrzehnt später hat sich die Lage deutlich geändert. Verglichen mit den jüngsten sektorspezifischen Dokumenten der OSZE zur Terrorismusbekämpfung, zur Polizeiarbeit und zum Kampf gegen den Menschenhandel (s.u.), wirkt die Herangehensweise des Maastricht-Dokuments relativ grob und wenig ausgereift, obwohl einige der Grundaussagen und strategischen Ausrichtungen nach wie vor gültig sind. Dies zeigt allerdings nur, in welchem Ausmaß das strategische Denken im Bereich transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen im Laufe der letzten zehn Jahre verfeinert wurde. Die folgenden Kapitel behandeln die spezifischen Strategien der OSZE in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, Polizeiarbeit und Bekämpfung des Menschenhandels.

Die sektorspezifischen Strategien der OSZE gegen transnationale Bedrohungen

Auf dem Ministerratstreffen in Vilnius im Jahr 2011 sollten eigentlich mehrere konsolidierte sektorspezifische OSZE-Strategien im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen verabschiedet werden: die Beschlussvorlage über einen „Strategischen Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich“, ein „OSZE-Konzept zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen“ und ein „Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus“. Dies scheiterte jedoch an tiefgreifenden Differenzen über Fragen der menschlichen Dimension. Nachdem US-Außenministerin Hillary Clinton den größten Teil ihrer Rede Problemen der menschlichen Dimension gewidmet hatte, darunter auch jene, die im Zuge der russischen Duma-Wahlen nur wenige Tage zuvor aufgetreten waren, blockierte die russische Delegation unter Außenminister Sergei Lawrow alle Beschlüsse im Bereich der menschlichen Dimension. Im Gegenzug verhinderten die westlichen Delegationen die Ver-

20 Ebenda, Absatz 36.

abschiedung der oben genannten Beschlüsse über grenzüberschreitende Bedrohungen.²¹ Im folgenden Jahr gelang es dem irischen OSZE-Vorsitz jedoch, alle drei Beschlussvorlagen durch den Ständigen Rat zu bringen und die drei Beschlüsse vom Ministerrat in Dublin im Dezember 2012 in einem Rahmenbeschluss noch einmal bestätigen zu lassen. Hier zeigen sich zwei Trends: Streitigkeiten über Fragen der menschlichen Dimension und andere Probleme können Beschlüsse über transnationale Bedrohungen zeitweilig als Geisel nehmen und sie blockieren. Dennoch kommen die Beschlüsse schließlich zustande, wenn nötig auf einer weniger prominenten Ebene. Wenn also Streitigkeiten über andere Fragen die Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten im Bereich transnationaler Bedrohungen auch verzögern können, waren sie – zumindest bislang – doch nicht in der Lage, sie komplett zu vereiteln.

Der Ansatz der OSZE zur Terrorismusbekämpfung

Bereits in der Helsinki-Schlussakte von 1975 verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten dazu, sich „der direkten oder indirekten Unterstützung terroristischer Tätigkeiten oder subversiver oder anderer Tätigkeiten [zu] enthalten, die auf den gewaltsamen Umsturz des Regimes eines anderen Teilnehmerstaates gerichtet sind“.²² Dies bezieht sich jedoch eindeutig auf Staatsterrorismus oder staatliche Unterstützung für Terroristen und nicht auf transnationalen Terrorismus nach heutigem Verständnis. Im Istanbul Dokument von 1999 wird Terrorismus im modernen transnationalen Sinne erwähnt, allerdings nur als eine von vielen Sicherheitsherausforderungen und nicht als eine besonders herausragende: „Internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen und Drogenhandel stellen in steigendem Maße Sicherheitsrisiken dar. Terrorismus ist, was immer seine Beweggründe sein mögen, in all seinen Formen und Äußerungen unannehmbar.“²³ Erst mit den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde Terrorismusbekämpfung zu einem zentralen Thema in der OSZE. Dementsprechend verabschiedete der Ministerrat in Bukarest 2001 den „Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus“²⁴. Diesem folgten die 2002 vom Ministerrat in Porto angenommene „OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des

21 Vgl. Wolfgang Zellner, Back to reality: The 2011 Vilnius Ministerial Council meeting, in: Security and Human Rights 1/2012, S. 7-9.

22 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte, Helsinki 1975, S. 7.

23 Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, Absatz 4, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul, Istanbul 1999, Januar 2000/Corr., S.1-46, hier: S. 2.

24 Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, Anhang zu Beschluss Nr. 1, Bekämpfung des Terrorismus, MC(9).DEC/1/Corr.1, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, 3. und 4. Dezember 2001, MC.DOC/2/01, Bukarest, 4. Dezember 2001, S. 7-15, hier: S. 8-15.

Terrorismus²⁵ sowie 2007 die „Ministererklärung über die Unterstützung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus“²⁶ und der Beschluss des Ministerrats „über öffentlich-private Partnerschaften zur Bekämpfung des Terrorismus“²⁷, den die USA und Russland gemeinsam unterstützten. Die Substanz dieser und vieler anderer Dokumenten zum Terrorismus ist im „Konsolidierten Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus“²⁸ zusammengefasst, den der Ständige Rat der OSZE mit Beschluss Nr. 1063 am 7. Dezember 2012 verabschiedet hat und der 53 Beschlüsse und Dokumente zum Terrorismus auflistet.²⁸ In der Folge wird auf dieses Dokument Bezug genommen.

Gemäß dem Konsolidierten Rahmen stellt „der Terrorismus nach wie vor eine der größten Bedrohungen für den Frieden, die Sicherheit und Stabilität“²⁹ dar. „Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind geeint in ihrer Entschlossenheit, wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus aller Arten und Erscheinungsformen als ein schweres Verbrechen zu ergreifen, für das es, was auch immer seine Motive oder Ursachen sein mögen, keine Rechtfertigung gibt.“³⁰ Damit folgt der Konsolidierte Rahmen der Sprache des Istanbulers Dokuments von 1999 und grundlegenden Dokumenten der Vereinten Nationen (VN). Er fokussiert auf einen „inklusive[n] und koordinierte[n] Ansatz“³¹ zur Terrorismusbekämpfung und stellt fest, „dass in der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus und anderen grenzüberschreitenden Bedrohungen für die Sicherheit wie organisierte Kriminalität, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, illegale Aktivitäten, die die Internetsicherheit gefährden, illegaler Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen sowie Drogenhandel und Menschenhandel, ähnliche Ansätze verwendet werden können“.³² Der Ausdruck „Krieg gegen den Terrorismus“ wird in OSZE-Dokumenten nicht verwendet. Terrorismusbekämpfung wird vielmehr als Aufgabe der Polizei und anderer nichtmilitärischer Sicherheitsdienste betrachtet. Die OSZE-Staaten erkennen „die Führungsrolle der Vereinten Nationen“³³ an und „unterstützen die Weltweite Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Ter-

-
- 25 OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2002, MC.DOC/1/02, Porto, 7. Dezember 2002, S. 9-12.
 - 26 Ministererklärung über die Unterstützung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus, MC.DOC/3/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 6-9.
 - 27 Beschluss Nr. 5/07, Öffentlich-private Partnerschaften zur Bekämpfung des Terrorismus, MC.DEC/5/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 23-24.
 - 28 Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus, in: 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 (im Folgenden zitiert als: Konsolidierter Rahmen).
 - 29 Ebenda, Absatz 2.
 - 30 Ebenda, Absatz 3.
 - 31 Ebenda, Absatz 6.
 - 32 Ebenda, Absatz 7.
 - 33 Ebenda, Absatz 8.

rorismus³⁴ aus dem Jahr 2006. Die Weltweite Strategie der VN wiederum bezieht sich auf die Anlage zur Resolution 49/60 der VN-Generalversammlung vom 9. Dezember 1994, die Erklärung über Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus, die die folgende Definition von Terrorismus enthält: „Kriminelle Handlungen, die dazu gedacht oder darauf ausgelegt sind, die breite Öffentlichkeit, einen bestimmten Personenkreis oder bestimmte Personen zu politischen Zwecken in Terror zu versetzen, sind unter keinen Umständen zu rechtfertigen, gleichviel welche politischen, weltanschaulichen, ideologischen, rassistischen, ethnischen, religiösen oder sonstigen Erwägungen zu ihrer Rechtfertigung geltend gemacht werden.“³⁵ Daraus kann geschlossen werden, dass die OSZE indirekt diese Definition als Grundlage für ihre Aktivitäten zur Terrorismusbekämpfung verwendet, ohne eine eigene Definition hinzuzufügen.

In ihrem Ansatz zur Terrorismusbekämpfung unterscheidet die OSZE zwischen „Aktivitäten zur Beseitigung der Bedingungen, die die Ausbreitung des Terrorismus begünstigen“, in einem breiteren Sinne und stärker praxisorientierten Maßnahmen, den „strategische[n] Schwerpunktbereiche[n] der OSZE-Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus“. Die erste Kategorie umfasst die „Auseinandersetzung mit negativen sozioökonomischen Faktoren“, die „Stärkung der demokratischen Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit“, die „Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung“ sowie die „Verhütung gewaltsamer Konflikte und Förderung der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten“.³⁶ Obwohl solche Maßnahmen indirekt dazu beitragen könnten, die Bedingungen, die die Ausbreitung des Terrorismus begünstigen, zu beseitigen, hat die OSZE sie nicht in konkrete Maßnahmen umgesetzt. Auch wenn sich die OSZE jenseits ihrer Bemühungen zur Terrorismusbekämpfung durchaus mit diesen Themen befasst, ist ihre Erwähnung in diesem Zusammenhang daher weitgehend rhetorisch.

Die operativen Elemente im Rahmen des Ansatzes der OSZE zur Terrorismusbekämpfung sind weitaus konkreter und zielgerichteter. Zu ihnen gehören die „Förderung der Umsetzung des völkerrechtlichen Rahmens“, einschließlich der Resolution 1540 (2004) des VN-Sicherheitsrats über die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, die „Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen“, die „Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus“, das „Vorgehen gegen die Nutzung des Internets zu terroristischen Zwecken“ sowie die „Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten“.³⁷ Hinsichtlich der Art der Antiterrormaßnahmen der OSZE konkretisiert der Konsolidierte Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus: „Durch die Abhaltung von Kon-

34 Ebenda, Absatz 9.

35 Erklärung über Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus, in: Generalversammlung, Resolution 49/60 vom 9. Dezember 1994, Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus, Anlage, Artikel I (3).

36 Konsolidierter Rahmen, a.a.O. (Anm. 28), Absatz 15.

37 Ebenda, Absatz 17.

ferenzen und Arbeitstagen, Programmaktivitäten, Schulungen und Informationsweitergabe ermöglicht die OSZE den Austausch bewährter Praktiken und gewonnener Erfahrungen sowie den bedarfsgerechten Aufbau von Kapazitäten [...]“³⁸ Die vorgesehenen Maßnahmen zielen also in erster Linie darauf ab, in Ländern, in denen Normen und Kapazitäten vergleichsweise schwach sind, diese zu verbreiten und einzuprägen bzw. zu stärken.

Informationen über die Durchführung von OSZE-Projekten zur Terrorismusbekämpfung finden sich in zahlreichen Dokumenten, am prägnantesten im Jahresbericht des Generalsekretärs über polizeibezogene Aktivitäten.³⁹ Das ist ein weiteres Indiz dafür, dass Terrorismusbekämpfung innerhalb der OSZE vorwiegend als Aufgabe der Polizei verstanden wird. Wie der Bericht von 2011 zeigt, spiegeln die durchgeführten Projekte nahezu vollständig die Schwerpunkte, die in Absatz 17 des Konsolidierten Rahmens vorgesehen sind, wider. Entsprechend konzentrieren sich die Projekte in Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan auf die Sicherheit von Reisedokumenten, während Probleme im Zusammenhang mit gewaltsamem Extremismus und Radikalisierung im Rahmen bürgernaher Polizeiarbeit behandelt werden, wobei die wichtigste Zielgruppe Frauen sind.⁴⁰ Darüber hinaus befasst sich das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) regelmäßig mit Fragen der Rüstungskontrolle im Zusammenhang mit Terrorismus, wie z.B. die Kontrolle von kleinen und leichten Waffen (SALW) und tragbarer Luftabwehrsysteme (MANPADS).⁴¹

Mit der Bekämpfung des Terrorismus befasst sich die Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, ATU). Sie wurde 2002 ins Leben gerufen und gehört zur Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD), die 2012 eingerichtet wurde und von einem abgeordneten russischen Beamten geleitet wird. Die ATU hat etwa zehn Mitarbeiter.

Der Ansatz der OSZE zur Polizeiarbeit

Bereits in der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 verpflichteten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten, „daran [zu] arbeiten, die Rolle der OSZE im zivilpolizeilichen Bereich als Bestandteil der Bemühungen der Organisation um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten zu stärken“,⁴² insbesondere im Zusammenhang mit Polizeiüberwachung, Polizeischulung und vollzugspolizeilichen Tätigkeiten. Darauf folgte eine Vielzahl von detaillierteren Beschlüssen. Die wichtigsten sind der

38 Ebenda, Absatz 13.

39 OSCE, Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities in 2011, SEC.DOC/1/12, Wien, 6. August 2012.

40 Vgl. ebenda, S. 24-28.

41 Vgl. OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht über die Tätigkeit der OSZE 2011, Wien 2012, S. 46-48.

42 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 23), Absatz 44.

Beschluss des Ministerrats von Bukarest 2001 über „Aktivitäten im polizeilichen Bereich“,⁴³ der Beschluss des Ständigen Rats aus dem Jahr 2001 über die „Einrichtung des Postens eines dienstzugeteilten Leitenden Polizeiberaters im OSZE-Sekretariat“,⁴⁴ aus dem die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) im OSZE-Sekretariat hervorging, und die Beschlüsse der Ministerratstreffen von Ljubljana 2005 und Brüssel 2006 über die „Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität“⁴⁵ bzw. „organisierte Kriminalität“.⁴⁶ Das Wesentliche aus diesen und weiteren polizeibezogenen Beschlüssen ist im „Strategischen Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich“ aus dem Jahr 2012 zusammengefasst, der vom Ständigen Rat der OSZE mit Beschluss Nr. 1049 verabschiedet wurde. Er beschreibt die Rolle der OSZE in der Polizeiarbeit, nennt die wichtigsten thematischen Prioritäten der Aktivitäten der OSZE im polizeilichen Bereich und enthält einen Anhang mit 31 polizeirelevanten Beschlüssen.⁴⁷

Trotz dieser Vielzahl an Beschlüssen verfügt die OSZE über kein Grundlegendokument, das die spezifischen Normen des OSZE-Ansatzes zur Polizeiarbeit über die im Strategischen Rahmen von 2012 enthaltenen allgemeinen Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁴⁸ hinaus dargelegt. Da die Art und Weise der Polizeiarbeit in einer Gesellschaft stark von dem dort bestehenden politischen System abhängt (demokratisch vs. [semi-]autoritär), und angesichts der Tatsache, dass die OSZE sich erst zu einem Zeitpunkt im Bereich Polizeiarbeit zu engagieren begann, als es schon äußerst schwierig war, Einigkeit über Fragen der menschlichen Dimension zu erzielen, ist dies nicht besonders verwunderlich. Diese normative Lücke wird zum Teil durch eine Reihe von Leitfäden, die der Leitende Polizeiberater der OSZE veröffentlicht hat, insbesondere den „Leitfaden für demokratische Polizeiarbeit“,⁴⁹ geschlossen. Der Leitfaden führt Grundprinzipien demokratischer Polizeiarbeit ein, darunter die Ziele

43 Beschluss Nr. 9, Aktivitäten im polizeilichen Bereich, MC(9).DEC/9, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 24), S. 33-36.

44 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 448, Einrichtung des Postens eines dienstzugeteilten leitenden Polizeiberaters im OSZE-Sekretariat, PC.DEC/448, 4. Dezember 2001.

45 Beschluss Nr. 3/05 Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, MC.DEC/3/05, 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 24-26.

46 Beschluss Nr. 5 organisierte Kriminalität, MC.DEC/5/06, 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. 20-23.

47 Vgl. Strategischer Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1049, Strategischer Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich, PC.DEC/1049, 26. Juli 2012, Annex.

48 Vgl. ebenda, Absatz 10.

49 OSCE, Guidebook on Democratic Policing, by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, Wien, Mai 2008 (2. Aufl.).

demokratischer Polizeiarbeit, die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit, Polizeiethik und Menschenrechte, Rechenschaftspflicht und Transparenz der Polizei sowie Fragen der Organisation und des Managements der Polizei.⁵⁰ Er wurde nicht allein vom Leitenden Polizeiberater verfasst, sondern auch von einer 38-köpfigen Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der OSZE-Teilnehmerstaaten, -Institutionen und -Feldoperationen zusammensetzte, ausführlich diskutiert. Da es nicht möglich war, auf politischer Ebene Normen demokratischer Polizeiarbeit zu erarbeiten und zu verabschieden, wurde diese Aufgabe einer Expertengruppe übertragen, die sich auf eine Reihe von Grundsätzen verständigen konnte. Formal gehören diese Prinzipien nicht zum normativen *Acquis* der OSZE. In der Praxis dient der „Leitfaden für demokratische Polizeiarbeit“ jedoch häufig als Legitimitätsquelle. Somit fand also tatsächlich eine Art Normensetzung für die OSZE-Polizeiarbeit statt, wenn auch auf einer Ebene, die weniger bindend ist als offizielle OSZE-Beschlüsse.

Vor diesem Hintergrund beschränkt sich der Strategische Rahmen für Aktivitäten im polizeilichen Bereich pragmatisch auf die Rolle der OSZE und den zusätzlichen Nutzen, den sie im polizeilichen Bereich erbringen kann: „Im Bereich des Aufbaus von Kapazitäten kann die OSZE auf konkrete Erfolge verweisen, wie die Bereitstellung polizeilicher Ausbildung, die Entwicklung strategischer Planungskapazitäten, der Aufbau von Strafverfolgungskapazitäten, die Schaffung transparenter, wirksamer und effizienter Polizei-Personalmanagementsysteme und der Aufbau von rechenschaftspflichtigen Polizeistrukturen.“⁵¹ Themenschwerpunkte sind „Polizeientwicklung und -reform im Allgemeinen“ sowie die „Auseinandersetzung mit Bedrohungen durch kriminelle Aktivitäten“, einschließlich organisierter Kriminalität, Terrorismus, illegaler Drogen, Menschenhandel und Internetkriminalität.⁵²

Der Bericht des Generalsekretärs aus dem Jahr 2011 über polizeibezogene Aktivitäten folgt ziemlich exakt diesem Schema. Eines der größten aktuellen Polizeireformprojekte der OSZE ist die „Initiative für kommunale Sicherheit in Kirgisistan“ (*Community Security Initiative, CSI*),⁵³ mit der versucht wird, die kirgisische Polizei nach der Krise von 2010 umzustrukturieren. Weitere Bemühungen zur Polizeireform wurden in Tadschikistan und Usbekistan unternommen.⁵⁴ Der regionale Schwerpunkt der Tätigkeit der OSZE im Bereich Polizeireform hat sich somit ebenfalls von Südosteuropa nach Zentralasien verlagert. Anfang der 2000er Jahre hatte die OSZE große Projekte zum Aufbau multiethnischer Polizeidienste im Kosovo, in Südserbien und in Ma-

50 Vgl. ebenda, S. 9-10.

51 Strategischer Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich, a.a.O. (Anm. 47), Absatz 8.

52 Vgl. ebenda, Absätze 14-19.

53 OSCE, Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities in 2011, a.a.O. (Anm. 39), S. 109-112.

54 Vgl. David Lewis, Security Sector Reform in authoritarian regimes: The OSCE experience of police assistance programming in Central Asia, in: Security and Human Rights 2/2011, S. 103-117, hier: S. 108-117.

zedonien durchgeführt.⁵⁵ Kritiker beklagen jedoch die Tatsache, dass, wie David Lewis sich ausdrückt, „die Erfahrungen der OSZE aus der Polizeiarbeit auf dem Balkan keine geeignete Grundlage für ihr Engagement in der Polizeiarbeit in Zentralasien sind. An die Sicherheitssektorreform in autoritären und semi-autoritären Staaten muss ganz anders herangegangen werden als an die Sicherheitssektorreform in Transformationsländern oder im Umfeld nach einem Konflikt wie im Kosovo.“⁵⁶ Konkreter noch merkt Lewis kritisch an, dass „Polizeiunterstützung in autoritären Staaten wie Usbekistan in keiner Weise dazu beigetragen hat, die Leistung der Polizei zu verbessern, sondern die Reputation der OSZE beschädigt hat [...] In Kirgisistan hat es die OSZE versäumt, auf Besorgnisse hinsichtlich des Abdriftens in eine äußerst autoritäre Herrschaft unter Präsident Bakijew zu reagieren [...] In Tadschikistan wird die Bereitschaft der tadschikischen Behörden, eine Diskussion über Polizeireformen aufzunehmen [...] bislang noch nicht durch irgendeinen sichtbaren Wandel im Auftreten der Polizei begleitet.“⁵⁷ Ich kann die Fakten hinter diesen Aussagen zwar nicht im Detail verifizieren, sie scheinen aber zumindest einen wichtigen Aspekt der Situation widerzuspiegeln. Polizeireform ist immer eine grundsätzlich politische Angelegenheit. Wenn die Demokratisierung der Polizei oder ihre Sensibilisierung für Menschenrechte und politische Rechte der Bürger Erfolg haben soll, sind daher positive Veränderungen der politischen Regime erforderlich. Solche Veränderungen haben jedoch, bis zu einem gewissen Grad mit Ausnahme Kirgisistans, nicht stattgefunden – ganz im Gegenteil.

Die größeren Polizeiprojekte der OSZE werden von einer Vielzahl von Workshops und Seminaren flankiert, z.B. zu Themen wie „Zeitgemäße Polizeiausbildung – E-Learning“, „Internationale Zusammenarbeit in Strafrechtsangelegenheiten für Rechtsexperten in Zentralasien“, „Computer-Forensik und digitale Beweisführung für Polizeibeamte, Staatsanwälte und Richter in Südosteuropa“ und „die Nutzung von Systemen zur Bekämpfung der Geldwäsche im Kampf gegen den Menschenhandel“.⁵⁸ Darüber hinaus richtet die OSZE ein jährliches Treffen von Polizeiexperten aus. Workshops in diesem Bereich werden fast ausnahmslos in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und/oder OSZE-Feldoperationen organisiert, deren Polizei- oder Strafverfolgungsabteilungen manchmal besser besetzt sind als die SPMU mit ihren zehn Mitarbeitern. Trainingskurse, die von OSZE-Feldoperationen angeboten werden, dauern häufig mehrere Wochen. Die Trainingsmaßnahmen werden von den OSZE-Leitfäden für die Polizeiarbeit ergänzt, darunter der bereits erwähnte „Leitfaden für demokratische Polizeiar-

55 Vgl. Thorsten Stodiek, *The OSCE and the Creation of Multi-Ethnic Police Forces in the Balkans*, CORE Working Paper 14, Hamburg 2006; Thorsten Stodiek/Wolfgang Zellner, *Multiethnische Polizeien auf dem Balkan*, in: *Die Friedens-Warte* 1-2/2005, S. 83-111.

56 Lewis, a.a.O. (Anm. 54), S. 117 (eigene Übersetzung).

57 Ebenda (eigene Übersetzung).

58 Beispiele aus dem *Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities in 2011*, a.a.O. (Anm. 39), S. 17-20.

beit“ sowie die Leitfäden „Bewährte Verfahren für den Aufbau von Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit“, „Bewährte Verfahren in der polizeilichen Grundausbildung – Lehrplanaspekte“,⁵⁹ „Die Polizei und Roma und Sinti: Bewährte Verfahren im Aufbau von Vertrauen und Verständnis füreinander“⁶⁰ sowie der erst kürzlich herausgegebene Leitfaden „Polizeireform im Rahmen der allgemeinen Reform der Strafrechtspflege“.⁶¹ 2006 erarbeitete der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) eine Reihe von Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften.⁶² Darüber hinaus unterhält die OSZE das Online-Informationssystem für Polizeiarbeit (*Policing OnLine Information System* [POLIS] *Digital Library*) – eine digitalisierte Sammlung von Dokumenten, die zahlreiche Aspekte der Polizeiarbeit abdeckt.

Insgesamt liegt der Schwerpunkt der OSZE im Bereich Polizeiarbeit auf der Ausarbeitung von Normen, Standards und bewährten Verfahren, die in Leitfäden und Handbüchern kodifiziert und dann durch Workshops und Konferenzen vermittelt und eingepägt werden. Interessanterweise wurden die meisten dieser Normen und Standards unterhalb der offiziellen Ebene des normativen *Acquis* der OSZE, wie er in den Beschlüssen des Ständigen Rats, des Ministerrats oder der Gipfeltreffen verankert ist, entwickelt. Gleichwohl werden diese „inoffiziellen“ Normen und Standards häufig im gesamten OSZE-Gebiet angewendet, sodass man davon ausgehen kann, dass sie tatsächlich Wirkung entfalten. Obwohl diese Art von Normen weit weniger bindend ist als die offiziellen OSZE-Verpflichtungen, die die 57 Staaten verabschiedet haben, stellen sie doch einen interessanten Weg dar, den gegenwärtigen Stillstand in der Normensetzung in Verbindung mit Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und anderen Fragen der menschlichen Dimension zu umgehen. Diese Einschätzung wird auch durch die Tatsache gestützt, dass solche Normen, insbesondere der „Leitfaden für demokratische Polizeiarbeit“, nicht allein von einem leitenden Bediensteten der OSZE verfügt, sondern von Arbeitsgruppen, bestehend aus 35 bis 40 offiziellen Vertretern der wichtigsten OSZE-Teilnehmerstaaten, erarbeitet werden. Man kann dies durchaus als ein Mittel betrachten, das den üblichen Diskussions- und Entscheidungsprozess in der OSZE in einem kleineren und weniger formalen Maßstab widerspiegelt.

59 Guidebook on Democratic Policing, by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, a.a.O. (Anm. 49); OSCE, Good Practices in Building Police-Public Partnerships, by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, Wien, Mai 2008; Good Practices in Basic Police Training – Curricula Aspects, by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, Wien, Oktober 2008.

60 OSCE/OSCE ODIHR, Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding, Wien, April 2010.

61 OSCE, Police Reform within the Framework of Criminal Justice System Reform, Wien, Juli 2013.

62 OSCE, High Commissioner on National Minorities, Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, Den Haag 2006.

Das erste KSZE/OSZE-Dokument, in dem Menschenhandel ausdrücklich angesprochen wird, war das Moskauer Dokument aus dem Jahr 1991.⁶³ In ihm bekräftigen die Teilnehmerstaaten ihr Bestreben, „alle Formen von Gewalt gegen Frauen sowie alle Formen von Frauenhandel und Ausbeutung weiblicher Prostitution zu unterbinden, einschließlich durch Gewährleistung angemessener gesetzlicher Verbote solcher Handlungen sowie anderer geeigneter Maßnahmen“.⁶⁴ Interessanterweise erwähnt das Kopenhagener Dokument von 1990 Menschenhandel mit keinem Wort.⁶⁵ Während sich die im Moskauer Dokument von 1991 verwendete Formulierung ausschließlich auf Frauenhandel bezog, war die Europäische Sicherheitscharta aus dem Jahr 1999 das erste OSZE-Dokument, das die bis heute gültige Sprachregelung verwendete. Hier beschloss die Teilnehmerstaaten, „Maßnahmen [zu] ergreifen, um jede Form der Diskriminierung von Frauen zu beseitigen und der Gewalt gegen Frauen und Kinder, der sexuellen Ausbeutung und jeder Form des Menschenhandels ein Ende zu setzen“.⁶⁶ Die Entwicklung einer breiteren programmatischen Basis begann erst im Jahr 2000 mit der Verabschiedung des Beschlusses über die „Verstärkung der OSZE-Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel“⁶⁷ durch den Ministerrat von Wien, gefolgt von einem bescheidenen Beschluss des Ministerrats von Bukarest⁶⁸ im Jahr 2001 und der „Erklärung zum Menschenhandel“,⁶⁹ die 2002 vom Ministerrat von Porto verabschiedet wurde. Die Schlüsseldokumente, die die Bemühungen der OSZE im Kampf gegen den Menschenhandel bis heute anleiten, sind jedoch der „Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels“,⁷⁰ der am 24. Juli 2003 vom Ständigen Rat angenommen und im Dezember vom Maastrichter Ministerrat gebilligt wurde, sowie der am 7. Juli 2005 vom Ständigen Rat verabschiedete „Zusatz zum OSZE-Aktionsplan zur

63 Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau, 3. Oktober 1991.

64 Ebenda, Absatz 40.7.

65 Vgl. Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Kopenhagen, 29. Juni 1990.

66 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 23), Absatz 24.

67 Beschluss über die Verstärkung der OSZE-Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel, MC(8).DEC/1/Corr.1, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtes Treffen des Ministerrats, 27. und 28. November 2000, MC.DOC/2/0, Wien, 28. November 2000, S. 7-9.

68 Beschluss Nr. 6 des Ministerrats, MC(9)DEC/6, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 24), S. 30.

69 Erklärung zum Menschenhandel, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 25), S. 15-18.

70 Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Beschluss Nr. 557 über den Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels, PC.DEC/557, 24. Juli 2003, Anhang. Der Aktionsplan fand nach seiner Billigung durch den Ministerrat auch Eingang in das Dokument des Elften Treffens des Ministerrats in Maastricht als Anhang zu Beschluss Nr. 2/03, Bekämpfung des Menschenhandels, MC.DEC/2/03, in: Elftes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 1), S. 37-64, hier: S. 39-64.

Bekämpfung des Menschenhandels“.⁷¹ In den seither vergangenen zehn Jahren wurden diese Dokumente lediglich durch Beschlüsse zu Detailfragen ergänzt, wie z.B. den vom Madrider Ministerrat von 2007 verabschiedeten Beschluss über die „Bekämpfung des Menschenhandels für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften“⁷² oder Beschlüsse, die den auf diesem Gebiet bereits bestehenden *Acquis* bestätigten, wie etwa die „Ministererklärung über die Bekämpfung jeder Form von Menschenhandel“⁷³ des Ministerrats von Vilnius im Jahr 2011.

Im Gegensatz zu ihrer Herangehensweise in fast jedem anderen Themenfeld im Bereich transnationaler Bedrohungen – aber auch in anderen Bereichen – legt die OSZE dem Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels eine Definition des Begriffs „Menschenhandel“ zugrunde, die Artikel 3 Absatz a des Protokolls der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität, entnommen ist. Der Ausdruck „Menschenhandel“ bezeichnet demnach „die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen“.⁷⁴ Die Aufnahme einer allgemein anerkannten Definition in den Aktionsplan ist ein Hinweis darauf, dass Menschenhandel eine der am wenigsten umstrittenen Fragen in der OSZE ist. Der Ministerrat von Vilnius (2011), der sich auf fast nichts einigen konnte, nahm letztlich immerhin einen Beschluss über die Bekämpfung des Menschenhandels an.

71 Zusatz zum OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels: Berücksichtigung der besonderen Schutz- und Hilfsbedürftigkeit der Opfer von Kinderhandel, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 685, Zusatz zum OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels: Berücksichtigung der besonderen Schutz- und Hilfsbedürftigkeit von Kindern als Opfer von Menschenhandel, PC.DEC/685, 7. Juli 2005, Anhang.

72 Beschluss Nr. 8/07, Bekämpfung des Menschenhandels für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften, MC.DEC/8/07 vom 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 26), S. 29-32.

73 Ministererklärung über die Bekämpfung jeder Form von Menschenhandel, MC.DOC/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. 45-47.

74 Zitiert nach: Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels, a.a.O. (Anm. 70), S. 1-2.

In der Erklärung zum Menschenhandel des Ministerrats von Porto aus dem Jahr 2002 wird Menschenhandel als eine moderne Form der Sklaverei bezeichnet, die einen „rasch expandierende[n] Zweig des grenzüberschreitenden organisierten Verbrechens“ und eine „gefährliche Bedrohung für die Sicherheit im OSZE-Gebiet und darüber hinaus“⁷⁵ darstellt. Die Ursachen des Menschenhandels werden in „wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten und Benachteiligungen“ und in der Tatsache gesehen, „dass die Nachfrage in den Zielländern nach den Diensten von Personen, die Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Zwangsarbeit, der Sklaverei oder anderer sklavereiähnlicher Praktiken wurden, untrennbar mit dem Menschenhandel verbunden ist“.⁷⁶ Diese herausgehobene Erwähnung der Zielländer macht den Menschenhandel zu einem der wenigen Tätigkeitsbereiche der OSZE, in denen „westliche“ und „östliche“ Länder gleich behandelt werden. Der Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2003 ist ein systematisches 21-seitiges Dokument, das Kapitel über „Untersuchung, Rechtsdurchsetzung und Strafverfolgung“, „Verhütung des Menschenhandels“, „Schutz und Hilfe“ sowie „Mechanismen für Folgemaßnahmen und Koordination“ enthält.⁷⁷ In jedem dieser Bereiche werden Ziele definiert. So umfasst z.B. der Abschnitt „Untersuchung, Rechtsdurchsetzung und Strafverfolgung“ die Kriminalisierung bestimmter Handlungen, Reaktionen im Bereich der Strafverfolgung, Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung und Informationsaustausch, Hilfe und Schutz für Zeugen und Betroffene im Strafverfahren, Aus- und Fortbildung, Maßnahmen an den Grenzen sowie weitere spezifische Maßnahmen. Der Aktionsplan ist somit eines der umfassendsten und systematischsten OSZE-Dokumente überhaupt. Darüber hinaus zeigt er, welche Qualität OSZE-Dokumente erreichen können, wenn keine größeren Differenzen über ihren Inhalt bestehen.

Auf den Aktionsplan von 2003 geht auch das Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels zurück. Derzeitige Amtsinhaberin ist die italienische Richterin Maria Grazia Giammarinaro. Das Mandat des Koordinators beinhaltet die Unterstützung der OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung von Verpflichtungen, u.a. indem er dem Kampf gegen den Menschenhandel ein deutlicheres öffentliches und politisches Profil verleiht, die Teilnehmerstaaten in legislativen, juristischen und exekutiven Angelegenheiten berät und die Koordination der OSZE-Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels gewährleistet.⁷⁸ Das Büro des Sonderbeauftragten hat gegenwärtig etwa zehn Mitarbeiter. Der bzw. die Sonderbeauftragte gibt Veröffentlichungen wie den „*Reference Guide for*

75 Erklärung zum Menschenhandel, a.a.O. (Anm. 69), S. 15.

76 Ebenda, S. 16..

77 Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels, a.a.O (Anm. 70).

78 Vgl. OSZE-Sekretariat, Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels, Mandat, unter: <http://www.osce.org/cthb/43466>.

*Anti-Trafficking Legislative Review*⁷⁹ und „*Building the Capacity of Roma Communities to Prevent Trafficking in Human Beings*“⁸⁰ heraus, organisiert Konferenzen wie das „Seminar über Zusammenarbeit zur Verhütung des Menschenhandels im Mittelmeerraum“, das im Februar 2013 in Rom stattfand, und führt Länderbesuche durch. 2012 reiste Maria Grazia Giammarinaro nach Aserbaidshan, Bosnien und Herzegowina, Irland und Portugal. Um die internationale Koordination zu verbessern, rief die erste Sonderbeauftragte, Helga Konrad, die Allianz gegen den Menschenhandel ins Leben, eine Plattform bestehend aus 29 internationalen Organisationen und NGOs von der Europäischen Kommission über den Europarat und verschiedene VN-Organisationen bis hin zu *Amnesty International* und *Terre des Hommes*. Dank der Allianz ist der Kampf gegen den Menschenhandel das einzige Betätigungsfeld der OSZE im Rahmen der Befassung mit grenzüberschreitenden Bedrohungen und Herausforderungen, in das transnationale NGOs systematisch einbezogen werden. Die Allianz gegen den Menschenhandel ist auch innovativ hinsichtlich der Art und Weise, wie sie die Anstrengungen internationaler und transnationaler Akteure integriert und miteinander verknüpft. Der Kampf gegen den Menschenhandel ist somit das einzige Betätigungsfeld der OSZE, in dem eine transnationale Bedrohung unter Einschluss wohlgesinnter transnationaler Akteure bekämpft wird.

Innerhalb der OSZE arbeitet der bzw. die Sonderbeauftragte in erster Linie mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und den OSZE-Feldoperationen, die alle über eine Kontaktstelle für die Bekämpfung des Menschenhandels verfügen, sowie mit der TNTD/SPMU zusammen. Es ist nicht übertrieben zu sagen, dass die OSZE in ihrem Anwendungsbereich bei der Koordination der Bekämpfung des Menschenhandels führend ist.

OSZE-Regimebildung in der Bearbeitung transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen

Seit 2000 befasst sich die OSZE mit den wichtigsten transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen mit Hilfe „strategischer Rahmen“, „konsolidierter Rahmen“, verschiedener „Aktionspläne“ und anderer umfassender Strategiedokumente und hat eine Reihe von Instrumenten zu deren Umsetzung entwickelt. Die deutlichen Fortschritte in diesem Bereich stehen in starkem Gegensatz zu der fast universell übereinstimmenden Wahrnehmung einer „tiefen Krise der OSZE“, die als eine Organisationen beschrieben wird, die sich auf nichts einigen kann, Schwierigkeiten hat, zu handeln, und die

79 Angelika Kartusch, *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review*, Warschau 2001.

80 OSCE ODIHR, *Building the Capacity of Roma Communities to Prevent Trafficking in Human Beings*, Warschau 2007.

deshalb an Bedeutung verliert. Dieser offensichtliche Widerspruch bedarf einer Erklärung.

In den meisten Fällen verbinden OSZE-Strategiedokumente im Bereich transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen die Formulierung sektorspezifischer Normen, Regeln, Verfahren und Arbeitsabläufe mit sektorspezifischen Zielen, Strategien und praktischen Implementierungsmaßnahmen. Dies kann man als Prozess themenspezifischer Regimebildung ansehen. Die Normensetzung besteht dabei weniger darin, neue Normen einzuführen, als vielmehr darin, bereits bestehende Normen an die Bedürfnisse bestimmter Themen anzupassen. Zwei Entwicklungen sind im Rahmen dieses Prozesses besonders auffällig. Erstens sind Umfang und Tiefe der Normen und damit die Dichte des Regimes zwischen den einzelnen Themenfeldern ungleichmäßig verteilt. Während der Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels normativ vollständig abgedeckt ist, einschließlich einer Definition von Menschenhandel (was in internationalen Organisationen sehr selten ist), weist der Bereich der Polizeiarbeit zumindest auf der Ebene von den OSZE-Teilnehmerstaaten verabschiedeter formaler Beschlüsse keinerlei substanzielle Normen auf. Zweitens wird dieses normative Defizit zumindest teilweise durch eine Reihe polizeibezogener Leitfäden kompensiert, die statt offizieller OSZE-Verpflichtungen zwar lediglich eine Reihe von Normen, Regeln und bewährten Verfahren enthalten, die aber allein durch ihre Existenz und die Art ihres Zustandekommens einen gewissen Grad an normativer Steuerung ausüben. Eine mögliche Erklärung für die ungleiche normative Abdeckung verschiedener Teilbereiche transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen könnte die Folgende sein: Je näher eine bestimmte Untergruppe transnationaler Bedrohungen der Staatsmacht ist, desto schwieriger ist es, zu einer Art normativer Regulierung zu gelangen – und umgekehrt. Die auffälligen Unterschiede in der normativen Abdeckung der Bekämpfung des Menschenhandels einerseits, der als allgemeines Thema der menschlichen Dimension betrachtet wird, das alle Staaten in gleicher Weise betrifft, und der Polizeiarbeit andererseits, die einen Kernbereich der Staatsmacht darstellt, sind ein gutes Beispiel.

Die Implementierungsstrategie der OSZE auf dem Gebiet transnationaler Bedrohungen (und nicht nur dort) zielt darauf ab, die vereinbarten Normen und Verfahren durch Handbücher, Workshops, Konferenzen und Trainingskurse zu vermitteln, einzuprägen und sie in die Praxis umzusetzen. Da die Implementierung grundsätzlich als Aufgabe der Teilnehmerstaaten selbst betrachtet wird, beschränkt sich die OSZE darauf, diese dabei zu unterstützen und ihnen die Aufgabe zu erleichtern, ohne jedoch selbst die Implementierung umfangreicher Maßnahmenpakete zu übernehmen. Das erklärt den relativ geringen Umfang der OSZE-Projekte und der Einheiten und Abteilungen, die sich mit transnationalen Bedrohungen befassen.

Was ihre Kooperationsstrategie betrifft, so ist das Ziel der OSZE in erster Linie die „internationale“ Zusammenarbeit, d.h. die Kooperation mit anderen

internationalen Organisationen, vor allem den VN sowie den VN-Organen und -Sonderorganisationen. Die OSZE versteht sich als „regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen“.⁸¹ Dieses Selbstverständnis findet seinen praktischen Ausdruck in der Tatsache, dass fast alle OSZE-Dokumente einen wesentlichen Hinweis auf die VN enthalten, sei es in Form der Übernahme einer Definition, wie derjenigen zum Menschenhandel, der Bezugnahme auf umfassende VN-Dokumente oder der Bereitschaft der OSZE-Teilnehmerstaaten zur Ratifizierung und Implementierung globaler VN-Instrumente wie z.B. der Anti-Terrorismus-Konventionen der VN. Diese Orientierung auf die VN findet ebenso Ausdruck in der häufigen Zusammenarbeit von OSZE-Organen und -Gremien mit VN-Sonderorganisationen. Transnationale Zusammenarbeit im Sinne eine Kooperation mit transnationalen NGOs ist weniger relevant. Aber auch hier weisen die Aktivitäten der OSZE eine deutliche Differenzierung auf. Während Bereiche, die relativ weit von der Staatsmacht entfernt sind, wie beispielsweise die Bekämpfung des Menschenhandels, ein höheres Maß an transnationaler Zusammenarbeit aufweisen, ist die Kooperation in Bereichen, die den Kernaufgaben der Staatsmacht näher stehen, wie z.B. Polizeiarbeit, fast ausschließlich internationaler Natur.

Alles in allem zeigt die OSZE auf dem Gebiet der transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen eine bemerkenswerte Fähigkeit, alle Beteiligten an einem Tisch zu versammeln und eine gestaltende und regimebildende Wirkung zu entfalten. Das heißt, dass die Organisation in der Lage ist, die relevanten Akteure und Interessengruppen zu einem bestimmten Problemkomplex zusammenzubringen, Diskussionsprozesse über Ziele, Normen, Regeln, Verfahren und Arbeitsinstrumente zu initiieren und abzuschließen und ein solches sektorspezifisches Regime bis zu einem gewissen Grad auch zu implementieren. Die Akteure in diesem Prozess sind Staaten, internationale Organisationen und in bestimmten Bereichen auch transnationale und internationale NGOs. Was aber versetzt die OSZE in die Lage, trotz ihrer oft zitierten Krise alle an einen Tisch zu bringen? Die folgenden Faktoren tragen vielleicht zu einer Erklärung bei.

Erstens haben allen Streitigkeiten und Widersprüchen in Bezug auf Macht und normative Fragen zum Trotz nahezu alle Teilnehmerstaaten zahlreiche übereinstimmende Interessen – nicht nur, aber in erster Linie – im Bereich transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen. Die politische Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass Differenzen über Normen und Macht die Zusammenarbeit auf dem Gebiet transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen zwar verzögern, nicht aber gänzlich verhindern können. Dass 2012 im Ständigen Rat mehrere Beschlüsse verabschiedet werden konnten, nachdem sie 2011 zunächst den Streitigkeiten auf dem Ministerrat von Vilnius zum Opfer gefallen waren, ist ein eindringliches Beispiel. Die anhaltende

81 Gipfelerklärung von Helsinki, in: KSZE, Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, Helsinki, 10. Juli 1992, S. 3-14, hier: S. 10-11, Absatz 25.

Zusammenarbeit zwischen Russland und den NATO-Staaten in Bezug auf Afghanistan trotz einer extrem großen Bandbreite strittiger Fragen ist ein weiteres.

Zweitens haben die Institutionen der OSZE trotz oder gerade wegen der andauernden Krise der Organisation eine bemerkenswerte Widerstandskraft entwickelt. Die drei Institutionen der OSZE – das BDIMR, der HKNM und der Beauftragte für Medienfreiheit – haben ihre Unabhängigkeit erfolgreich verteidigt, während das Sekretariat und der Generalsekretär, der lange Zeit lediglich als „oberster Verwaltungsbeamter“ galt, der den OSZE-Vorsitz administrativ unterstützte, sogar ein erhebliches Maß an politischem Spielraum hinzugewonnen haben. Das lässt sich sowohl anhand der Entwicklung des OSZE-Haushalts als auch anhand der eigenen politischen Projekte des Generalsekretärs belegen. In den elf Jahren von 2001 bis 2012 haben die drei OSZE-Institutionen und das Sekretariat ihren relativen Anteil am Gesamthaushalt der OSZE von 14,08 Prozent auf 40 Prozent oder nominal von 29,458 Millionen Euro auf 59,804 Millionen Euro erhöht. Diese Verdopplung der Haushaltsmittel der Institutionen ist umso bemerkenswerter, als der Gesamthaushalt der OSZE im selben Zeitraum von 209,329 Millionen Euro auf 148,055 Millionen Euro, d.h. um etwa ein Viertel gesunken ist.⁸² Auf der politischen Ebene führte Generalsekretär Lamberto Zannier, der das Amt im Juli 2011 angetreten hatte, die OSZE *Security Days* ein, hochrangige Veranstaltungen, auf denen Praktiker und Experten aus *Think-Tanks*, der Zivilgesellschaft und den Medien über zentrale Themen aus der Arbeit der Organisation diskutieren. Der Generalsekretär hat seine Fähigkeit, politische Initiativen zu ergreifen, dadurch erfolgreich gestärkt.

Drittens ist die OSZE für eine Reihe von Problemen politisch besser aufgestellt, verfügt über größere Legitimität und hat besseren Zugang zu relevanten Akteuren als andere internationale Organisationen. Dies gilt zur Gänze für transnationale Bedrohungen und Herausforderungen und zum Teil für die Beilegung von Konflikten. In regionaler Hinsicht trifft dies insbesondere auf Zentralasien und zu einem geringeren Grad auf den Südkaukasus und Osteuropa zu. Ein gutes Beispiel ist die Krise in Kirgisistan im Jahr 2010, in der die VN, die EU und die NATO selber nichts unternahmen, die OSZE jedoch aufforderten tätig zu werden.

Viertens resultiert der komparative Vorteil der OSZE in Bezug auf Legitimität und den Zugang zu relevanten Akteuren aus dem inklusiven Charakter der Organisation. Während es in manchen Fällen für exklusive internationale Organisationen wie die EU und die NATO schwieriger ist, Zugang zu erlangen und die nötige Legitimität aufzubringen, hat die OSZE mit ihrem umfassenden Teilnehmerkreis von Natur aus einen strukturellen Vorteil. Allerdings wird dieser durch andere Nachteile auch wieder ausgeglichen, z.B. durch die Tatsache, dass die OSZE keine Geberorganisation ist.

82 Eigene Berechnungen des Verfassers auf der Grundlage der Jahresberichte des OSZE-Generalsekretärs der Jahre 2001 bis 2012, Wien 2002-2013.

Fünftens und letztens ist es für die OSZE aufgrund ihres umfassenden Politikansatzes in Kombination mit ihrer geringen Größe und ihrer Flexibilität einfacher, sich mit neuen Themenbereichen zu befassen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Bewertung der Leistung einer (internationalen) Organisation auf der Gesamtheit ihrer Aktivitäten und Ergebnisse beruhen muss. Es reicht nicht aus, sich auf auffallendere oder leichter zugängliche Ebenen zu beschränken wie z.B. den politischen Entscheidungsprozess. Sogenannte „Routinefunktionen“ einer Organisation müssen ebenfalls einbezogen werden. Für die OSZE bedeutet dies nicht, dass es auf Gebieten wie z.B. der politischen Entscheidungsfindung, insbesondere in Fragen, die mit Macht und Normsetzung zu tun haben, keine Krise gibt. Es gibt jedoch auch eine positivere Seite der Leistung der OSZE. Neben den vielfältigen Tätigkeiten des BDIMR, des HKNM und des Beauftragten für Medienfreiheit trifft dies vor allem auf die Aktivitäten der Organisation auf dem Gebiet transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen zu.

Der Strategische Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich

Einführung

Die OSZE ist seit der Entsendung der OSZE-Polizeiüberwachungsgruppe nach Ostslawonien, Kroatien, im Oktober 1998 im Rahmen internationaler Polizeiaktivitäten tätig. Auf dem Istanbuler OSZE-Gipfel im Dezember 1999 wurden Aktivitäten im polizeilichen Bereich in der Europäischen Sicherheitscharta bereits als wesentliches Element der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach einem Konflikt gewürdigt.

In den folgenden 13 Jahren konkretisierten die OSZE-Teilnehmerstaaten in 24 Einzelbeschlüssen des Ständigen Rates und des Ministerrats die Aufgaben und die Funktion der Durchführungsorgane der OSZE im Rahmen der Aktivitäten der Organisation im polizeilichen Bereich. Das kontinuierlich wachsende Aufgabenspektrum reicht von der Verbesserung der Lebensbedingungen der Roma und Sinti über die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und die Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität – mit den Schwerpunkten Handel mit illegalen Drogen und Drogenausgangsstoffen, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Kindern im Internet – bis zum Kampf gegen den Terrorismus.

Nach über einem Jahrzehnt der eher unsystematischen Erweiterung der Aufgaben im Polizeibereich wurden auf Initiative Deutschlands, Frankreichs und Schwedens eine Bestandsaufnahme und eine Bewertung der bisherigen Polizeiaktivitäten der OSZE vorgenommen, die 2010 zunächst in einen umfangreichen Analysebericht des Generalsekretärs¹ mündeten und im Juli 2012 schließlich zur Verabschiedung des *Strategischen Rahmens der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich*² und des *OSZE-Konzepts zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen*³ führten.

-
- 1 Organization for Security and Co-operation in Europe, Report by the OSCE Secretary General on Police-Related Activities of the OSCE Executive Structures up to the End of 2009, SEC.GAL/62/10, Wien, 1. April 2010.
 - 2 Strategischer Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1049, Strategischer Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich, PC.DEC/1049, 26. Juli 2012, Annex.
 - 3 OSZE-Konzept zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1048, OSZE-Konzept zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen, PC.DEC/1049, 26. Juli 2012, Annex.

Die Teilnehmerstaaten verabschiedeten 2012 außerdem einen Beschluss des Ständigen Rates über die *Entwicklung vertrauensbildender Maßnahmen zur Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben*,⁴ sowie den *Konsolidierten Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus*.⁵ Im Jahr 2013 verabschiedeten die Teilnehmerstaaten darüber hinaus einen Beschluss des Ständigen Rates über den *vorläufigen Katalog von vertrauensbildenden Maßnahmen der OSZE zur Verminderung der mit der Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien verbundenen Konfliktrisiken*.⁶

Der Strategische Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich (im Folgenden: „Strategischer Rahmen“) analysiert die Rolle der OSZE im Polizeiwesen und den zusätzlichen Nutzen, den sie in diesem Bereich erbringen kann. Auf der Grundlage dieser Analyse legt der Strategische Rahmen fest, auf welche polizeibezogenen Aufgabengebiete sich die OSZE im Rahmen ihres umfassenden Ansatzes zur Wahrung der Sicherheit und zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen wie der organisierten Kriminalität künftig konzentrieren soll.

Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten Inhalte des Strategischen Rahmens erläutert und einige Beispiele dafür gegeben, wie diese Aufgaben von den Durchführungsorganen der OSZE erfüllt werden.

Die Rolle der OSZE und ihr zusätzlicher Nutzen bei der Polizeiarbeit

Die grundsätzliche Aufgabe der OSZE im Polizeibereich besteht entsprechend der im Strategischen Rahmen gegebenen Definition darin, die Strafverfolgungsbehörden der Teilnehmerstaaten „auf Ersuchen der Teilnehmerstaaten und mit deren Zustimmung [...] durch Bedarfsermittlung, den Aufbau von Kapazitäten und Institutionen, Ausbildung und Evaluierung [...] bei der Auseinandersetzung mit Bedrohungen durch kriminelle Aktivitäten bei gleichzeitiger Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ zu unterstützen. Der Schwerpunkt auf dem Kapazitätsaufbau ist der Tatsache geschuldet, dass die OSZE weder ein Mandat für operative Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung noch die dafür notwendigen Mittel besitzt.

-
- 4 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.
 - 5 *Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus*, in: 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.
 - 6 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.

Mit der Feststellung, dass die „zivilpolizeilichen Aktivitäten der OSZE [...] Bestandteil ihrer Bemühungen um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten“ sind, bestätigt der Strategische Rahmen zudem frühere Beschlüsse.

Der Strategische Rahmen hebt außerdem hervor, dass die OSZE „sich auch gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen für die Förderung der internationalen und innerstaatlichen rechtlichen Rahmenbedingungen [einsetzt], unter denen die Polizei ihre Aufgaben im Einklang mit den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und den innerstaatlichen Rechtsvorschriften wirkungsvoll wahrnehmen kann“.

Der zusätzliche Nutzen der OSZE im Zusammenspiel mit anderen internationalen Organisationen im Polizeibereich beruht vor allem auf ihrem dimensionsübergreifenden Ansatz und ihrem umfassenden Sicherheitsverständnis: Die Aktivitäten der OSZE im Polizeibereich zielen nicht nur auf die Durchsetzung von Rechtsvorschriften ab, sondern auch auf wirtschaftliche Aspekte, wie z.B. die Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche, sowie auf die Gewährleistung der Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Des Weiteren zeichnet sich die OSZE durch eine dichte Vor-Ort-Präsenz im OSZE-Gebiet aus: 2013 waren 15 Langzeit-Feldoperationen der OSZE in Südost- und Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien im Einsatz. Die dort gewonnene Erfahrung und das Netz aus staatlichen und zivilgesellschaftlichen Partnern, das die Feldoperationen in ihren Aufnahmeländern aufgebaut haben, machen es möglich, Polizeiprogramme in Absprache mit allen relevanten Akteuren individuell anzupassen. Diese Herangehensweise ist von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, das Engagement einheimischer Akteure und die lokale Verantwortung für die Entwicklung und die Reform der Polizei in den Aufnahmeländern zu fördern und die Nachhaltigkeit des Erreichten sicherzustellen.

Die OSZE verfügt darüber hinaus über einen soliden Rahmen und gut funktionierende Mechanismen für die Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler sowie auf fachlicher Ebene. Mit der Plattform für kooperative Sicherheit aus dem Jahr 1999 wurde außerdem die Basis für die Zusammenarbeit der OSZE mit den Vereinten Nationen und deren Organen sowie mit anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen geschaffen.

Im Kontext der Zusammenarbeit mit anderen internationalen, regionalen und nationalen Akteuren wird im Strategischen Rahmen großer Wert auf gemeinsame Ziele und gemeinsames Handeln sowie auf die Vermeidung von Doppelarbeit gelegt. Innerhalb der OSZE dient die Gruppe Strategische Polizeiarbeit der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department/Strategic Police Matters Unit*, TNTD/SPMU) als zentrale Schaltstelle für die Gewährleistung der Koordination und Kohärenz polizeilicher Aktivitäten, indem sie den Informationsaustausch erleichtert und sowohl konzeptionelle Orientierungshilfe als auch praktische Anleitung gibt.

Im dimensionenübergreifenden Bereich der Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen hat das TNTD die Funktion einer Koordinationsstelle für organisationsweite Maßnahmen im Rahmen entsprechender Programme, wodurch die die Koordination und Kohärenz der Maßnahmen in allen drei Dimensionen der OSZE und die Abstimmung zwischen den Durchführungsorganen sichergestellt werden. Die spezifischen Mandate der verschiedenen Durchführungsorgane sind dabei vom TNTD zu respektieren (siehe Kasten 1).

Kasten 1: Maßnahmen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen

Die vier Beschlüsse des Ständigen Rates aus dem Jahr 2012 wurden auf dem Ministerrattreffen in Dublin im Dezember 2012 in dem Beschluss über die *Bemühungen der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen*⁷ nochmals auf Ministerebene bestätigt.

Dieser Prozess war bereits 2009 mit dem Athener Ministerratsbeschluss Nr. 2/09 über *weitere Bemühungen der OSZE im Umgang mit transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit und Stabilität*⁸ und dem daraus resultierenden Bericht des OSZE-Generalsekretärs aus dem Jahr 2010 zur Implementierung des Beschlusses⁹ eingeläutet worden. Ein weiterer wichtiger Schritt war der 2011 in Vilnius verabschiedete Ministerratsbeschluss Nr. 9/11 über die *Verstärkung der Koordination und Kohärenz der Bemühungen der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen*.¹⁰ Der Beschluss begrüßte die vom Generalsekretär vorgeschlagene Schaffung einer Abteilung, „die sich im Einklang mit den OSZE-Mandaten und im Rahmen der vorhandenen Mittel mit grenzüberschreitenden Bedrohungen befasst, um für mehr Koordination und Kohärenz zu sorgen und die Mittel der OSZE im Kampf gegen grenzüberschreitende Bedrohungen effizienter einzusetzen“. Die Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD), die am 1. Januar 2012 ihre Tätigkeit aufnahm, hat die Aufgabe, die Unterstützung für den Generalsekretär, den Vorsitz und die Teilnehmerstaaten in Fragen grenzüberschreitender Bedrohungen u.a. in den Be-

7 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.

8 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Athen 2009, Beschluss Nr. 2/09, *Weitere Bemühungen der OSZE im Umgang mit transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit und Stabilität*, MC.DEC/2/09, Athen, 2. Dezember 2012.

9 Organization for Security and Co-operation in Europe, Report by the OSCE Secretary General on the Implementation of MC.DEC/2/09 on Further OSCE Efforts to Address Transnational Threats and Challenges to Security and Stability, SEC.GAL/107/10, Wien, 11. Juni 2010.

10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Vilnius 2011, Beschluss Nr. 9/11, *Verstärkung der Koordination und Kohärenz der Bemühungen der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen*, MC.DEC/9/11, 7. Dezember 2012.

reichen Terrorismusbekämpfung, Grenzsicherung und Grenzmanagement, Internetsicherheit und Polizeiarbeit zu optimieren. Das TNTD hat außerdem die Aufgabe, den Generalsekretär in seiner Eigenschaft als Koordinierungsstelle für die Durchführung von organisationsweiten Programmen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen zu unterstützen und die Koordination und Kohärenz der Aktivitäten in allen drei Dimensionen der OSZE sowie der Durchführungsorgane der Organisation untereinander bei gleichzeitiger Achtung deren jeweiligen Mandats zu gewährleisten.

Das TNTD wird von einem Koordinator geleitet und umfasst die folgenden Unterabteilungen: einen Koordinierungstab (*Co-ordination Cell*, CC), die Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, ATU), das Referat Grenzsicherung und Grenzmanagement (*Border Security and Management Unit*, BSMU) und die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU).

Leitsätze und thematische Prioritäten der OSZE-Aktivitäten im polizeilichen Bereich

Ein besonders wichtiger Aspekt des Strategischen Rahmens ist die Bezugnahme auf die *Leitsätze für die OSZE-Aktivitäten im polizeilichen Bereich*, die ein Markenzeichen des Engagements der OSZE im Polizeiwesen darstellen. Der Strategische Rahmen betont die vorrangige Bedeutung der Normen, Prinzipien und Standards relevanter Dokumente der Vereinten Nationen (VN) und der OSZE und bezeichnet deren Förderung als die Grundlage aller polizeilichen Aktivitäten der OSZE.

Zu den Prinzipien und Elementen demokratischer Polizeiarbeit gehören u.a. Rechtsstaatlichkeit, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich Gender- und Minderheitenfragen, die Partnerschaft von Polizei und Öffentlichkeit sowie eine wirksame und rechenschaftspflichtige Strafrechtspflege.

Die Durchführungsorgane der OSZE sind aufgefordert, diese Prinzipien und Elemente demokratischer Polizeiarbeit im Zuge des Polizeiaufbaus und im umfassenden Ansatz zur Reform der Strafrechtspflege sowie bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen stets zu berücksichtigen.

Sie werden ebenso dazu aufgefordert, die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten und internationalen und regionalen Organisationen zu fördern.

Da die OSZE – wie bereits erwähnt – weder ein Mandat noch die Mittel zur Durchführung operativer Maßnahmen im Polizeiwesen besitzt, verweist der Strategische Rahmen auf fünf grundsätzliche Aufgabenbereiche, in denen die OSZE polizeibezogene Hilfe leistet:

- Aufbau von Institutionen und Kapazitäten,
- Vertrauensbildung, begleitende Kontrolle und Beratung der Polizei,
- Ausbildung der Polizei nach internationalen Standards der Polizeiarbeit,
- Erleichterung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren sowie
- Auswertung der dabei gewonnenen Erkenntnisse für die Entwicklung programmatischer, konzeptioneller und methodischer Leitfäden.

Mit Blick auf die zur Verfügung stehenden Kapazitäten der OSZE legt der Strategische Rahmen sechs thematische Prioritäten fest:

- Polizeientwicklung und -reform im Allgemeinen sowie die Auseinandersetzung mit Bedrohungen durch
- organisierte Kriminalität,
- Terrorismus,
- illegale Drogen und Drogenausgangsstoffe,
- Menschenhandel und
- Internetkriminalität.

Polizeientwicklung und -reform im Allgemeinen

Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung der Polizeientwicklung und -reform im Allgemeinen konzentrieren sich in erster Linie auf folgende Bereiche:

- Bürgernahe Polizeiarbeit/Partnerschaften von Polizei und Öffentlichkeit als wesentliche Elemente der Polizeiarbeit: Die OSZE fördert gute Beziehungen, die verstärkte Kommunikation und gemeinsame Problemlösungsansätze zwischen der Polizei, Regierungsbehörden und allen Bereichen der Gesellschaft.
- Austausch bewährter Verfahren: Die OSZE leistet Hilfestellung bei der Entwicklung von Ausbildungsstrategien und modernen Lehrmethoden (E-Learning, multimediales Lernen) und stellt Ausbildung im Bereich demokratische Polizeiarbeit bereit.
- Opferschutz: Die OSZE bietet Beratung zum Schutz von Opfern und Zeugen von Straftaten an.
- Multiethnische Polizeidienste und *Gender Mainstreaming*: Die OSZE fördert die angemessene Repräsentation von Frauen und Angehörigen ethnischer Minderheiten und Randgruppen in den Polizeidiensten.
- Leitfäden: Die SPMU entwickelt konzeptionelle und operative Leitfäden für verschiedene Bereiche der Polizeientwicklung und -reform, einschließlich eines ganzheitlichen Ansatzes zur Polizeireform im Rahmen der Reform der Strafrechtspflege, und hilft den Teilnehmerstaaten bei ihrer Umsetzung.

- Bekämpfung der Korruption: Die OSZE entwickelt im Einklang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (*United Nations Convention against Corruption*, UNCAC) Strategien und Instrumente zur Korruptionsbekämpfung.

Auseinandersetzung mit Bedrohungen durch kriminelle Aktivitäten

In der Auseinandersetzung mit Bedrohungen durch kriminelle Aktivitäten setzt die OSZE folgende Schwerpunkte:

- *Bekämpfung der organisierten Kriminalität*: Die OSZE unterstützt die Teilnehmerstaaten in enger Zusammenarbeit mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) bei der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, UNTOC) und der UNCAC.
Die OSZE stärkt die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene.
Die OSZE bietet für Strafverfolgungsbehörden und andere Einrichtungen der Strafrechtspflege eine Fachausbildung in kriminaltechnischen Ermittlungen an, insbesondere mit dem Ziel, bewährte Methoden wie Finanzermittlungen, Beschlagnahme von Erträgen aus Straftaten und Rückverfolgung in Fällen von Geldwäsche zu vermitteln.
- *Bekämpfung von Extremismus und Terrorismus*: Die OSZE fördert polizeiliche Strategien und Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten für die Bekämpfung von Radikalismus und gewalttätigem Extremismus, u.a. durch bürgernahe Polizeiarbeit und die Einbindung von Frauen in die Beilegung von Konflikten, und hilft den Teilnehmerstaaten bei der Entwicklung polizeilicher Strategien, Taktiken und Mechanismen zur Bekämpfung des Terrorismus sowie von Leitlinien für die Ausbildung.
- *Bekämpfung des Drogenhandels*: Die OSZE hilft den Teilnehmerstaaten bei der Entwicklung von Strategien zur Bekämpfung des Drogenhandels und der Abzweigung von Drogenausgangsstoffen und unterstützt sie bei der Entwicklung und Umsetzung entsprechender Ausbildungspläne und -programme für einschlägige Strafverfolgungsbehörden.
In Übereinstimmung mit dem *OSZE-Konzept zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen* fördern die Maßnahmen der OSZE zur Bekämpfung des Drogenhandels den Austausch bewährter Verfahren und wissenschaftlicher, faktengestützter Informationen und erleichtern und fördern das grenzüberschreitende Zusammenwirken zwischen den einschlägigen Strafjustizbehörden und anderen zuständigen innerstaatlichen Stellen der Teilnehmerstaaten bei der Verhütung, Erkennung, Bekämpfung,

Aufdeckung und Untersuchung drogenbedingter Straftaten sowie bei der Festnahme und Auslieferung der Täter im Einklang mit den bestehenden rechtlichen Bestimmungen. Präventivmaßnahmen zielen außerdem auf die Verringerung des Drogenmissbrauchs und der Drogenabhängigkeit sowie der durch Drogen verursachten Schädigung der Gesundheit und der Gesellschaft, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, ab.

- *Bekämpfung des Menschenhandels*: Die OSZE unterstützt die Verbesserung der Strategien zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels. Sie bemüht sich um eine umfassendere Mitwirkung verschiedener Akteure an der Ermittlung von Opfern des Menschenhandels und bemüht sich darum, deren Überweisung an entsprechende Dienste zu erleichtern. Sie ermutigt zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Zivilgesellschaft, u.a. durch eine strukturierte Partnerschaft von Polizei und Öffentlichkeit. Sie fördert ebenso das Zugehen auf gefährdete Gruppen, den Schutz von Zeugen und die strafrechtliche Verfolgung der Menschenhändler durch spezielle Finanzermittlungen, die Beschlagnahme der Erträge aus Straftaten und durch gezieltes Vorgehen gegen Korruption und Geldwäsche.
- *Ermittlungen gegen Internetkriminalität*: Die OSZE unterstützt auf regionaler und nationaler Ebene den Aufbau von Kapazitäten und erleichtert den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren im Zusammenhang mit Ermittlungen gegen Internetkriminalität und dem Umgang mit Beweismitteln für Internetkriminalität mit den Schwerpunkten Bekämpfung von Hass und von sexueller Ausbeutung von Kindern im Internet sowie Eindämmung der Nutzung des Internets für terroristische Zwecke im Einklang mit den Menschenrechten, Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit.

Die Implementierung des Strategischen Rahmens für Aktivitäten im polizeilichen Bereich

Die Durchführungsorgane der OSZE befassen sich bereits seit vielen Jahren mit den im Strategischen Rahmen aufgeführten Aufgaben im polizeilichen Bereich.

Nachfolgend sollen einige Beispiele von Aktivitäten näher beleuchtet werden, in denen die OSZE einen großen Erfahrungsschatz aufgebaut hat und auf erfolgreiche Projekte verweisen kann.

Die Erstellung von OSZE-Leitfäden für die Polizeiarbeit

Die TNTD/SPMU hat sich zum Ziel gesetzt, eine demokratische Sicht der Polizeiarbeit für das gesamte OSZE-Gebiet anzubieten und sie in die Praxis umzusetzen. Sie unterstützt die OSZE-Teilnehmerstaaten daher beim Aufbau

polizeilicher Grundkompetenzen, die es ihnen ermöglichen, den Erfordernissen und Verpflichtungen, die sie mit der Unterzeichnung und Ratifizierung grundlegender internationaler Rechtsinstrumente eingegangen sind, besser nachzukommen. Darüber hinaus ist es das Ziel der TNTD/SPMU, eine konzeptionelle Grundlage für einen kohärenten Ansatz der OSZE zur Förderung der demokratischen Sicht der Polizeiarbeit zu erarbeiten.

Seit 2006 arbeitet die TNTD/SPMU daher mit Hunderten von Strafverfolgungsexperten aus OSZE-Teilnehmerstaaten, Durchführungsorganen und internationalen und regionalen Partnerorganisationen zusammen, um bewährte Verfahren der Polizeiarbeit zu sammeln und zu analysieren. Aus dieser Zusammenarbeit sind bislang zwölf Leitfäden hervorgegangen.

Kasten 2: Beispiele für OSZE-Leitfäden zur Polizeiarbeit

*Leitfaden für demokratische Polizeiarbeit/Guidebook on Democratic Policing by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General*¹¹

Der Leitfaden für demokratische Polizeiarbeit ist die grundlegende Publikation der Leitfadenserie der TNTD/SPMU. Er beschreibt die Ziele demokratischer Polizeidienste, die Bedeutung ihres Bekenntnisses zur Rechtsstaatlichkeit, Polizeibefugnisse, Polizeiethik und Menschenrechtsstandards, die wesentlichen Merkmale der polizeilichen Rechenschaftspflicht sowie die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Öffentlichkeit.

*Referenzhandbuch zum Strafverfahren/Reference Guide to Criminal Procedure*¹²

Hierbei handelt es sich um ein Instrumentarium für Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwälte, Richter und Anwälte. Das Handbuch enthält einen umfangreichen Kodex internationaler verfahrensrechtlicher Vorschriften und Standards und bietet praktische Unterstützung für Strafprozessreformen in den OSZE-Teilnehmerstaaten.

*Bewährte Verfahren für den Aufbau von Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit/Good Practices in Building Police-Public Partnerships by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General*¹³

Dieser Überblick über die grundlegenden Prinzipien und bewährten Verfahren bürgernahe Polizeiarbeit analysiert die einzelnen Schritte ihrer Umsetzung, potenzielle Herausforderungen und Wege zu ihrer Bewältigung. Darüber hinaus beschreibt das Handbuch eine Vielzahl spezifischer Aktivitäten im Rahmen bürgernahe Polizeiarbeit sowie die Erfordernisse

11 SPMU Publication Series, Band 1, 2. Auflage, Wien, Mai 2008, erhältlich in albanischer, arabischer, armenischer, englischer, französischer, mazedonischer, russischer und serbischer Sprache.

12 SPMU Publication Series, Band 2, Wien, Dezember 2006, erhältlich in englischer und russischer Sprache.

13 SPMU Publication Series, Band 4, Wien, Mai 2008, erhältlich in albanischer, englischer, russischer und serbischer Sprache.

erfolgreicher und dauerhafter Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit.

*Bewährte Verfahren in der polizeilichen Grundausbildung – Lehrplanaspekte/Good Practices in Basic Police Training – Curricula Aspects by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General*¹⁴

Dieses Handbuch stellt die Ergebnisse einer umfassenden Analyse verschiedener Modelle der polizeilichen Grundausbildung in den OSZE-Teilnehmerstaaten vor. Sein Ziel ist es, den Austausch bewährter Ausbildungsverfahren zwischen Polizeiausbildungseinrichtungen zu erleichtern. Es behandelt Lehrplanaspekte wie allgemeine ethische Werte, Theorie der Polizeiarbeit und praktische polizeiliche Kenntnisse.

*Die Polizei und Roma und Sinti: Bewährte Verfahren im Aufbau von Vertrauen und Verständnis füreinander/Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding*¹⁵

Das gemeinsam von der TNTD/SPMU und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) entwickelte Handbuch enthält eine Zusammenstellung bewährter Verfahren zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der Polizei und Roma- und Sinti-Gemeinschaften mit dem Ziel, Diskriminierung und rassistisch motivierte Gewalt zu bekämpfen und die Möglichkeit der vollständigen und gleichberechtigten Teilhabe der Roma und Sinti an der Gesellschaft zu gewährleisten. Es ist als Hilfestellung für die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem OSZE-Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet gedacht.

*Menschenhandel: Identifizierung potenzieller und mutmaßlicher Opfer – ein Ansatz bürgernaher Polizeiarbeit/Trafficking in Human Beings: Identification of Potential and Presumed Victims – a Community Policing Approach*¹⁶

Dieses Buch enthält klare Leitlinien für die praktische Polizeiarbeit zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels und fördert die behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, öffentlichen Einrichtungen und der Zivilgesellschaft im Kampf gegen den Menschenhandel.

*Polizeireform im Rahmen der allgemeinen Reform der Strafrechtspflege/Police Reform within the Framework of Criminal Justice System Reform*¹⁷

Ohne zeitliche und inhaltliche Abstimmung mit der Reform anderer Institutionen der Strafrechtspflege kann keine Polizeireform erfolgreich sein.

-
- 14 SPMU Publication Series, Band 5, Wien, Oktober 2008, erhältlich in englischer und russischer Sprache.
15 SPMU Publication Series, Band 9, Wien, April 2010, erhältlich in albanischer, englischer, rumänischer, russischer, serbischer und slowakischer Sprache.
16 SPMU Publication Series, Band 10, Wien, Juni 2011, erhältlich in englischer und russischer Sprache.
17 TNTD/SPMU Publication Series, Band 11, Wien, Juli 2013, erhältlich in englischer Sprache.

Der Leitfaden bietet ausgehend von einem ganzheitlichen Ansatz zur Polizeireform eine Zusammenstellung bewährter Verfahren aus dem OSZE-Gebiet und geht dabei auf die einzelnen Schritte zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und anderen Institutionen der Strafrechtspflege, der Zivilgesellschaft und nichtstaatlichen Anbietern von Sicherheitsdiensten und rechtsprechenden Stellen ein, um den Strafrechtsprozess insgesamt wirksamer und effizienter zu gestalten und dadurch eine verbesserte Sicherheit und Rechtsprechung für die Bevölkerung zu gewährleisten.

*OSZE-Referenzhandbuch Polizeiausbildung: Menschenhandel/OSCE Resource Police Training Guide: Trafficking in Human Beings*¹⁸

Das Handbuch stellt einen Mindestkatalog von Standards für die Ausbildung im Bereich Strafverfolgung in den OSZE-Teilnehmerstaaten und den Kooperationspartnerländern bereit. Sein Ziel ist es, die Strafverfolgungskapazitäten für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zu stärken und die Identifizierung neuer Trends und neuer Formen des Menschenhandels zu erleichtern. Das Handbuch veranschaulicht anhand von Fallstudien bewährte Verfahren bei den Ermittlungen in Fällen von Menschenhandel und bei der Identifizierung von Opfern.

*Leitfaden zur Menschenrechtserziehung für Strafverfolgungsbeamte/ Guidelines on Human Rights Education for Law Enforcement Officials*¹⁹.

Das gemeinsam von der TNTD/SPMU und dem BDIMR entwickelte Handbuch fördert die systematische und wirksame Menschenrechtserziehung für Polizeiangehörige und andere im Bereich der Strafverfolgung Beschäftigte. Es wurde auf der Basis umfangreicher Konsultationen mit Polizeiausbildern, Universitätsdozenten, Vertretern von nationalen Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Experten in der Gestaltung und Erstellung von Lehrplänen für Strafverfolgungsbeamte erarbeitet.

Verhütung von Terrorismus und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen: ein Ansatz der bürgernahen Polizeiarbeit/Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: a Community Policing Approach.

Der Leitfaden wird derzeit gemeinsam von der TNTD/ATU, der TNTD/SPMU und dem BDIMR entwickelt und erscheint voraussichtlich 2014. Sein Ziel ist es, auf der Grundlage internationaler Erfahrungen und in Übereinstimmung mit den OSZE-Verpflichtungen in den Bereichen Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte Orientierungshilfe in der

18 TNTD/SPMU Publication Series, Band 12, Wien, Juli 2013, erhältlich in englischer und russischer Sprache.

19 OSCE ODIHR, Warschau, September 2012, erhältlich in englischer und russischer Sprache.

Frage zu geben, wie bürgernahe Polizeiarbeit im Rahmen eines wirksamen menschenrechtskonformen, gendersensiblen, und multidisziplinären Ansatzes zur Terrorismusbekämpfung genutzt werden kann.

Auf Wunsch der Teilnehmerstaaten und zur Unterstützung der OSZE-Feldoperationen und der OSZE-Institutionen stellt die TNTD/SPMU die Leitfäden bei regionalen Runden Tischen und Ausbildungsveranstaltungen vor. Sie hat außerdem damit begonnen, auf der Grundlage der in den Leitfäden dargestellten bewährten Verfahren spezielle Lehrpläne zu entwickeln.²⁰

Bürgernahe Polizeiarbeit

Bürgernahe Polizeiarbeit ist das Herzstück der polizeibezogenen Aktivitäten der OSZE. Sie ist zugleich Philosophie und Organisationsstrategie, die eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Polizei, anderen staatlichen Organen und den Bürgern fördern. Diese Zusammenarbeit wiederum ist die Voraussetzung für eine erfolgreiche Kriminalprävention und somit für die Reduzierung der Furcht vor Verbrechen und die Verbesserung der Lebensqualität in einer Gemeinschaft. Kriminalprävention erfordert das gemeinsame Engagement und die gemeinsame Verantwortung der Polizei und der Öffentlichkeit. Erreicht werden kann dies nur durch den Aufbau vertrauenswürdiger Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit, bei denen die gesamte Polizeiorganisation, alle staatlichen Organe und alle Segmente der Gesellschaft bei der Identifizierung und Lösung von Problemen aktiv zusammenarbeiten.

Interaktive Programme zur Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit wie z.B. die Einrichtung formeller oder informeller Foren für offene Diskussionen zwischen der Polizei und Vertretern aller Gemeinschaften sind besonders nützlich, um zu erfahren, was die Öffentlichkeit denkt, und die Zusammenarbeit und den Meinungsaustausch zu fördern. Dies kann zur Einbindung der Öffentlichkeit in Programme zur Kriminalprävention, u.a. durch die Bildung von Problemlösungskonkordien, sowie zur Entstehung eines Gefühls gemeinsamer Verantwortung für die Verbesserung der öffentlichen Sicherheit führen. Dabei sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass weite Kreise der Gesellschaft, einschließlich Minderheiten und gefährdeter Gruppen, in den Foren vertreten sind. Neben der Unterstützung durch die Einwohner in den örtlichen Gemeinschaften benötigt die Polizei auch die Unterstützung der lokalen Behörden, um erfolgreich arbeiten zu können. In einigen Fällen können auch andere Behörden für die Lösung sozialer Probleme in einer Gemeinde besser geeignet sein als die Polizei.²¹

20 Die Leitfäden können direkt bei der TNTD/SPMU unter spmu@osce.org bestellt oder von der OSCE-POLIS-Website unter <http://polis.osce.org/library> heruntergeladen werden.

21 Vgl. Guidebook on Democratic Policing, a.a.O. (Anm. 11), S. 44.

Häufig haben Projekte im Bereich bürgernaher Polizeiarbeit auch konkret die Versöhnung und Vertrauensbildung zum Ziel, z.B. wenn es um Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften geht, oder sie legen den Schwerpunkt auf *Gender Mainstreaming* und befassen sich mit geschlechtsspezifischer Gewalt und der Verbesserung der Vertretung von Frauen im Polizeidienst und in den gemeinsamen Foren von Polizei und Gemeinschaften.

Das Spektrum der Aktivitäten und Aufgaben der OSZE bei der Durchführung von Programmen zur bürgernahen Polizeiarbeit ist sehr breit gefächert, einige grundlegende Programmelemente finden sich jedoch in fast allen Empfängerländern. So werden in der Regel folgende Maßnahmen durchgeführt:

- Bedarfsermittlung und Beratung der Regierungen der Empfängerländer bei der Entwicklung von Strategien und Programmen zur bürgernahen Polizeiarbeit;
- Organisation nationaler und internationaler Konferenzen und Workshops, Erleichterung von Studienreisen in andere Teilnehmerstaaten für politische Entscheidungsträger und Polizeibeamte in Leitungsfunktionen, auf denen sie sich mit anderen Modellen bürgernaher Polizeiarbeit vertraut machen können;
- Hilfestellung bei der Identifizierung von Pilotstandorten für die Einführung bürgernaher Polizeiarbeit;
- Entwicklung von Ausbildungslehrplänen und Durchführung von Lehrgängen für zukünftige bürgernahe Polizeibeamte zu Themen wie Kommunikation, Vertrauensbildung, Vermittlung in Konflikten, Entwicklung kreativer Ansätze zum Umgang mit Besorgnissen der Gemeinschaften, Problemlösung und Sammlung von Informationen, Umsetzung allgemeiner Mandate in geeignetes Handeln sowie die Weiterleitung der Anliegen der Gemeinschaften an die Polizeiführung und andere Akteure;
- Bereitstellung der Büroausstattung im Empfangsbereich in Polizeirevieren an Pilotstandorten;
- Bereitstellung von Beförderungsmitteln für bürgernahe Polizeibeamte, um ihnen den Kontakt zu den Bürgern zu erleichtern;
- Unterstützung der Empfängerländer bei der Öffentlichkeitsarbeit zur Einführung der bürgernahen Polizeiarbeit, darunter Tage der offenen Tür bei der Polizei, Medienkampagnen, interaktive Kommunikationsforen und Besuche in Schulen;
- Unterstützung bei der Einrichtung und Leitung der gemeinsamen Foren von Polizei und Öffentlichkeit auf lokaler, kommunaler, regionaler und nationaler Ebene, in denen Vertreter der Polizei, anderer staatlicher Organe, der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors Gelegenheit haben, gemeinsam Probleme zu identifizieren und zu lösen. Zu den häufigsten gemeinsamen Anliegen und Besorgnissen zählen beispielsweise Verkehrssicherheit, Drogenmissbrauch an Schulen, Umweltprobleme, Ba-

- gatelldelikte, häusliche Gewalt sowie generell die Verbesserung der Beziehungen zwischen verschiedenen ethnischen bzw. nationalen Gemeinschaften;
- Bereitstellung von Räumlichkeiten und Büroausstattung für formale Foren;
- Unterstützung der Foren bei der Schulung von Mitgliedern der Gemeinschaften zur Verbesserung ihrer Fähigkeiten, aktiv zur Lösung von Problemen beizutragen, sowie
- die regelmäßige Evaluierung der Projekte bürgernahe Polizeiarbeit, u.a. durch Umfragen zur öffentlichen Wahrnehmung.

Kasten 3: Beispiel eines Projekts für bürgernahe Polizeiarbeit: die Initiative für kommunale Sicherheit (Community Security Initiative, CSI) in Kirgisistan

Die CSI ist das jüngste Beispiel einer von der OSZE durchgeführten umfangreichen Initiative zur bürgernahen Polizeiarbeit. Das Projekt wurde gestartet, nachdem es im Juni 2010 zu gewaltsamen interethnischen Zusammenstößen in Südkirgisistan gekommen war.

Die Komponente der bürgernahen Polizeiarbeit im Mandat der CSI umfasst folgende Aufgaben:

- Beratung und Unterstützung der territorialen Einheiten des Innenministeriums bei ihrer Zusammenarbeit mit örtlichen Gemeinschaften, u.a. durch den Aufbau einer Partnerschaft zwischen Polizei und Öffentlichkeit;
- Beratung und Unterstützung lokaler ziviler Behörden und von Vertretern der einheimischen Bevölkerung bei Fragen im Zusammenhang mit deren Sorgen und Bedürfnissen hinsichtlich ihrer Sicherheit, um so zum Abbau interethnischer Spannungen beizutragen und die Vertrauensbildung zwischen der Polizei und den örtlichen Gemeinschaften zu erleichtern;
- Vermittlungsdienste zur Erleichterung, Verbesserung und Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit sowohl zwischen der Polizei und der Zivilbevölkerung als auch zwischen ethnischen Gemeinschaften.²²

Seit Beginn des Projekts im Januar 2011 wurden aus internationalen Polizeiberatern bestehende Teams in 14 Projektstandorten in vier Provinzen Kirgisistans eingesetzt, wo sie mit ihren kirgisischen Kollegen – vor allem Kontaktbeamten und Beamten für Jugendkriminalität – gemeinsam in Polizeistationen arbeiteten, um sie sowohl zu evaluieren als auch in Fragen zu internationalen Standards bürgernahe Polizeiarbeit zu beraten. Dieses Ar-

²² Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Concept for the Community Security Initiative, PC.DEL/1081/10.

rangement ermöglichte es den Beratern, Entwicklungen und die täglichen Herausforderungen, vor denen die Gemeinschaften und die Polizei stehen, zu verfolgen. Über 400 Polizisten wurden im Rahmen der CSI in der Anwendung der Prinzipien bürgernaher Polizeiarbeit und in ihren kommunikativen Fähigkeiten ausgebildet.

Zusätzlich zur Ausbildung und Beratung von Polizeibeamten zur Vermittlung von Kenntnissen in bürgernaher Polizeiarbeit wurden Verbesserungen in den Beziehungen zwischen der Polizei und der Bevölkerung in erster Linie durch die Einführung mobiler Polizeiwachen (*Mobile Police Receptions*, MPRs), die Einrichtung gemeinsamer Foren von Polizei und Vertretern der Bevölkerung wie die Arbeitsgruppen für kommunale Sicherheit (*Community Safety Working Groups*, CSWGs), die Wiederbelebung bestehender örtlicher Verbrechenverhütungszentren (*Local Crime Prevention Centres*, LCPCs) und die Unterstützung mehrerer Veranstaltungen erreicht, auf denen Polizei und Bürger zusammenkamen, wie z.B. Sportveranstaltungen, Tage der offenen Tür bei der Polizei und Treffen zwischen Jugendlichen und Polizei, die dazu genutzt wurden, die Brücken zwischen den Gemeinden und der Polizei wiederaufzubauen.

Die inzwischen 18 MPR-Minibusse, die von dem Projekt finanziert und seit Juli 2011 ausgeliefert wurden, sind ein Instrument bürgernaher Polizeiarbeit, das deren Sichtbarkeit erhöht und die Verbundenheit von Polizei und Bevölkerung stärkt, insbesondere in abgelegenen Gebieten, in denen die Öffentlichkeit nur wenig Zugang zur Polizei hat. Bis Ende 2013 hatten die MPRs rund 130 ländliche und städtische Unterbezirke bereist. Die MPRs, die hauptsächlich in multiethnische Gegenden, in denen es in der Vergangenheit bereits zu ernststen interethnischen Spannungen gekommen war, entsandt werden, ermöglichen es den Bürgern, mit der Polizei Kontakt aufzunehmen und mit ihr zu kommunizieren. Die MPRs sind weder als Polizeistreifen noch zur Tatortermittlung oder als Einsatzfahrzeuge gedacht, auch wenn sie dazu eingesetzt werden könnten, um auf plötzlich auftretende Spannungen zwischen Polizei und Gemeinschaften oder zwischen Gemeinschaften infolge eines Zwischenfalls schnellstmöglich zu reagieren. Jede MPR ist mit einem Polizeibeamten besetzt, der in einigen Bezirken und zu bestimmten Zeiten gegebenenfalls von einem Gemeindevertreter begleitet wird. Mit den MPRs macht die CSI vor allem zwei Grundsätze deutlich: erstens, dass selbst eine Bagatelle, die nicht kriminell und eigentlich auch keine Polizeiangelegenheit ist, zu Unruhen in einer Gemeinschaft eskalieren kann und geklärt werden muss, um zukünftigen Problemen in der Gemeinschaft vorzubeugen. Auch Fragen im Zusammenhang mit öffentlichen Versorgungseinrichtungen oder Probleme mit der Schulsituation müssen daher ernst genommen werden. Und zweitens, dass die Polizei gemeldeten Problemen auch nachgehen muss, wenn eine positive öffentliche Wahrnehmung entstehen soll, denn die Lösung eines persönlichen Problems eines Bürgers oder ein Besuch bei ihm, um ihn

über den Stand der Dinge in seinem Fall zu informieren, kann dessen Eindruck von der Polizei nachhaltig beeinflussen.

Um die Bevölkerung auf dieses neue Kommunikations- und Kooperationsinstrument aufmerksam zu machen, wurden die MPRs bei verschiedenen gemeinsamen Veranstaltungen für Bürger und Polizei vorgestellt und in mehreren Projektstandorten der CSI wurden in Tageszeitungen, im lokalen Fernsehen und auf elektronischen Plakaten Anzeigen und Werbespots geschaltet; so wurden alle Bürger einer Gemeinde angesprochen und dazu aufgefordert, die MPRs zu nutzen.

Ende 2013 hatten bereits mehr als 40.000 Bürger die MPRs dazu genutzt, Probleme vorzubringen, Beschwerden einzureichen, Lösungen zu erarbeiten und einen offenen Dialog anzustoßen. Gemeindeglieder und Polizeiführung berichteten in ihren Gesprächen mit den CSI-Beratern, dass die MPRs mehrere Vorteile mit sich gebracht hätten, z.B. den leichteren Zugang zur Polizei, größere Sichtbarkeit der Polizei und einen Rückgang der Kriminalität.

CSWGs sind Foren auf kommunaler Ebene, in denen Angehörige der Polizei sowie Vertreter lokaler Behörden und der Zivilgesellschaft über ihre Probleme reden und Methoden entwickeln können, diese zu lösen, um Konflikte zu verhindern. Alle Probleme auf Gemeindeebene, die während der Einsatzfahrten der MPRs registriert wurden, wurden an die CSWGs zur Beratung weitergeleitet; außerdem wurden unter ihrer Aufsicht öffentliche Veranstaltungen geplant und durchgeführt. Bei den Problemen ging es häufig um Jugendliche; sie betrafen insbesondere unsoziales Verhalten unter Jugendlichen und das damit verbundene Problem abwesender Eltern. Probleme mit der Wasser- und Stromversorgung oder mit der Müllabfuhr wurden ebenfalls überprüft. Als Berichte einzelner Gemeinden über Übergriffe der Polizei auftauchten, dienten die CSWGs als offenes Forum für die Diskussion und die Auswertung der Berichte mit Vertretern der Polizei. Polizisten konnten über kriminelle Vorfälle berichten, um bei ihren Ermittlungen von der Gemeinde Unterstützung zu erhalten. Wenn Personen als vermisst gemeldet wurden oder es in einem Stadtviertel zu einer Serie von Raubüberfällen kam, konnte die Polizei die CSWGs nutzen, um die lokalen Bürgervertreter zur Wachsamkeit aufzurufen.

Die LCPCs sind als „Rückgrat“ für die CSWGs auf lokaler Ebene gedacht. Seit September 2011 hat sich die CSI in Zusammenarbeit mit der Polizei, CSWGs, LCPCs und NGOs mit verschiedenen wichtigen Sicherheitsfragen befasst, die für nationale Interessengruppen von Bedeutung sind. Dazu gehören häusliche Gewalt, Brautraub, Schutzgelderpressung an Schulen und Jugendkriminalität. Diese Initiativen werden von allen Interessengruppen begrüßt. Dennoch beklagten die LCPCs die zu geringe administrative und finanzielle Unterstützung durch die Bezirksbehörden und das Innenministerium. Um Abhilfe zu schaffen, bot die CSI den LCPC-Mitgliedern im Jahr 2012 Schulungen an, verstärkte ihre Beziehungen zu den

CSWGs, der Polizei und den Gemeinden und bot Hilfe bei der Renovierung von LCPC-Räumlichkeiten an. 2012 gab es in den CSI-Projektstandorten 114 unterschiedlich aktive LCPCs, deren Mitarbeiter sich aus Vertretern von Ältestengerichten, Frauenkomitees, Jugendräten und Veteranenräten zusammensetzten.

Im Herbst 2012 rief die CSI gemeinsam mit dem Polizeireformprogramm des OSZE-Zentrums in Bischkek ein Nachbarschaftsmanagement-Projekt ins Leben. Ziel des Projekts ist es, das gegenseitige Vertrauen und die Zusammenarbeit zwischen Kontaktbeamten und in den Nachbarschaftsmanagement-Teams vertretenen Mitarbeitern der LCPCs zu stärken. Die Teams dienen auch als Schnittstelle zwischen der Bevölkerung und der Polizei, indem sie Beschwerden aus den Gemeinden entgegennehmen, sie an die entsprechende Interessengruppe in den LCPCs weiterleiten und Projekte zur Lösung der Probleme in die Wege leiten. Die Mitarbeiter der Nachbarschaftsmanagement-Teams wurden von der CSI ausgewählt, geschult und betreut. Im November 2013 gab es insgesamt 23 Nachbarschaftsmanagement-Teams in allen 14 CSI-Projektstandorten.

Die verschiedenen gemeinsamen Foren von Polizei und Bevölkerung haben außerdem kleinere Gemeinschaftsinitiativen wie z.B. Sportveranstaltungen, Tage der offenen Tür bei der Polizei sowie Treffen zwischen Jugendlichen und der Polizei durchgeführt, um die Brücken zwischen den Gemeinden und der Polizei wiederaufzubauen.

Sowohl nationale als auch internationale Akteure haben die Initiativen der CSI zur bürgernahen Polizeiarbeit begrüßt und eine beachtliche Verbesserung der Beziehungen zwischen den örtlichen Kontaktbeamten und den Gemeinden, einschließlich Minderheitengruppen, sowie zwischen den verschiedenen ethnischen Gemeinschaften festgestellt, die auf die Initiativen zurückzuführen ist.

Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Allgemeinen.

Die von der VN-Generalversammlung mit Resolution 55/25 vom 15. November 2000 verabschiedete UNTOC ist das wichtigste internationale Dokument im Kampf gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Das Übereinkommen wird von drei Protokollen ergänzt. Bevor ein Land Vertragsstaat eines der Protokolle werden kann, muss es dem Übereinkommen selbst beitreten. Jedes der Protokolle betrifft ein bestimmtes Gebiet und eine konkrete Erscheinungsform organisierter Kriminalität:

- das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels,
- das Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg und

- das Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit.

Das Übereinkommen ist ein großer Schritt nach vorn im Kampf gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und zeigt, dass die Mitgliedstaaten der VN den Ernst der Probleme, die mit ihr einhergehen, ebenso erkannt haben wie die Notwendigkeit, die internationale Zusammenarbeit zu fördern und zu verbessern, um die Probleme bewältigen zu können. Staaten, die das Übereinkommen ratifizieren, verpflichten sich zu einer Reihe von Maßnahmen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, darunter innerstaatliche gesetzgeberische Maßnahmen zur Umschreibung bestimmter Handlungen als Straftaten (Beteiligung an einer organisierten kriminellen Gruppe, Geldwäsche, Korruption und Behinderung der Justiz), die Schaffung neuer und umfassender Rahmengesetze zur Auslieferung, zur Rechtshilfe und zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung sowie Ausbildung und technische Hilfe zum Ausbau der notwendigen Kapazitäten der nationalen Behörden.

Als die TNTD/SPMU im März 2006 damit begann, die Implementierung der UNTOC zu unterstützen, hatten erst 38 OSZE-Teilnehmerstaaten die Übereinkunft ratifiziert. Im September 2013 hatten alle 57 Teilnehmerstaaten die UNTOC ratifiziert bzw. waren ihr beigetreten.

Kasten 4: Regionale Workshops in Zentralasien zur internationalen Zusammenarbeit bei Strafsachen

Zwischen 2008 und 2012 führte die TNTD/SPMU in enger Zusammenarbeit mit dem Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, OCEEA) und UNODC fünf regionale Workshops zur internationalen Zusammenarbeit bei Strafsachen für Vertreter der Strafjustiz aus Zentralasien in mehreren Ländern der Region durch. Die Workshop-Reihe trug zum gegenseitigen Verständnis der Gesetzgebung, der Regelungen, Systeme und Strukturen in der Region bei. 2012 stand dabei die Stärkung der vorhandenen Mechanismen zum Informationsaustausch im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus in der Region im Mittelpunkt. Anhand mehrerer Fallstudien behandelte der Workshop bewährte örtliche Praktiken sowie Probleme, die sich bei der regionalen Zusammenarbeit ergeben hatten. Zu den Teilnehmern gehörten wie in den vier vorausgegangenen Workshops Strafverfolgungs- und Justizexperten aus Zentralasien, Afghanistan, dem Iran und Pakistan. Aufgrund der positiven Bewertung der Workshops durch die Teilnehmer beabsichtigt die TNTD/SPMU, die Veranstaltungsreihe fortzusetzen.

Die Durchführungsorgane der OSZE unterstützen die Teilnehmerstaaten bei der Erarbeitung von Strategien und Aktionsplänen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Sie prüfen die einschlägige Gesetzgebung wie z.B. Strafprozessordnungen, um die Möglichkeiten der Strafrechtssysteme, auf nationaler und regionaler Ebene in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der UNTOC und ihrer Protokolle auf organisierte Kriminalität reagieren zu können, zu verbessern.

Die Durchführungsorgane bieten außerdem spezielle Schulungen zu kriminalpolizeilichen Ermittlungen für Strafverfolgungsorgane und andere Teile der Strafrechtspflege an oder unterstützen sie. Im Mittelpunkt stehen dabei die kriminalistische Analyse im Allgemeinen sowie die kriminaltechnische Analyse, Finanzermittlungen, die Beschlagnahme von Einkünften aus kriminellen Aktivitäten und die Rückverfolgung von Geldwäsche im Besonderen. Die Unterstützung im Bereich Kapazitätsaufbau konzentriert sich außerdem auf die Einrichtung und Ausrüstung spezieller Ermittlungsgruppen.

Im Zusammenhang mit Finanzermittlungen und der Stärkung polizeilicher Verantwortung haben die Durchführungsorgane der OSZE den Teilnehmerstaaten auch dabei geholfen, Strategien und Instrumente zur Bekämpfung der Korruption zu entwickeln.

Darüber hinaus haben die Durchführungsorgane die Fähigkeiten nationaler Strafrechtssysteme verbessert, Opfer und Zeugen von Verbrechen sachgerecht zu befragen, ihnen zu helfen und sie zu schützen.

Bekämpfung des Handels mit illegalen Drogen und Drogenausgangsstoffen

Der Handel mit illegalen Drogen ist nach wie vor eine der häufigsten Formen organisierter Kriminalität im OSZE-Gebiet. Er bringt die größten Gewinne und hat extrem negative Folgen für den Einzelnen und die Gesellschaft. Der globale Drogenhandel ist ein gigantisches Geschäft, dessen Umsatz auf über 300 Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt wird. Die Straftäter sind in hohem Maße organisiert und operieren größtenteils auf internationaler Ebene über die nationalen Grenzen hinweg.

Afghanistan ist mit einem Anteil von rund 63 Prozent am weltweiten Anbau nach wie vor der größte Produzent von Schlafmohn.²³

Wesentlich für die Bekämpfung von Drogenhandel und grenzüberschreitender Kriminalität ist eine wirksame Strafverfolgung. Polizeiliche Maßnahmen zur Verringerung des Drogenangebots müssen sich darauf konzentrieren, die Produktion und die Lieferwege illegaler Drogen zu unterbrechen, die Maßnahmen zur Kontrolle der zweckwidrigen Lieferung und Abzweigung von Arzneimitteln und chemischen Ausgangsstoffen zu verstärken, organisierte kriminelle Gruppen zu zerschlagen und Mechanismen zu prüfen, mit denen sichergestellt werden kann, dass alle relevanten Akteure an der Umsetzung

23 Vgl. UNODC, World Drug Report 2012, Wien, Juni 2012, S. 27.

von Strafverfolgungsstrategien in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen beteiligt sind.

Spezialisten für die Drogenbekämpfung müssen gut ausgebildet und ausgerüstet sein und sich – insbesondere bei grenzüberschreitenden Polizeieinsätzen – aufeinander abgestimmter bzw. sich ergänzender Arbeitsmethoden bedienen. Die OSZE ist mit ihren zahlreichen Feldoperationen in mehreren Regionen der OSZE besonders gut dafür geeignet, die regionale und internationale grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung gemeinsam mit dem UNODC und andere spezialisierten Regionalorganisationen voranzubringen.

Die Durchführungsorgane der OSZE haben in enger Zusammenarbeit mit dem UNODC zahlreiche interregionale, regionale und nationale Ausbildungslehrgänge und Workshops zur Bekämpfung des Drogenhandels für Polizeibeamte, Anwälte, Staatsanwälte und Richter konzipiert und durchgeführt. Darüber hinaus wurden die Teilnehmerstaaten dabei unterstützt, eigene Ausbildungsprogramme für den Bereich Drogenfahndung zu erarbeiten.

Kasten 5: Ausbildung afghanischer Polizeibeamter für die Drogenbekämpfung

Zur Implementierung der verschiedenen Beschlüsse des Ständigen Rates und des Ministerrats der OSZE zur Drogenbekämpfung sowie des Ministerratsbeschlusses Nr. 4/07 über das Engagement der OSZE für Afghanistan (Madrid 2007) haben die Durchführungsorgane der OSZE umfangreiche Anstrengungen unternommen, um afghanische Polizeibeamte in den Bereichen Grenzsicherung und Bekämpfung des Drogenhandels auszubilden. Seit 2007 fanden neun Lehrgänge für insgesamt 95 afghanische Beamte in speziellen Ausbildungseinrichtungen in Kasachstan, der Russischen Föderation, Tadschikistan und der Türkei statt, in deren Mittelpunkt die Planung und praktische Durchführung der Drogenfahndung standen.

Die Lehrgänge wurden größtenteils als Kurse zur Ausbildung von Ausbildern durchgeführt mit dem Ziel, einen nationalen Pool von Ausbildern für die afghanische Akademie für die Ausbildung zur Drogenbekämpfung aufzubauen, die befähigt sind, die Ausbildung der Mitarbeiter in den Drogenbekämpfungsbehörden zu übernehmen.

Mehrere OSZE-Lehrgänge dienten der Verbesserung der praktischen Fähigkeiten von Polizeibeamten, chemische Ausgangsstoffe für die Drogenherstellung zu erkennen und zu identifizieren und den Weg von Chemikalien, die vom legalen Markt abgezweigt wurden, bis zu den Quellen zurückzuverfolgen. Die Kurse waren in die sogenannte Regenbogenstrategie des UNODC für Zentralasien eingebettet. Häufig wurden zusätzlich zu den Lehrgängen auch Spezialausrüstungen zur Verfügung gestellt. So spendete die OSZE beispielsweise Test-Sets zum Nachweis von Drogenausgangsstoffen sowie Leitfäden zu deren Identifizierung.

In Zusammenarbeit mit Vertretern nationaler Justiz-, Gesundheits- und Bildungsbehörden sowie der Zivilgesellschaft unterstützen die Durchführungsorgane der OSZE in zahlreichen Teilnehmerstaaten Informationsveranstaltungen zur Drogenprävention.

Kasten 6: Übung für kontrollierte Drogenlieferungen im Rahmen verdeckter Ermittlungen in Südosteuropa

Im März 2011 führte die Abteilung für nationale und öffentliche Sicherheit der OSZE-Mission im Kosovo eine praktische Übung in Echtzeit für die kontrollierte Lieferung von Drogen im Rahmen verdeckter Ermittlungen durch, an der Strafverfolgungsorgane aus Albanien, Bulgarien, Deutschland, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro, Slowenien und der Türkei teilnahmen. Die Einsatz- und Koordinierungszentrale wurde im Hauptquartier der Polizei des Kosovo eingerichtet. Die praktische Übung für die kontrollierte Drogenlieferung war die erste derartige Übung im Kosovo und sollte die Fähigkeiten der Strafverfolgungsorgane (Polizei, Zollbeamte und Staatsanwälte) zur Bekämpfung des Drogenhandels und die regionale Zusammenarbeit verbessern. Die Vorteile für die beteiligten Behörden bestanden in einem erhöhten Informationsaustausch und der Schaffung größeren gegenseitigen Vertrauens. Die regionalen Partner beurteilten die Polizei des Kosovo als zuverlässigen Partner bei der Bekämpfung des Drogenhandels. Die Polizei des Kosovo begann außerdem der internationalen und regionalen Kooperation mehr Aufmerksamkeit zu schenken.²⁴

Kampf gegen den Menschenhandel

Menschenhandel ist ein gegen eine Person gerichtetes schweres Verbrechen und eine Verletzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Er untergräbt die Würde und die Unversehrtheit des Menschen und stellt eine echte Gefahr für die menschliche Sicherheit dar. Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organization*, ILO) aus dem Jahr 2012 lassen das Ausmaß des Menschenhandels erahnen: In jedem beliebigen Augenblick sind weltweit 20,9 Millionen Menschen Opfer von Zwangsarbeit, wobei die ILO selbst darauf hinweist, dass es sich hierbei um eher vorsichtige Schätzungen handelt.²⁵ Der Handel mit und Schmuggel von Menschen wird zumeist von organisierten kriminellen Gruppen begangen, sodass beides der organisierten Kriminalität zuzurechnen ist. Die Polizei und ihre einzelnen Abteilungen sind an vorderster Front tätig, wenn es darum geht, das Verbrechen als solches zu verhindern, die Opfer zu identifizieren und sie unmittelbar an Ort und Stelle zu schützen. Diese Arbeit

24 Verweise auf Institutionen und die politische Führung im Kosovo beziehen sich auf die provisorischen Selbstverwaltungseinrichtungen.

25 Vgl. International Labour Organization, *Global Estimate of Forced Labour*, Genf 2012.

ist für die erfolgreiche strafrechtliche Verfolgung jedes einzelnen Falles von Menschenhandel sowie für die Befreiung der Opfer des Menschenhandels und die Wiederherstellung ihrer Rechte entscheidend. Die Rolle der Polizeibeamten, die oftmals die ersten Vertreter einer staatlichen Behörde sind, auf die die schwer traumatisierten Opfer treffen, kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden

Die OSZE verfolgt im Kampf gegen den Menschenhandel einen Ansatz, der die Opfer in den Mittelpunkt stellt und auf den Menschenrechten beruht. Die Durchführungsorgane unterstützen die Teilnehmerstaaten dabei, ihre Strategien zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zu verbessern. Sie leisten Hilfestellung bei der Erarbeitung nationaler gesetzlicher Rahmenbedingungen, die eine effektivere strafrechtliche Verfolgung von Fällen von Menschenhandel ermöglichen und Bestimmungen zur Straffreiheit der Opfer fördern. Sie helfen ebenfalls bei der Entwicklung von Standardverfahren zur Verbesserung der nationalen Zuweisungsmechanismen, d.h. der nationalen Opferschutz- und Kooperationsmechanismen.

Kasten 7: Internationale Konferenz zur Verstärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsarbeit

Die Konferenz, an der Vertreter von Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, der Russischen Föderation, Serbien, der Türkei, Turkmenistan, der Ukraine und Usbekistan sowie von internationalen und bilateralen Organisationen teilnahmen, wurde am 6. und 7. Dezember 2012 vom OSZE-Büro in Baku veranstaltet. Rund 100 Teilnehmer diskutierten darüber, wie die Teilnehmerstaaten sich mit dem Thema Menschenhandel auseinandersetzen und wie die Einwanderungspolitik die Gefahr, dass Migranten Opfer von Menschenhandel werden, vergrößern oder verringern kann, und verwiesen auf die internationalen Dokumente, die den Schutz von Menschenhandelsopfern forderten. Ein weiteres wichtiges Thema war Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften als eine Form der Ausbeutung, die derzeit zunimmt und insbesondere Arbeitsmigranten betrifft. Die Teilnehmer bekräftigten die Notwendigkeit, vor, während und nach einem Strafverfahren Hilfe und Unterstützung anzubieten, sowie das Recht der Opfer auf Entschädigung und auf die Nichtverfolgung von Straftaten, die sie als Opfer von Menschenhandel begangen haben.

Zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus durch die OSZE im Bereich Menschenhandel gehört die Hilfestellung bei der Gestaltung von Lehrplänen, Handbüchern und Ausbildungsmodulen für Polizei- und Grenzbeamte, Richter, Staatsanwälte, Gewerbeaufsichtsbeamte, Mitarbeiter von Einwanderungsbehörden und andere Berufsgruppen. Behandelt werden dabei Themen wie Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung von Arbeitskräften und anderer Formen der Ausbeutung. Spezielle Lehrgänge

und Workshops auf nationaler und regionaler Ebene behandeln u.a. die Identifizierung, die Befragung, die Zuweisung, und den Schutz der Opfer von Menschenhandel sowie Methoden der Finanzermittlung, darunter die Beschlagnahme von Erträgen aus Straftaten und die Bekämpfung von Geldwäsche, um Menschenhandelsnetze zu zerschlagen.

Weitere Schwerpunkte der Arbeit der Durchführungsorgane sind die stärkere Einbeziehung einer Reihe von Interessengruppen in die Identifizierung der Opfer von Menschenhandel, deren Zuweisung an Beratungs- und Hilfsdienste, die Kontaktaufnahme mit gefährdeten Gruppen sowie die engere Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsorganen und Zivilgesellschaft bei der Aufklärungsarbeit, gegebenenfalls auch im Rahmen von Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit. Sie beraten interministerielle und zwischenbehördliche Arbeitsgruppen sowie die Zivilgesellschaft darin, wie Opfer von Menschenhandel erkannt, zugewiesen und geschützt und Verbrechen verhütet werden können. Darüber hinaus fördern die Durchführungsorgane eine bessere Abstimmung zwischen internationalen Organisationen und nationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen und unterstützen und überwachen die Implementierung nationaler Aktionspläne und Zuweisungsmechanismen.

Kasten 8: Regionale Lehrgänge zur Identifizierung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel

Vom 18.-20. Juli 2012 veranstaltete die TNTD/SPMU in Prag ein regionales Ausbildungsseminar zum Thema „Identifizierung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten im Zusammenhang mit verschiedenen Formen des Menschenhandels aus praktischer Sicht“. Das Seminar war eine Folgemaßnahme zum OSZE/UNODC-Expertenseminar über den „Einsatz von Systemen zur Bekämpfung der Geldwäsche im Kampf gegen den Menschenhandel“ im Jahr 2011. Zielgruppe dieses Seminars waren Ermittler der Kriminalpolizei und Finanzermittler, die mit Menschenhandel aus allen Regionen, die von OSZE-Feldoperationen abgedeckt wurden, befasst waren. Ziel des Seminars war es, Polizeiermittlern, die kriminalpolizeiliche Ermittlungen in Fällen von Menschenhandel durchführen, und Finanzermittlern, die für die Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Einkünften aus verschiedenen Formen des Menschenhandels zuständig waren, operative Leitlinien zur Verfügung zu stellen. Das Seminar förderte außerdem die Kooperation und Koordination sowie den Informationsaustausch zwischen und innerhalb von Strafverfolgungsorganen, *Financial Intelligence Units*, Banken und anderen Finanzinstitutionen.

Laut einer Studie des UNODC aus dem Jahr 2013 hatten 2011 mindestens 2,3 Milliarden Menschen – mehr als ein Drittel der Weltbevölkerung – Zugang zum Internet. Viktimisierungsstudien zeigen, dass deutlich mehr Menschen Opfer von Internetkriminalität werden als von „konventionellen“ Formen der Kriminalität. Die Zahl der Opfer von Kreditkartenbetrug im Internet, Identitätsdiebstahl oder *Phishing*-Versuchen sowie derjenigen, die die Erfahrung machen mussten, dass sich jemand unerlaubt Zugang zu ihrem E-Mail-Konto verschafft hat, schwankt zwischen einem und 17 Prozent der Internetnutzer in 21 Ländern weltweit; im Vergleich dazu wurden in denselben Ländern weniger als fünf Prozent Opfer von „klassischen“ Einbrüchen, Raubüberfällen oder Autodiebstählen. Die Zahl der Opfer von Internetkriminalität ist in weniger entwickelten Ländern höher, was deutlich macht, dass die Präventionsmaßnahmen in diesen Ländern verstärkt werden müssen.²⁶

Die Durchführungsorgane der OSZE klären die Teilnehmerstaaten über die Gefahren, die von der Internetkriminalität ausgehen, auf und bemühen sich darum, Präventionsmaßnahmen, den Informationsaustausch, Schulungsprogramme für kriminalpolizeiliche Ermittlungen und die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor und Internet-Anbietern zu verbessern. Das jährliche OSZE-Treffen von Polizeiexperten war 2012 dem Thema „Bekämpfung der Bedrohung durch Internetkriminalität“ in der gesamten OSZE-Region gewidmet; an ihm nahmen 90 Experten aus der Wissenschaft, dem privaten Sektor und Organen der Strafrechtspflege teil. Zu den Aufklärungsmaßnahmen gehören auf Wunsch der Teilnehmerstaaten auch die Unterstützung bei der Überprüfung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit dem internationalen Übereinkommen über Computerkriminalität (*Convention on Cybercrime*) und Hilfestellung bei dessen praktischer Anwendung.

Die Maßnahmen der Durchführungsorgane in den Bereichen Ausbildung und Kapazitätsaufbau konzentrieren sich hauptsächlich auf die Verbesserung der Fähigkeiten der Organe der Strafrechtspflege der Teilnehmerstaaten, darunter Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwaltschaften und Gerichte, in den Bereichen Computer-Forensik und digitale Beweisführung. Ziel der Maßnahmen ist es, ihre Fähigkeiten zur Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von Internetkriminalität, darunter Finanzkriminalität und der Missbrauch von Kindern im Internet, und zur Einziehung von Erträgen aus Straftaten zu verbessern. Die Lehrgänge, an denen Vertreter aus Einrichtungen verschiedener OSZE-Staaten teilnehmen, finden auf regionaler Ebene statt. Sie werden in der Regel gemeinsam mit internationalen Partnern wie z.B. Europol, Eurojust, Interpol, dem UNODC und der Weltbank sowie mit spezialisierten Strafverfolgungsbehörden, Universitäten und dem privaten Sektor durchgeführt. Zu den Partnern gehören u.a. das Bundeskriminalamt (BKA), das

26 Vgl. UNODC, *Comprehensive Study on Cybercrime*, New York 2013, S. xvii-xviii.

Cybercrime Research Institute in Köln, das *Basel Institute on Governance*, die *Anti-Phishing Working Group* (APWG), die *International Association of Computer Investigative Specialists* (IACIS), das *University College Dublin* (UCD), Microsoft, McAfee und der *Cybersecurity Information Exchange Framework* (CYBEX).

Die Ausbildung wird häufig dadurch ergänzt, dass den Strafverfolgungsbehörden spezielle Computer-Hardware und -Software, die während der Kurse verwendet wurden, überlassen werden.

Kasten 9: Regionaler Lehrgang für Ermittlungen gegen Internetkriminalität

Vom 1.-19. November 2010 veranstaltete die TNTD/SPMU gemeinsam mit der OSZE-Mission in Serbien und dem Innenministerium der Republik Serbien einen dreiwöchigen Schulungskurs zur Internetkriminalität für Polizeiermittler, der in Belgrad stattfand. Der Kurs war ursprünglich von der *School for Computer Science and Informatics* des UCD für die Schulung von Polizeibeamten in EU-Staaten entwickelt worden. An dem Lehrgang nahmen 18 Polizeibeamte aus sechs Ländern in Südosteuropa (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien) teil. Der Kurs gab Ermittlern eine Einführung in die Themen Computer, Betriebssysteme, Computerkriminalität, Computer-Forensik und forensische Computerprogramme. Die Teilnehmer wurden auch zu Ausbildern ausgebildet, um sie zu befähigen, das Gelernte an ihre Kollegen in ihren Heimatländern weiterzugeben. Ziel der Schulung war es, in Südosteuropa Kapazitäten für Ermittlungen gegen Internetkriminalität aufzubauen, um zukünftig spezialisierte Einheiten für Internetkriminalität einrichten zu können. Die Teilnehmer, die den Kurs erfolgreich abschlossen, erhielten einen Leistungsnachweis des UCD und bekamen die Gelegenheit, 2011 und 2012 an Fortsetzungskursen teilzunehmen, so z.B. an einer einwöchigen regionalen Fortbildungsveranstaltung zur Internetkriminalität mit dem Titel „*Regional Cyber-Crime Training Course on Using Linux as an Investigative Tool*“, der von UCD- und ECTEG-zertifizierten Instruktoern abgehalten wurde, an einem Seminar der APWG, das sich mit neuen grenzüberschreitenden Bedrohungen, Trends und forensischen Methoden zur Bekämpfung der Internetkriminalität befasste, sowie an einem weiteren einwöchigen „*Regional Training Course on Advanced IT-Forensics, Network Investigations, and Forensic Computer Skills*“, der vom BKA im Zusammenhang mit dem siebten Lehrgang des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (*Office Européen de Lutte Anti-Fraude*, OLAF) zum Thema IT-Forensik in Wiesbaden durchgeführt wurde und von IACIS und BKA zertifiziert war.

Um ihre Schulungsmaßnahmen mit internationalen Partnern abzustimmen und das Netz von Ausbildungseinrichtungen und privaten Unternehmen weiter auszubauen, nimmt die TNTD/SPMU regelmäßig an Zusammenkünften wie z.B. der jährlichen „Octopus“-Konferenz des Europarats zur Computerkriminalität, den Treffen des *European Cybercrime Centre (EC3)* bei Europol, der *European Cybercrime Training and Education Group (ECTEG)* und den Sitzungen des Lenkungsausschusses der APWG teil.

Schlussfolgerung

Mit der Verabschiedung des *Strategischen Rahmens der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich* haben die Teilnehmerstaaten nochmals bestätigt, dass sie die große Bedeutung von Maßnahmen im polizeilichen Bereich für die Bekämpfung von organisierter Kriminalität, für Konfliktprävention und für die Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit anerkennen.

Sie haben sich zu einer demokratischen Sicht der Polizeiarbeit für die gesamte OSZE-Region bekannt und die Durchführungsorgane der OSZE mit einem robusten Mandat und klaren Leitsätzen für die praktische Umsetzung dieser Sichtweise ausgestattet. Da es immer wieder neue Bedrohungen und Herausforderungen geben wird, haben sie außerdem beschlossen, den Strategischen Rahmen regelmäßig zu überprüfen.

Es wird sich zeigen, ob die regelmäßigen Überprüfungen angesichts der infolge der weltweiten Finanzkrisen ständig weiter schrumpfenden Mittel zu einer weiteren thematischen Priorisierung führen werden. Eine Ausweitung der Themenfelder ohne die Aufstockung der verfügbaren Ressourcen würde die OSZE vor enorme Herausforderungen bei der erfolgreichen Umsetzung ihres Mandats stellen.

Terrorismusbekämpfung durch die OSZE: Konsolidierung, Kontinuität und zukünftiger Schwerpunkt

Nach ausgiebigen Diskussionen, die über ein Jahr andauerten, unternahmen die Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Dezember 2012 einen wichtigen Schritt, um das Profil des Beitrags der OSZE zu den weltweiten Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus zu schärfen und seinen zusätzlichen Nutzen aufzuzeigen.

Alle 57 Teilnehmerstaaten verabschiedeten den Konsolidierten Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus¹ (im Folgenden: Konsolidierter Rahmen), der der OSZE fortan als Blaupause für ihren Beitrag zur Terrorismusbekämpfung dienen soll. Wichtig ist dabei, dass der Konsolidierte Rahmen nicht nur den Durchführungsorganen der OSZE eine neue Richtung vorgibt, sondern dass das mit Blick auf Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung geschärfte Profil auch eine gezieltere und verstärkte Zusammenarbeit mit den wichtigsten Partnern und Organisationen ermöglicht.

Der Konsolidierte Rahmen baut auf bisherigen Verpflichtungen und Mandaten im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung sowie auf der auf diesem Gebiet bereits geleisteten Arbeit der Organisation auf. Er hebt die Handlungsgrundsätze hervor und legt die strategischen Schwerpunkte der zukünftigen Maßnahmen der OSZE zur Terrorismusbekämpfung fest. Kurz gesagt: Der Rahmen vereint bestehende Mandate zu einer einzigen strategischen Vision, sorgt für Kontinuität und stellt die Weichen für die zukünftige Terrorismusbekämpfung durch die OSZE.

Warum ist der Konsolidierte Rahmen wichtig?

Konsolidierung

Der Konsolidierte Rahmen vereint den *Acquis* früherer politischer Beschlüsse zu einer Gesamtstrategie bzw. einer einzigen strategischen Vision. Im Laufe der Jahre haben die Teilnehmerstaaten in allen drei Dimensionen der OSZE 52 politische Verpflichtungen und Prinzipien in verschiedenen, für die Bekämpfung des Terrorismus relevanten Bereichen verabschiedet. Sie setzen sich mit den Bedingungen auseinander, die den Terrorismus möglicherweise

¹ 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, unter: <http://www.osce.org/de/pc/98539>.

fördern, ermöglichen, begünstigen und unterstützen, aber auch mit den Kapazitäten der Staaten zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus. Parallel dazu haben die Teilnehmerstaaten die Durchführungsorgane der OSZE damit beauftragt, sie bei ihren Bemühungen im Umgang mit den erwähnten Bereichen in allen drei OSZE-Dimensionen zu unterstützen.

Angesichts der zunehmenden Zahl an Verpflichtungen und Aufgaben wurde in den letzten Jahren deutlich, dass es „höchste Zeit“ war, Staaten und internationalen Partnern gegenüber – in einem einzigen Dokument und in klarer Sprache – vor Augen zu führen, worin das Profil, die komparativen Vorteile und die einzigartigen Stärken der OSZE als Organisation bei der Terrorismusbekämpfung bestehen. Ein klares Organisationsprofil ist besonders wichtig in Zeiten, in denen weniger Ressourcen verfügbar sind, während immer mehr Akteure versuchen, einen Beitrag zu den weltweiten Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus zu leisten.

Sicherlich gab es auf Seiten der Durchführungsorgane der OSZE, die mehrere Jahre lang eine Politik des Nullwachstums für die Organisation hinnehmen mussten, während gleichzeitig ihre Aufgaben infolge des Anstiegs der terroristischen Bedrohungen zunahmen, ernsthafte Befürchtungen, dass sie irgendwann überfordert und die Bemühungen zu stark gestreut sein könnten, um Wirkung zeigen zu können. In Kombination mit einem erhöhten Bedarf an wirksamen Maßnahmen und einer zunehmenden Zahl internationaler Akteure, die im Bereich Terrorbekämpfung aktiv waren, lief die Organisation Gefahr, zu viel zu tun und dabei zu wenig zu erreichen.

Der Konsolidierte Rahmen verfolgt somit ein zweifaches Ziel: Er verleiht der Organisation ein klares und auf Anhub erkennbares Profil im Bereich der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, das auf ihren bestehenden Mandaten, Prinzipien und komparativen Stärken beruht. Gleichzeitig stellt er die Weichen für die zukünftigen strategischen Prioritäten der OSZE-Durchführungsorgane.

Kontinuität

Der Konsolidierte Rahmen bekräftigt noch einmal die Relevanz und Anwendbarkeit des „Markenzeichens“ der OSZE, ihres Konzepts gemeinsamer, umfassender, kooperativer und unteilbarer Sicherheit, im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus.

Der multidimensionale Ansatz der OSZE betont, dass neben den politisch-militärischen Aspekten von Sicherheit auch der Schutz und die Förderung der Menschenrechte sowie wirtschaftliche Entwicklung und ökologische Nachhaltigkeit unverzichtbare Bestandteile von Sicherheit und Stabilität sind. Er gibt einen effektiven Rahmen für kohärente und nachhaltige Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus auf regionaler Ebene vor. Gleichzeitig ist er gut dazu geeignet, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten, die Faktoren, die zur

Ausbreitung von Terrorismus beitragen, zu identifizieren und sich mit ihnen auseinanderzusetzen und zu untersuchen, wie im Vorgehen gegen neue und sich abzeichnende transnationale Bedrohungen und Herausforderungen für Sicherheit und Stabilität Synergien geschaffen werden können.

Der Konsolidierte Rahmen betont auch die Tatsache, dass der Dialog zwischen den verschiedensten Akteuren und Zusammenarbeit auf allen Ebenen erforderlich sind, um den modernen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit Rechnung zu tragen. Diese Zusammenarbeit ist auf mehreren Ebenen unverzichtbar: sowohl zwischen als auch in den Ländern, zwischen internationalen Organisationen sowie zwischen staatlichen Behörden, dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft und den Medien. Vor allem aber bestätigt der Konsolidierte Rahmen, dass die OSZE als größte, inklusivste und umfassendste regionale Sicherheitsorganisation eine Plattform für einen solchen Dialog zwischen den verschiedensten Akteuren sowie für Aufklärungsarbeit, den Austausch von Expertenwissen und den Aufbau von Netzwerken bietet.

Bei der Erfüllung dieser Aufgabe kann sich die OSZE auf eine einzigartige Kombination einander ergänzender Durchführungsorgane stützen, wie etwa die Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threads Department*, TNTD) im Sekretariat, das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Affairs*, OCEEA), das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die Beauftragte für Medienfreiheit (*Representative on Freedom of the Media*, RFOM). Sie alle verfügen über anerkannte Fachkenntnisse in den jeweiligen Gebieten und können auf ein weitverzweigtes Expertennetz zurückgreifen, das den öffentlichen und privaten Sektor, die Zivilgesellschaft und die Medien umfasst. Dies erleichtert die Durchführung von Anti-Terror-Maßnahmen auf regionaler, subregionaler und nationaler Ebene.

Einer der größten Vorzüge der Organisation ist ihre ausgedehnte Präsenz vor Ort, die auch im Bereich Terrorismusbekämpfung relevant ist. Sie ermöglicht es der OSZE, konkrete nationale Erfordernisse zu bewerten und darauf zu reagieren sowie Programme durchzuführen, die dazu beitragen, die Kapazitäten der Teilnehmerstaaten zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus zu stärken.

Partnerschaften

Der Konsolidierte Rahmen unterstreicht die Führungsrolle der Vereinten Nationen (VN) in den internationalen Bemühungen zur Ausmerzung des Terrorismus. Er bekräftigt, dass die einschlägigen VN-Übereinkommen und -Protokolle gemeinsam mit den Resolutionen des VN-Sicherheitsrats den primären völkerrechtlichen Rahmen für den Kampf gegen den Terrorismus darstellen. Er stellt fest, dass der Ansatz der OSZE der *Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus* dahingehend ent-

spricht, dass er sich nicht nur mit den Erscheinungsformen des Terrorismus auseinandersetzt, sondern auch mit den Bedingungen, die die Ausbreitung des Terrorismus begünstigen.

Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen mit denjenigen Organen der Vereinten Nationen, die an der Bekämpfung des Terrorismus beteiligt sind, zusammenarbeitet und ihre Aktivitäten mit ihnen abstimmt. Dasselbe gilt für die Kooperation und Koordination mit anderen einschlägigen Fachorganisationen bei der Durchführung von Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau. Die Bemühungen der OSZE zur Unterstützung der VN im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus zeigen sich am deutlichsten in ihrer Arbeit zur Ratifizierung und Implementierung der Übereinkommen und Protokolle der VN zum Terrorismus, einer der wichtigsten Bestimmungen der Resolution 1373 des VN-Sicherheitsrats. Die OSZE und die VN arbeiten auch eng bei der Verbesserung der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit bei Strafsachen im Zusammenhang mit Terrorismus, der Verstärkung der Bemühungen der einzelnen Staaten zur Umsetzung der Resolution 1540 des VN-Sicherheitsrats über die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie im Rahmen anderer regionaler Bemühungen zur Implementierung der *Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus* zusammen.

Die OSZE unterstützt außerdem regelmäßig die Reisen des Exekutivdirektoriums des VN-Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus (*Counter Terrorism Executive Directorate, CTED*) in OSZE-Teilnehmerstaaten. Die jüngsten Besuche fanden in Serbien (2013), Albanien und Kirgisistan (2012) und Griechenland (2010) statt. Die OSZE beteiligt sich daran, um Doppelarbeit zu vermeiden und zusätzliche Bereiche für die Zusammenarbeit zwischen ihr und dem besuchten Staat beim Kampf gegen den Terrorismus zu identifizieren. Darüber hinaus hilft sie dem CTED dadurch auch, sich ein genaues Bild von den Bedürfnissen des jeweiligen Landes in Bezug auf Unterstützung beim Kapazitätsaufbau im Kampf gegen den Terrorismus zu machen.

Was interne Partnerschaften und die Koordination der Tätigkeit der Organisation betrifft, hebt der Konsolidierte Rahmen die Rolle des OSZE-Sekretariats bei der Erleichterung und der dimensionen- und institutionenübergreifenden Koordinierung aller Aktivitäten der OSZE zur Terrorismusbekämpfung hervor. Insbesondere wird die Gruppe Terrorismusbekämpfung des TNTD (*Action against Terrorism Unit, TNTD/ATU*) als zentrale Anlaufstelle sowie als Informationsquelle und Implementierungspartner für die Anti-Terror-Maßnahmen der OSZE bestätigt.

Zukünftige Schwerpunkte

Der Konsolidierte Rahmen identifiziert acht strategische Schwerpunktbereiche für die Anti-Terror-Aktivitäten der OSZE und ihrer Durchführungsorgane. Dabei lautet die Prämisse, dass die Bedrohung durch den Terrorismus viele Gesichter hat und sich wandelt und die OSZE daher in ihrer thematischen Schwerpunktsetzung und ihren Reaktionen auf die vielfältigen Bedürfnisse und Sorgen ihrer Teilnehmer flexibel bleiben muss.

Förderung der Umsetzung des völkerrechtlichen Rahmens für die Terrorismusbekämpfung und Verstärkung der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit in Strafsachen im Zusammenhang mit Terrorismus

Die Förderung des rechtlichen Ansatzes im Kampf gegen den Terrorismus wird ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit der OSZE in diesem Bereich bleiben. In ihren ersten im Konsens vereinbarten Dokumenten zur Terrorismusbekämpfung legten die Teilnehmerstaaten fest, dass sämtliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, einschließlich internationaler Menschenrechtsnormen, des Flüchtlingsrechts und des humanitären Völkerrechts, durchgeführt werden müssen. Die weltweite Umsetzung des völkerrechtlichen Rahmens gegen den Terrorismus entzieht den Terroristen ihre Zufluchtsorte und erlaubt es den nationalen Behörden, Terroristen auf der Grundlage der einheitlichen Kriminalisierung von Terrorakten auch jenseits der Staatsgrenzen zu verfolgen und vor Gericht zu stellen.

Die TNTD/ATU unterstützt die Teilnehmerstaaten gemeinsam mit dem Büro der VN für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) bei der Ratifizierung der universellen Rechtsinstrumente der VN zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus (*Universal Anti-Terrorism Instruments*, UATIs). Konkret arbeitet die OSZE mit den entsprechenden nationalen Institutionen zusammen und bietet ihre Hilfe bei der Erarbeitung von Strafgesetzentwürfen an, um sie mit den UATIs in Einklang zu bringen. Die Ergebnisse dieser Arbeit sind ermutigend: Während die Ratifizierungsrate der UATIs in der OSZE-Region 2001 bei 65 Prozent lag, waren es 2012 bereits 96 Prozent.²

Die Bemühungen, Staaten dabei zu helfen, die UATIs in nationales Recht zu überführen, wurden von dem Versuch begleitet, die Zusammenarbeit zwischen den Staaten bei Strafsachen im Zusammenhang mit Terrorismus zu verbessern. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich, in Übereinstimmung mit den nach innerstaatlichem und internationalem Recht anwendbaren Regeln aktiv und uneingeschränkt zusammenzuarbeiten, damit Täter, Organisatoren, Unterstützer und Sponsoren terroristischer Handlungen auf der Grundlage des Prinzips „*aut dedere aut iudicare*“ („ausliefern oder verfol-

2 Bezogen auf die ersten zwölf UATIs, die 2001 in Kraft waren.

gen“) ausfindig gemacht und vor Gericht gestellt werden können. Gemeinsam mit dem UNODC trägt die OSZE zur Verbesserung der grenzüberschreitenden justiziellen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung durch den Erfahrungsaustausch über Auslieferungsverfahren und gegenseitige Rechtsberatung bei. Bislang hat die TNTD/ATU mehr als 42 Konferenzen, Workshops und Fortbildungsveranstaltungen auf nationaler, regionaler und OSZE-weiter Ebene organisiert, die sich auf die Umsetzung des rechtlichen Rahmens und die Anwendung seiner Instrumente für die Zusammenarbeit bei Strafsachen konzentrierten. Mehr als 2.300 Experten aus den OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartnern haben an diesen Maßnahmen teilgenommen.

In letzter Zeit konzentriert sich die OSZE, aufbauend auf der hohen Ratifizierungsrate der UATIs in der OSZE-Region, auf die Optimierung und Stärkung präventiver Maßnahmen im Zusammenhang mit den UATIs. Im Mai 2012 hielt die TNTD/ATU beispielsweise gemeinsam mit dem UNODC in Wien eine Konferenz zur „Verbesserung der Umsetzung universeller Rechtsinstrumente zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus (UATIs) zur Verwendung von Sprengstoffen durch Terroristen“ ab. Der Schwerpunkt lag dabei auf den vorbeugenden Aspekten der Aufspürung und Kontrolle von Sprengstoffen und ihren Ausgangsstoffen. Die Konferenz wird mit einer Reihe nationaler Runder Tische fortgesetzt.

Diesen Aktivitäten liegt der Gedanke zugrunde, dass die Kriminalisierung bestimmter terroristischer Aktivitäten, wie etwa die Verwendung von Sprengstoffen, nicht automatisch mit praktischen, vorausgreifenden und kooperativen Maßnahmen zur Überwachung dieser Materialien einhergeht. Dies gilt vor allem dann, wenn sie legal erhältlich sind, wie z.B. Ammoniumnitrat-Düngemittel. Die Gespräche am Runden Tisch drehen sich darum, wie die Zusammenarbeit erleichtert werden kann, um zu verhindern, dass Terroristen solche Materialien in die Hände bekommen. Die Mittel dazu wären eine verbesserte Zusammenarbeit und Aufklärungsarbeit in den einschlägigen Industriezweigen.

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, mithilfe eines multidimensionalen Ansatzes

Eine effektive Terrorismusverhütung setzt voraus, dass die Staaten gewalttätigen Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (*violent extremism and radicalization that lead to terrorism*, VERLT), bekämpfen. Dieser Ansatz wurde durch den Konsolidierten Rahmen bekräftigt.

Das Thema hatte in der Arbeit verschiedener OSZE-Durchführungsorgane zunächst nur indirekt eine Rolle gespielt. 2007 und 2008 wurde die Bekämpfung von VERLT jedoch zu einem ausdrücklichen Bestandteil der OSZE-Agenda zur Bekämpfung des Terrorismus, als die Teilnehmerstaaten die Organisation explizit dazu aufriefen, aus einer multidimensionalen Perspektive

gegen VERLT vorzugehen, und sich dazu verpflichteten, die OSZE-Durchführungsorgane bei der Bekämpfung von VERLT in ihren jeweiligen Ländern zu nutzen. Seitdem gab es eine ganze Reihe von Initiativen, die darauf abzielten einen eigenständigen Beitrag der OSZE im Kampf gegen VERLT zu etablieren.

Die TNTD/ATU entwickelte ein Gesamtprogramm für Aufklärung und Kapazitätsaufbau, das folgende miteinander zusammenhängende Ziele verfolgt: 1. die Förderung eines multidimensionalen Verständnisses von VERLT, das über dasjenige von Geheimdiensten und Strafverfolgungsbehörden hinausgeht, um so bei der Formulierung kontextspezifischer Präventionsmaßnahmen zu helfen, die die strafrechtliche Verfolgung von VERLT ergänzen; 2. die Berücksichtigung menschenrechtlicher Gesichtspunkte und die Unterstützung bei der Formulierung und Umsetzung menschenrechtskonformer Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung von VERLT; 3. die Förderung der Zusammenarbeit zwischen verschiedensten Akteuren, sowohl ressortübergreifend in den Regierungen als auch zwischen staatlichen Behörden und der Zivilgesellschaft, den Medien und der Wirtschaft auf nationaler und lokaler Ebene.

Um dieses Programm voranzubringen, veranstaltete die TNTD/ATU zunächst zwischen 2008 und 2010 vier regionale und subregionale Konferenzen und Workshops zum Thema VERLT, die den Austausch von Meinungen, Erfahrungen und bewährten Praktiken im Zusammenhang mit VERLT sowie über wirksame Gegenmaßnahmen erleichtern sollten. Daran schlossen sich gezieltere Aktivitäten an, die das multidimensionale Know-how der OSZE für die Befassung mit konkreten VERLT-Themen nutzbar machen sollten. Beispielsweise organisierten TNTD/ATU und BDIMR 2011 und 2012 zwei Expertengesprächsrunden zur Verhütung der terroristischen Radikalisierung von Frauen und zur Rolle und Stärkung von Frauen bei der Bekämpfung von VERLT. Bei einem dritten Runden Tisch Ende 2012 wurde das Engagement Jugendlicher im Kampf gegen VERLT diskutiert. Gegenwärtig konzentriert sich die Arbeit auch auf die Nutzung bürgernaher Polizeiarbeit zur Verhütung von Terrorismus und zur Bekämpfung von VERLT durch die Veranstaltung nationaler Seminare und die Erstellung eines Leitfadens, der politischen Entscheidungsträgern und höherrangigen Polizeibeamten eine Hilfestellung bieten soll.

Außerdem versucht die TNTD/ATU, interessierte Teilnehmerstaaten in systematischere und maßgeschneiderte Projekte zum Kapazitätsaufbau einzubinden, wo möglich in Zusammenarbeit mit den entsprechenden OSZE-Feldoperationen. Bosnien und Herzegowina hat beispielsweise um die Unterstützung der OSZE bei der Ausarbeitung und Umsetzung eines Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von VERLT gebeten. Das OSZE-Büro in Tadschikistan hat das allererste VERLT-Feldprogramm der OSZE seit 2010 durchgeführt. Es besteht aus drei Stufen: einer auf Erhebungen beruhenden landes-

weiten Einschätzung der Entwicklungen im Bereich VERLT,³ gezielten Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau für Vertreter aus Regierung und Zivilgesellschaft und der Unterstützung bei der Formulierung einer nationalen Strategie zur Bekämpfung der Radikalisierung.

Verhütung und Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben wiederholt betont, dass Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Sicherheitsbedrohungen darstellen, und haben ihre Verpflichtung erneut bestätigt, diese Bedrohungen mit Hilfe des Konsolidierten Rahmens zu bekämpfen. In enger Abstimmung mit dem UNODC, der Arbeitsgruppe für finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche (*Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF*), dem IWF, der Weltbank und anderen Partnern hat das OCEEA eine Reihe von Maßnahmen entwickelt, um den Kampf gegen die Geldwäsche und die Terrorismusfinanzierung zu unterstützen.

Zu diesen Maßnahmen gehören die Überprüfung von Rechtsvorschriften, Bedarfserhebungen und der Kapazitätsaufbau für die Umsetzung internationaler Verpflichtungen. Sie wurden in oder mit allen Teilnehmerstaaten durchgeführt, in denen Feldoperationen tätig sind. Das OCEEA hat die Gründung und Entwicklung von *Financial Intelligence Units* (FIUs) gefördert, Teilnehmerstaaten unterstützt, die der *Egmont Group of Financial Intelligence Units* beitreten wollten,⁴ und Ländern Fortbildungsmaßnahmen für die Durchführung nationaler Risikoanalysen in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angeboten. Ziel ist es, dort Ressourcen zur Verfügung zu stellen, wo sie am dringendsten benötigt wurden. Das OCEEA fördert die Zusammenarbeit zwischen den Behörden, um sicherzustellen, dass die Finanzierung von Terrorismus aufgedeckt und strafrechtlich verfolgt wird, sowie die internationale Zusammenarbeit, um Länder bei den Ermittlungen in grenzüberschreitenden Fällen zu unterstützen.

Ein wichtiger Schwerpunkt der zukünftigen Aktivitäten der OSZE im Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung wird die Verhütung des Missbrauchs von Non-Profit-Organisationen (NPOs) zur Terrorismusfinanzierung sein. NPOs ergänzen die wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten des öffentlichen und des privaten Sektors maßgeblich, indem sie öffentliche Dienste anbieten und sich – häufig auf lokaler Ebene – für die Verbesserung der Lebensqualität einsetzen. Der Missbrauch von NPOs zur Terrorismusfinanzierung kann jedoch ihren Ruf beschädigen und zu strafrechtlicher Verfolgung führen. Er

3 Vgl. Michael Taarnby, *Islamist Radicalization in Tajikistan, an Assessment of Current Trends*, Dushanbe 2012. Der Bericht beruht auf einer Erhebung, die vom Centre for Socio-Political Studies „Korshinos“ durchgeführt und vom OSZE-Büro in Tadschikistan unterstützt und finanziert wurde. Die dänische Regierung hat ebenfalls einen finanziellen Beitrag geleistet.

4 Die Egmont-Gruppe ist die Dachorganisation internationaler FIUs, siehe unter: <http://www.egmontgroup.org>.

kann sowohl nationale als auch internationale Konsequenzen für die Sicherheit haben. Da das finanzielle Überleben von NPOs von Spendern abhängt, die Vertrauen in diesen Sektor haben, stehen Länder und NPOs vor der Herausforderung, die NPOs wirksam auf Missbrauch zu kontrollieren, ihnen aber auch zu erlauben, ihre wichtige Arbeit fortzusetzen.

Die OSZE hat auch vorher schon international bewährte Praktiken zur Bekämpfung des Missbrauchs von NPOs gefördert. Beispielsweise haben die TNTD/ATU und das OCEEA 2009 gemeinsam einen OSZE-weiten Workshop in Wien organisiert, um Vertreter von Staat und Zivilgesellschaft darüber aufzuklären, wie wichtig es ist, den Missbrauch von NPOs für die Terrorismusfinanzierung zu verhindern, und welche Methoden dafür zur Verfügung stehen. Im Jahr 2010 veranstaltete die TNTD/ATU außerdem eine Podiumsdiskussion über Transparenz im Non-Profit-Sektor, die während der Jahrestagung des *International Committee on Fundraising Organizations* (ICFO), eines Zusammenschlusses nationaler Zertifizierungs- und Monitoringorganisationen, stattfand. Darüber hinaus behandelte eine Ausgabe des TNTD/ATU *Counter Terrorism Network (CTN) Electronic Journal* im Juni 2011 die Umsetzung der Sonderempfehlung VIII der FATF bezüglich NPOs.

Vorgehen gegen die Nutzung des Internets zu terroristischen Zwecken

Für Terroristen ist das Internet von hoher strategischer und taktischer Bedeutung – und diese Bedrohung wird mit der Verbreitung neuer Technologien voraussichtlich noch weiter wachsen. Terroristen identifizieren, rekrutieren und schulen neue Mitglieder im Internet. Sie nutzen es für die Beschaffung und den Transfer von Geldern, zur Organisation von Angriffen und für Aufrufe zur Gewalt.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich dazu verpflichtet, Informationen über die Nutzung des Internets zu terroristischen Zwecken untereinander auszutauschen und mögliche Strategien zur Bekämpfung dieser Bedrohung zu identifizieren sowie gleichzeitig die Achtung der internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen und Standards zu gewährleisten. Sie beschloss außerdem, die Tätigkeit der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten durch die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit im Kampf gegen die Nutzung des Internets zu terroristischen Zwecken zu verstärken und die Möglichkeit einer aktiveren Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Institutionen und des privaten Sektors in die Arbeit in diesem Bereich zu prüfen. Der Konsolidierte Rahmen hebt die Notwendigkeit hervor, Staaten bei ihren Anstrengungen zu unterstützen.

Die TNTD/ATU unterstützt Staaten in ihren Bemühungen, indem sie den Austausch von Informationen über potenzielle Bedrohungen, Entwicklungen und bewährte Praktiken bei der Bekämpfung der Internetnutzung durch Terroristen zwischen Behörden, dem privaten und öffentlichen Sektor und der Zivilgesellschaft fördert. Dies erfolgt in enger Zusammenarbeit mit Partner-

strukturen wie dem BDIMR oder dem RFOM. Bisher hat die TNTD/ATU zwei OSZE-weite und fünf nationale Workshops (in Serbien, Bosnien und Herzegowina, Armenien, Aserbaidschan und Kirgisistan) zu diesem Thema sowie zur Internetsicherheit im Allgemeinen organisiert bzw. ermöglicht. Vor allem die nationalen Veranstaltungen bieten den Gastgeberländern die Möglichkeit, eine Bestandsaufnahme ihrer nationalen Anstrengungen im Bereich Internetsicherheit insgesamt zu machen und potenzielle Lücken zu identifizieren.

Im Jahr 2012 organisierte die TNTD/ATU auch mehrere Online-Expertenforen zu den neuesten Entwicklungen und Reaktionen im Zusammenhang mit der Nutzung des Internets durch Terroristen. Die Forumdiskussionen konzentrierten sich hauptsächlich auf vier zentrale Themen: die Nutzung des Internets als taktisches Instrument durch Terroristen, die Nutzung sozialer Netzwerke für terroristische Zwecke, die Nutzung des Internets durch gewalttätige Rechtsextremisten bzw. -terroristen sowie öffentlich-private Partnerschaften bei der Bekämpfung der Internetnutzung durch Terroristen. Die wichtigsten Empfehlungen und mögliche politische Optionen wurden in einem abschließenden Bericht zusammengefasst.

Der komparative Vorteil der Bemühungen der OSZE hinsichtlich der Nutzung des Internets durch Terroristen besteht darin, dass sie Teil der breiter angelegten Arbeit der Organisation zur Förderung eines umfassenden (Internet-)Sicherheitsansatzes sind. Dadurch ist es möglich, eine bestimmte Tätergruppe dimensionenübergreifend und integriert zu betrachten, wodurch sich die Verbindungen zwischen Internetbedrohungen und Tätern erkennen lassen. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit hervorgehoben, dass jegliche Reaktionen im Einklang mit den Menschenrechten erfolgen müssen. Dies ist ein entscheidender komparativer Vorteil im Hinblick auf zukünftige Anstrengungen diesem Bereich.

Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit zu Fragen der Terrorismusbekämpfung, insbesondere durch öffentlich-private Partnerschaften zwischen staatlichen Behörden und dem Privatsektor sowie mit der Zivilgesellschaft und den Medien

Die Verantwortung für die Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und für den Umgang mit den Folgen terroristischer Handlungen liegt primär bei den Staaten. Angesichts des Wesens und des Ausmaßes der ständig wachsenden terroristischen Gefahr von heute können Staaten den Terrorismus nicht mehr erfolgreich alleine bekämpfen. Dazu bedarf es vielmehr der gesamten Bandbreite aller im Staat zur Verfügung stehenden Macht und somit auch der Ressourcen der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft. Die internationale Gemeinschaft erkennt die Wichtigkeit öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP) bei der Bekämpfung des Terrorismus an, so beispielsweise in der *Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus*, und die

OSZE-Teilnehmerstaaten haben die strategischen Vorteile solcher Partnerschaften im Konsolidierten Rahmen erneut betont.

Auf der Grundlage ihrer Plattform für kooperative Sicherheit ist die OSZE bestrebt, den Privatsektor so weit wie möglich in all ihre Anti-Terror-Maßnahmen einzubinden. Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor sowie mit der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft zieht sich wie ein roter Faden durch sämtliche Aktivitäten der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus. Partnerschaften dieser Art wurden jedoch auch als eigenständiges Thema für zwei OSZE-weite Workshops ausgewählt. Im Jahr 2007 organisierte die OSZE eine hochrangige politische Konferenz mit dem Titel „Die Partnerschaft zwischen staatlichen Behörden, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft bei der Terrorismusbekämpfung“. 2008 fand eine Folgekonferenz statt, die dazu diente, den erreichten positiven Impuls zu konsolidieren sowie Möglichkeiten und Projekte für eine öffentlich-private Zusammenarbeit in konkreten Bereichen – u.a. mit den Medien und der Zivilgesellschaft – zur Bekämpfung von VERLT, zum Schutz kritischer Infrastrukturen und wichtiger Veranstaltungen vor Terrorangriffen und beim Vorgehen gegen die Terrorismusfinanzierung zu erörtern.

Als Ergebnis der ersten Konferenz verabschiedeten die OSZE-Staaten 2007 einen Beschluss über öffentlich-private Partnerschaften zur Bekämpfung des Terrorismus, der den Nutzen gemeinsamer Anstrengungen von Regierungsstellen und privatem Sektor (Zivilgesellschaft und Wirtschaft) bei der Terrorismusbekämpfung in Form einer freiwilligen, auf den Prinzipien Partnerschaft und gegenseitiges Vertrauen beruhenden Zusammenarbeit zur Verbesserung der Sicherheit und zum Vorteil aller Beteiligten anerkennt. Auf der Grundlage dieses Beschlusses veranstaltet die OSZE thematische Workshops, um weitere Aufklärungsarbeit zu leisten, die Schwerpunktbereiche für Partnerschaften zu identifizieren, bewährte Praktiken weiterzuvermitteln und die Bildung von Netzwerken zu unterstützen. In Zukunft wird ein besonderer Schwerpunkt bei der Förderung von ÖPPs darin bestehen, den Missbrauch von NPOs zur Terrorismusfinanzierung zu verhindern.

Verstärkung der einzelstaatlichen Bemühungen zur Umsetzung der Resolution 1540 (2004) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen

Die Teilnehmerstaaten betrachten die OSZE als große Hilfe bei der Förderung der Umsetzung der Resolution 1540 des VN-Sicherheitsrats auf regionaler Ebene. Zehn Jahre vor der Verabschiedung der Resolution 1540 im Jahr 2004 hatten die OSZE-Staaten mit der Vereinbarung über die Prinzipien zur Regelung der Nichtverbreitung von 1994 bereits ihre Verpflichtung bekräftigt, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme zu verhindern. Die OSZE-Staaten verabschiedeten auf dieser Grundlage ein

Mandat, das die regionale Umsetzung der Resolution 1540 erleichterte und denjenigen Staaten, die darum ersuchen, Unterstützung zusagte.

Im Jahr 2010 wurde ein auf vier Jahre angelegtes Projekt ins Leben gerufen, das die Implementierung der Resolution 1540 unterstützen soll. Zudem soll es die OSZE-Fachkenntnisse vertiefen und die politischen Aufgabenstellungen in konkrete Hilfsmaßnahmen und Unterstützung für globale Prozesse überführen. So veranstaltete die OSZE beispielsweise 2011 einen Workshop zur Festlegung der angemessenen Rolle der OSZE bei der Umsetzung der Resolution 1540 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, um ihre Funktion bei diesen weltweiten Bemühungen zu definieren. Der Workshop bot eine breite Plattform zum Meinungsaustausch über politische Strategien, Implementierungspraktiken und den Bedarf an weiterem Dialog, Zusammenarbeit und Hilfestellung zwischen Vertretern einzelner Staaten und internationalen Organisationen, die an der Umsetzung der Resolution 1540 mitwirken, darunter auch die OSZE.

Das Konfliktverhütungszentrum der OSZE (KVZ) unterstützt interessierte Teilnehmerstaaten seit 2011 bei der Implementierung der Resolution, indem es beispielsweise Hilfestellung bei der Ausarbeitung ihrer freiwilligen Nationalen Aktionspläne leistet. Konkret erhalten derzeit mehr als ein Dutzend OSZE-Teilnehmerstaaten Beratung und technische Hilfe. Der Ausschuss des VN-Sicherheitsrats zur Überwachung der Implementierung der Resolution 1540 („1540-Komitee“) und seine Expertengruppe haben gemeinsam mit dem VN-Büro für Abrüstungsfragen (*UN Office for Disarmament Affairs*, UNODA) hierbei eine entscheidende Rolle gespielt und ihr Know-how zur Verfügung gestellt, um die OSZE-Teilnehmerstaaten bei ihren Implementierungsbemühungen zu unterstützen.

Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten

Bei fast allen grenzüberschreitenden Straftaten spielen falsche Ausweise oder Reisedokumente eine Rolle. Die Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten (*Travel Document Security*, TDS) ist deswegen ein unverzichtbarer Bestandteil der Abwehr transnationaler Bedrohungen, einschließlich des Terrorismus. Mit dem Konsolidierten Rahmen haben die Teilnehmerstaaten erneut bekräftigt, dass die Sicherheit von Reisedokumenten ein wichtiger Aspekt dabei ist, Bewegungen von Terroristen zu unterbinden, und deswegen auch in Zukunft weit oben auf der OSZE-Agenda stehen wird.

Im Laufe der Jahre hat die TNTD/ATU ein umfassendes TDS-Programm entwickelt, um die Staaten in diesem Bereich zu unterstützen. Bislang hat die TNTD/ATU mehr als 50 Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau im Bereich TDS in 18 Ländern durchgeführt. Auch wenn die ATU hier federführend ist, können sich die Sicherheit von Reisedokumenten und die damit verbundenen Verfahren und Kontrollen doch auch positiv auf die Beseitigung vieler anderer transnationaler Bedrohungen neben dem Terrorismus auswirken. In die

TDS-Maßnahmen der TNTD/ATU sind daher auch mehrere andere Durchführungsorgane und Feldoperationen eingebunden.

Das TDS-Programm umfasst mehrere miteinander verbundene Komponenten: Um die Sicherung von Identitäten zu fördern, verbessert die OSZE die Qualität der Dokumente, die Einwohnermeldesysteme und andere Methoden und Verfahren zur Prüfung bzw. zur Bestätigung der Identität eines Bürgers bei der Beantragung eines Reisedokuments. Um die Sicherheit des Reisedokuments selbst zu erhöhen, unterstützt die OSZE die Einführung von elektronischen maschinenlesbaren Reisedokumenten (*Machine Readable Travel Documents*, eMRTDs) mit biometrischen Angaben sowie die Beteiligung am *Public Key Directory* (PKD) der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (*International Civil Aviation Organization*, ICAO; ICAO PKD), das die Echtheitsbestätigung der auf eMRTDs gespeicherten elektronischen Sicherheitsmerkmale und biometrischen Daten an den Grenzen ermöglicht. Um die Grenzsicherheit zu erhöhen, erleichtert die OSZE den Zugang zu internationalen Datenbanken zur Passkontrolle und modernisiert die Ausstattung an den Grenzen, damit Informationen über Bewegungen über die Grenzen besser geprüft, erfasst, bestätigt, weitergeleitet und analysiert werden können. Außerdem bildet die OSZE Grenzbeamte in der Identifizierung gefälschter Dokumente mithilfe einfacher kriminaltechnischer Instrumente aus.

Für die Zukunft hat die OSZE im Zusammenhang mit Reisedokumenten zwei klare strategische Ziele: die Verbesserung des Identitätsmanagements und die Modernisierung der Grenzkontrollen durch biometrische Reisedokumente. In Bezug auf das Identitätsmanagement besteht eine negative Entwicklung darin, dass die erhöhte physische Sicherheit von Reisedokumenten dazu führen könnte, dass einzelne Personen oder Gruppen, die Reisedokumente für terroristische Zwecke oder andere illegale Aktivitäten nutzen wollen, unter falscher Identität echte Dokumente beantragen. Bedenklich ist, dass einige Staaten eMRTDs eingeführt haben, ohne sie mit Identitätsmanagementinformationen aus bestehenden Datenbanken für die Ausgabe von Pässen oder anderen Datenbanken, mit denen die Identität eines Antragstellers weitgehend zweifelsfrei festgestellt werden könnte, abzugleichen bzw. diese zu nutzen (obgleich auch diese Datenbanken nicht hinreichend gegen einen Missbrauch geschützt sein könnten). Die Behauptung und der Beleg der eigenen Identität sind zu einer allgegenwärtigen Aufgabe geworden, die in Zukunft nur noch wichtiger werden wird. Die TNTD/ATU fördert einen umfassenden Ansatz zum Identitätsmanagement, um den weiterreichenden Folgen der Entwicklung von Identitätsmanagementsystemen, Ausweisen und Reisedokumenten Rechnung zu tragen. Dies dient nicht nur der Sicherheit von Reisedokumenten, sondern gilt auch für andere Bereiche, in denen Identitäten im Einklang mit den Menschenrechten geschützt werden müssen.

Das zweite strategische Ziel wird die Zentralisierung von Informationen über Reisepassinhaber und Reisedokumente als Teil der Modernisierung nationaler Verfahren zur Überprüfung von Reisedokumenten sein, was den Zugang

zu entsprechenden Informationen und die Überprüfung der Dokumente mittels eines einzigen maschinellen Vorgangs ermöglicht. Auf diese Weise kann der Grenzbeamte die Echtheit des Passes feststellen, ihn mit der Datenbank der Polizei und anderen Datenbanken abgleichen und – was am wichtigsten ist – kontrollieren, ob das Dokument wirklich zu seinem Träger gehört. Die maschinelle Kontrolle gewährleistet die kontinuierliche Fortschreibung und Standardisierung der geprüften und aufgenommenen Daten. Außerdem wird der Kontrollvorgang durch sie schneller und umfassender. Die OSZE wird sich zukünftig noch stärker darauf konzentrieren, Staaten dabei zu helfen, ihre Grenzkontrollen auf den neuesten Stand zu bringen, und wird vermehrt Vorschläge machen, wie die durch die Einführung biometrischer Pässe möglich gewordenen neuen Technologien am wirksamsten genutzt werden können.

Förderung und Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung

Der Ansatz der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus verbindet die Gewährleistung der Menschenrechte mit einem wirksamen Schutz vor Terrorismus. Die OSZE-Staaten haben diese Verknüpfung wiederholt anerkannt und stets betont, dass Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, die die Menschenrechte nicht schützen, kontraproduktiv sind und dass Reaktionen auf die terroristische Bedrohung gerade die Normen, Prinzipien und Werte der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der pluralistischen Demokratie nicht verletzen, beschädigen oder zerstören dürfen. Mit dem Konsolidierten Rahmen haben sich die OSZE-Staaten erneut verpflichtet, den Terrorismus unter strikter Einhaltung der im Rahmen der menschlichen Dimension der OSZE eingegangenen Verpflichtungen und der internationalen Menschenrechtsstandards zu bekämpfen.

Im Einklang mit dem umfassenden und multidimensionalen Ansatz der OSZE zur Bewältigung von Sicherheitsbedrohungen sind die Menschenrechte ein wesentlicher Bestandteil sämtlicher Anti-Terror-Aktivitäten der Organisation in allen drei Dimensionen. Dennoch sind die Beiträge des BDIMR, die darauf abzielen, die Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards und der OSZE-Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus zu verbessern, besonders wichtig. Die meisten Maßnahmen des BDIMR in diesem Bereich werden vom BDIMR-Programm für Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung durchgeführt.

Das BDIMR bietet Beratung und Analysen zu zentralen Menschenrechtsfragen und zu den Bedingungen an, die den Terrorismus begünstigen können. Es hat etliche Publikationen mit Hintergrundinformationen herausgegeben und Expertentreffen organisiert, bei denen es u.a. um die Zivilgesellschaft, die Opfer von Terrorismus, die Anstiftung zum Terrorismus und die interna-

tionale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus ging. Vor Kurzem haben das BDIMR und die TNTD/ATU mehrere Expertentreffen zur Rolle von Frauen und Jugendlichen bei der Bekämpfung von VERLT organisiert. Zudem arbeiten BDIMR und TNTD gemeinsam an einem Leitfaden für Beamte auf politischer Entscheidungsebene und leitende Polizeibeamte zum Thema „Terrorismusprävention und die Bekämpfung von VERLT: der Ansatz bürgerlicher Polizeiarbeit“.

Das BDIMR hat außerdem ein Ausbildungshandbuch und ein Ausbildungsmodul zum Thema „Terrorismusbekämpfung und Schutz der Menschenrechte“ entwickelt. Das Modul ermöglicht Polizeibeamten und mit der Bekämpfung des Terrorismus befassten Fachleuten ein besseres Verständnis der wichtigsten Bedenken aus menschenrechtlicher Sicht, die im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den Terrorismus aufkommen können, und zeigt Wege auf, wie die Menschenrechte geschützt werden können. Das Modul wurde auch für die Schulung von Grenzbeamten angepasst. Das BDIMR unterstützt zudem den Einsatz des Moduls als dauerhaften Bestandteil nationaler Ausbildungsprogramme. Das BDIMR und die betreffende OSZE-Feldoperation helfen insbesondere den wichtigsten Einrichtungen für die Polizeiausbildung in Tadschikistan dabei, einen speziellen Kurs zu diesen Themen als Bestandteil ihres regulären Lehrplans auszuarbeiten. 2013 wird das BDIMR in Zusammenarbeit mit der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, TNTD/SPMU) ein neues Handbuch veröffentlichen, das sich auf Menschenrechte bei Ermittlungen im Zuge der Terrorismusbekämpfung konzentriert und in zukünftigen Ausbildungskursen benutzt werden wird.

Auf Wunsch hilft das BDIMR den OSZE-Teilnehmerstaaten auch bei der Erarbeitung von Anti-Terror-Gesetzen und der Stärkung bestehender Gesetze im Einklang mit internationalen Menschenrechtsnormen. Die Online-Datenbank für Gesetzestexte, Rechtsgutachten und Leitfäden (www.legislationline.org) soll Gesetzgeber in der OSZE-Region bei der Implementierung einschlägiger Rechtsinstrumente im Kampf gegen den Terrorismus unterstützen.

Grenzen und Grenzgebiete: Arbeit über die Linien hinweg, die uns in Zentralasien voneinander trennen

Einführung

Seit der Antike haben die Menschen Mauern gebaut, um sich gegen Feinde und Überfälle zu verteidigen und sich vor ihnen zu schützen, aber auch um der Welt den gemeinsamen Willen einer Gemeinschaft zu verkünden, die innerhalb dieser Mauern zusammenlebt. Im Laufe der Jahrhunderte wurden diese Mauern zerstört und wieder aufgebaut. Die geographischen Linien, die uns voneinander trennen – unsere Grenzen –, wurden von Armeen angegriffen, von Eroberern ausradiert, von politischen Bündnissen neu gezogen und von Kriminellen ignoriert. Und ebenso wie jene frühen Mauern sind auch unsere Grenzen noch immer ein sichtbares Zeichen unserer Existenz und unserer Souveränität. Durch die Tore von Mauern – oder Grenzen – kommen reger Handel, dynamische Menschen und die geheimnisvollen Möglichkeiten der Außenwelt zu uns. Durch dieselben Tore kommen auch Betrug, Bedrohungen und die Sorgen unserer modernen Welt. Die Herausforderung der Moderne lautet also, diese Grenzen bestmöglich zu schützen und gleichzeitig zu gewährleisten, dass Waren und Menschen sie zum Wohle unserer Wirtschaft überqueren können.

Während des 38-jährigen Bestehens der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) haben sich die Grenzen von über 20 Staaten innerhalb der Organisation verändert. Die Grenzen größerer politischer Allianzen – Jugoslawiens, der Sowjetunion und der Tschechoslowakei – wurden neu gezogen, um neue, souveräne Staaten abzugrenzen. Die „neuen“ Grenzen stellen eine Herausforderung dar, weil die Staaten sie gegen Bedrohungen jeglicher Art sichern, gleichzeitig aber ihren unmittelbaren Nachbarn und anderen Ländern in wirtschaftlicher Hinsicht zuverlässige Partner bleiben wollen. Die besonderen Herausforderungen, vor denen Zentralasien steht, umfassen zahlreiche Aspekte. Die OSZE ist seit Anfang bzw. Mitte der 1990er Jahre in die Bemühungen der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten involviert. In den letzten Jahren wurde auch Afghanistan in den Dialog, die Initiativen und die kapazitätsbildenden Maßnahmen der Organisation einbezogen. Der vorliegende Beitrag untersucht die Einzelheiten dieser Arbeit und geht der Frage nach, wo die Bemühungen der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden, transnationalen Bedrohungen auch in Zukunft ihre Wirkung zeigen könnten.

Aufgrund seiner gemeinsamen Grenzen mit Afghanistan, der Volksrepublik China und dem Iran hat Zentralasien einen besonderen Stellenwert in den grenzbezogenen Aktivitäten der OSZE. Alle fünf zentralasiatischen Länder,

Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan, werden von der OSZE mit der Absicht unterstützt, ihre Fähigkeiten zu stärken, grenzüberschreitende Bedrohungen, die von Konflikten in der Vergangenheit, globalen Herausforderungen, ethnischen Spaltungen, benachteiligten Bevölkerungsgruppen sowie Konflikten über natürliche Ressourcen ausgehen, zu erkennen, zu bewerten, zu verhüten, zu verbieten und strafrechtlich zu verfolgen. Die wichtigsten grenzüberschreitenden Probleme in der Region sind allseits bekannt. Zu ihnen gehören Drogenhandel, organisierte Kriminalität, irreguläre Migration, gewalttätiger Extremismus und seine Wirkung auf junge Menschen sowie die grenzüberschreitenden Bewegungen von Terroristen. Zusammen mit der unkontrollierten Korruption (im Kleinen wie im Großen) sind die Herausforderungen für Zentralasien von beachtlichem Ausmaß. Viele dieser Phänomene hängen mit ähnlichen Problemen in Südosteuropa, Russland, Osteuropa und auf der anderen Seite des Atlantiks zusammen. Es ist daher im Interesse der OSZE als Ganzes, die Kapazitäten der nationalen Behörden für Grenzsicherung und -management in Zentralasien zu stärken und eine engere bilaterale, regionale und internationale Zusammenarbeit zu fördern.

Im vorliegenden Beitrag beschreiben die Autoren die aktuellen OSZE-Aktivitäten im Bereich Grenzsicherung und -management. Insbesondere werden folgende Gesichtspunkte untersucht: erstens die Bedrohungen und Herausforderungen, die in den zentralasiatischen Staaten am vordringlichsten sind; zweitens der umfassende Ansatz der OSZE zu Grenzsicherung und Grenzmanagement am Beispiel der im Konzept für Grenzsicherung und -management enthaltenen Verpflichtungen sowie ihre Mechanismen und Beiträge zur Bewältigung transnationaler Bedrohungen an Grenzen, in grenznahen Gebieten und über Grenzen hinweg; drittens die größten gegenwärtigen und bereits abgeschlossenen Maßnahmen und Initiativen der OSZE, die die wichtigsten Programmaktivitäten der Organisation in allen fünf zentralasiatischen Staaten geprägt haben; viertens die grenzbezogenen Aktivitäten und Projekte der OSZE in den zentralasiatischen Staaten; fünftens das Problem der Korruption in der Region und seine Auswirkungen auf die Bemühungen um offene und sichere Grenzen; und sechstens die Kooperation und Koordination mit anderen Organisationen mit dem Ziel, zu gewährleisten, dass sie einander ergänzen und ihre jeweiligen Stärken nicht unnötig duplizieren. In ihrem Fazit werden die Autoren versuchen, einen hoffnungsvollen, aber pragmatischen Ausblick auf die Zukunft zu geben.

Transnationale Bedrohungen und Herausforderungen

Es dürfte niemanden überraschen, dass Zentralasien innerhalb der OSZE große Beachtung findet. Zwar schreiben viele Beobachter dies schnell der Nähe zu Afghanistan und den langen Jahren des Konflikts zu, mit dessen

Folgen die Menschen in Afghanistan noch immer zu kämpfen haben. Zentralasien weist jedoch einige besondere Merkmale auf, die darauf zurückzuführen sind, wie die Grenzen der Region in der Sowjetzeit festgelegt wurden. Die Komplexität der Grenzprobleme in der Region begünstigt grenzüberschreitende kriminelle Aktivitäten und ermöglicht die Ausbreitung von Drogen, Waffen, Schmuggelware und gefälschten Dokumenten sowie Menschenhandel und das potenzielle Eindringen von Extremismus und Terrorismus.

Der Handel mit illegalen Drogen ist eine der größten Bedrohungen für die Region selbst und ein transnationales Risiko, das die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft erfordert, da die Handelswege in jeden Winkel der Erde führen und dabei etliche Grenzen überqueren. Nach Angaben des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) passieren auf dem Weg von Afghanistan nach Russland rund 95 Tonnen Heroin bzw. 25 Prozent aller afghanischen Heroinexporte die Grenzen zu Zentralasien, vor allem zu Tadschikistan.¹ Alle Staaten in Zentralasien verfügen über Transportwege über ihre nationalen Grenzen hinweg, sodass die Händler ihre Pläne jederzeit ändern können, wenn die Strafverfolgungsbehörden in einem der Länder gegen den illegalen Strom vorgehen. Zu den mit dem Drogenhandel verbundenen Risiken kommt noch hinzu, dass Zentralasien offiziellen Statistiken zufolge in den letzten zehn Jahren den weltweit höchsten Anstieg des Drogenmissbrauchs zu verzeichnen hatte. Der geschätzte Wert der durch Zentralasien geschmuggelten Opiate beträgt 350-400 Millionen US-Dollar, wobei der Preis pro Gramm steigt, je weiter die Opiate nach Norden in Richtung Russische Föderation gelangen.² Auch wenn der Drogenhandel nicht die einzige Herausforderung ist, deren Ursprung Afghanistan zugeschrieben wird, stellen Experten fest, dass der Rauschgifthandel selber auch eine Quelle von Extremismus, Terrorismus und regionaler Instabilität sein kann. Darüber hinaus stellen die Auswirkungen von Drogenmissbrauch und -abhängigkeit eine Belastung dar, der die Gesundheitssysteme und Sozialprogramme in Zentralasien kaum gewachsen sind. Dennoch haben diese Probleme offenbar hauptsächlich innenpolitische und historische Ursachen.

Nach der Auflösung der Sowjetunion übernahmen viele der neuen unabhängigen Staaten die bisherigen Verwaltungsgrenzen der Sowjetrepubliken als Staatsgrenzen. Gemeinden und ihre Bürger waren plötzlich von ihren Fami-

1 Vgl. UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, 2010, S. 7, 16, 112 und 114, unter: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf.

2 Ausführlicher zum Drogenhandel und zu anderen Formen der Kriminalität siehe: UNODC, *Opiate flows through Northern Afghanistan and Central Asia. A threat assessment*, Mai 2012, unter: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Afghanistan_northern_route_2012_web.pdf; European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), *2012 Annual report on the state of the drugs problem in Europe*, Lissabon, November 2012, unter: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/annual-report/2012>; UNODC, *Crime and instability. Case studies of transnational threats*, Februar 2010, unter: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Crime_and_instability_2010_final_26march.pdf.

lien, öffentlichen Diensten, natürlichen Ressourcen und ihrem Eigentum abgeschnitten. Da die neuen Staaten keinerlei Erfahrung damit hatten, Grenzen zu ziehen und Maßnahmen einzuleiten, die zur Unterstützung von Gemeinden in Grenzgebieten erforderlich sind, überstiegen die grenzüberschreitenden Probleme rasch ihre Kapazitäten und finanziellen Möglichkeiten. Die menschlichen Auswirkungen der grenzüberschreitenden administrativen Herausforderungen zeigen sich heute besonders deutlich im Ferghanatal, das sich über die Grenzen von Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisistan hinweg erstreckt. Das anhaltende Unvermögen, die Grenzverträge und Mechanismen für eine alltägliche Koexistenz zu vervollständigen, schürt nach wie vor ethnische Spannungen und erschwert das Grenzmanagement – zu einem hohen menschlichen Preis, auch in Form von Menschenleben. Grenzbehörden reagieren darauf häufig mit Einschränkungen für den Personen- und Warenverkehr. In Verbindung mit einer hohen Bevölkerungsdichte, großer ethnischer Vielfalt und mangelndem direktem Zugang zu Gesundheits- und Bildungsprogrammen hat diese Reaktion allzu oft dazu geführt, dass gefährdete Bevölkerungsgruppen unter den Einfluss transnationaler organisierter Kriminalität³ oder von Anwerbern für gewaltbereite, extremistische Gruppen gerieten, in Korruption, Menschenhandel⁴ und alle denkbaren Arten von Schmuggel verwickelt wurden, über die Grenzen gebrachte Waffen versteckten oder Terroristen halfen, über die Grenzen zu gelangen. Und während die zentralasiatischen Staaten weiterhin über den Verlauf und die Demarkation ihrer gemeinsamen Grenzen diskutieren, ist noch immer kein nennenswerter Fortschritt in Bezug auf die problematischsten Gebiete, die eine Einigung erfordern, wie z.B. das Ferghanatal, zu verzeichnen. Bilaterale Abkommen könnten sich als die geeignetsten Instrumente zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen erweisen. Zudem könnten sie für kleine Unternehmen auch das beste Mittel zur Stimulierung des Handels sein.

Die Modernisierung der Grenzsicherungs- und -managementsysteme in diesen Ländern ist ein schwieriger und langsamer Prozess, da die alten sowjetischen Verfahren, Taktiken und legislativen Rahmen beibehalten wurden. Den Systemen ist es nicht gelungen, die schleichende Korruption einzudämmen, und die vertikalen Hierarchien der Grenzschutztruppen haben die Entwicklung von Anreizen, Risikobereitschaft, Neugier, Delegation und Verantwortung unterdrückt. Bei den Versuchen der jüngsten Vergangenheit, in mehreren zentralasiatischen Staaten nationale Grenzmanagementstrategien zu entwickeln, werden diese Themen und der entsprechende Reformbedarf zwar angesprochen, allerdings sind die Fortschritte quälend langsam. Allein die Korruption auf Regierungsebene ist ein großes Hindernis für jegliche Refor-

3 Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime, *An Assessment of Transnational Organized Crime in Central Asia*, New York 2007, unter: http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Central_Asia_Crime_Assessment.pdf.

4 Vgl. Liz Kelly, *Fertile Fields: Trafficking in Persons in Central Asia*, IOM report, April 2005, unter: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/fertile_fields.pdf.

men. Kurzfristige Gebermittel für Infrastruktur und Ausbildungsprojekte tragen nur begrenzt zu den dringend notwendigen grundlegenden Veränderungen bei. Je länger es dauert, bis der Bedarf an legislativen Veränderungen, finanzieller Unterstützung und verantwortlicher Führung thematisiert wird, desto länger werden organisierte Kriminalität und transnationale Bedrohungen bestehen bleiben und lediglich regional ab- und zunehmen, je nachdem, wo gerade nationale oder regionale Polizeimaßnahmen stattfinden, die ohnehin nur dünn gesät sind. Trotz ihrer gemeinsamen Geschichte und ihrer sehr ähnlichen Traditionen und kulturellen Identität zögern die zentralasiatischen Staaten Experten zufolge, sich auf eine enge bilaterale Zusammenarbeit einzulassen, und jeder der Staaten strebt danach, strategische Partner außerhalb der Region zu finden.⁵

Unwegsames Gelände entlang der Grenzen, vielfältige sozioökonomische Probleme in der Region, die unter den Staaten ungleiche Verteilung der Vorkommen natürlicher Ressourcen sowie komplizierte politische und ethnische Beziehungen lenken die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft kontinuierlich auf Zentralasien. Angesichts dieser Mischung aus Risiken, Bedrohungen, Herausforderungen und menschlichen Bedürfnissen scheint es mitunter unmöglich, offene und sichere Grenzen zu schaffen, und die Diskussionen machen oft den Eindruck, zwecklos zu sein. In diesen Momenten ist der Dialog noch immer die beste Option, da er die Möglichkeit schafft, für zukünftige Entwicklungen aufgeschlossen zu bleiben. Indem sie sich auf die Linien konzentriert, die uns trennen – die Grenzen –, schafft die OSZE mit ihren Feldpräsenzen in der Region eine Plattform für lebendige und offene Diskussionen. Diese können zu einem besseren Verständnis der grenzüberschreitenden Herausforderungen, ihrer Auswirkungen auf den weiteren OSZE-Raum und das zukünftige Veränderungspotenzial führen. Was die Auseinandersetzung mit den Herausforderungen an den Grenzen und ihre Bewältigung betrifft, greift die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen – auch derjenigen im Zusammenhang mit Grenzsicherung und -management – auf vertrauensbildende Maßnahmen sowie bilaterale und multilaterale Partnerschaften zurück. In diesen Partnerschaften wird anerkannt, dass ein einzelner Staat der Herausforderung, grenzübergreifende Bedrohungen zu bekämpfen, nicht gewachsen ist. Für die OSZE gehört das Schaffen von Vertrauen zwischen Nachbarn stets zu den Prioritäten beim Aufbau von Beziehungen.

5 Vgl. Firuza T. Achilova, ISAF troops withdrawal from Afghanistan in 2014: How should Tajikistan be prepared for that?, PASOS policy paper, 2012, S. 163, unter: <http://pasos.org/wp-content/uploads/2012/10/firuza-achilovaPASOS.pdf>.

Das OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management

Der umfassende Ansatz der OSZE zu Grenzsicherung und -management, der auf die Schlussakte von Helsinki zurückgeht, baut auf grundlegenden Prinzipien aller drei Dimensionen – der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie der menschlichen Dimension – auf. Die gegenwärtigen Bemühungen der OSZE in diesem Bereich spiegeln das Konzept für Grenzsicherung und -management (*Border Security and Management Concept*, BSMC) wider, das 2005 beim Ministerrattreffen in Ljubljana verabschiedet wurde.⁶ Das Konzept ist auch heute noch zeitgemäß. Es erfasst die wesentlichen Aspekte transnationaler Bedrohungen und der mit ihnen zusammenhängenden grenzüberschreitenden Phänomene und ermöglicht es damit den Ländern, sich mit ihnen zu befassen und sie gegen die Notwendigkeit offener und sicherer Grenzen abzuwägen. Mit der Verabschiedung des Konzepts verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten insbesondere zur

- Förderung des freien und sicheren Verkehrs von Personen, Waren, Dienstleistungen und Investitionen über Grenzen hinweg im Einklang mit dem jeweiligen rechtlichen Rahmen, dem Völkerrecht und den OSZE-Verpflichtungen, indem sie im Sinne der Verpflichtungen aus den oben genannten Dokumenten unter anderem die Sicherheit von Reisedokumenten verbessern und gegebenenfalls Bedingungen fördern, die eine Liberalisierung der Visabestimmungen erlauben könnten;
- Verringerung der terroristischen Bedrohung, auch durch die Verhinderung grenzüberschreitender Personen-, Waffen- und Kapitalbewegungen, die mit terroristischen und sonstigen kriminellen Aktivitäten in Zusammenhang stehen;
- Verhütung und Unterbindung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, der illegalen Migration, der Korruption sowie des Schmuggels und illegalen Handels mit Waffen, Drogen und Menschen;
- Förderung hoher Standards im Grenzschutzdienst und in den zuständigen nationalen Dienststellen;
- Förderung einer respektvollen Behandlung aller Personen, die eine Grenze überschreiten möchten, im Einklang mit dem jeweiligen nationalen Rechtsrahmen, dem Völkerrecht, insbesondere den Menschenrechten, dem Flüchtlingsrecht und dem humanitären Recht sowie mit den einschlägigen OSZE-Verpflichtungen;

6 Konzept für Grenzsicherung und -management. MC.DOC/2/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. Und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 11-17, unter: <http://www.osce.org/de/mc/18779>.

- Schaffung günstiger Bedingungen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in Grenzgebieten sowie für den Wohlstand und die kulturelle Entwicklung aller in Grenzgebieten lebenden Gruppen und Zugang zu allen Möglichkeiten;
- Verbesserung der Aussichten auf eine gemeinsame wirtschaftliche Entwicklung und Hilfe bei der Schaffung gemeinsamer Freiheits-, Sicherheits- und Rechtsräume im OSZE-Gebiet;
- Gewährleistung der Sicherheit der internationalen Verkehrswege für die Versorgung mit Waren.⁷

Das Konzept umreißt mögliche Beiträge der OSZE, die auf den Erfahrungen mit grenzbezogenen Programmen beruhen. Die Beiträge sind vielseitig und erlauben eine kreative Implementierung: die Förderung des politischen und technischen Dialogs sowie vertrauensbildender Maßnahmen, die mögliche Mobilisierung und Koordination von Unterstützung, technische Hilfe und Informationsaustausch sowie mögliche fachspezifische Hilfe in verschiedenen Bereichen.

Während das Referat Grenzsicherung und Grenzmanagement der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department/Border Security and Management Unit*, TNTD/BSMU) des OSZE-Sekretariats als „Aufseher“ über das Konzept betrachtet werden kann, leisten zahlreiche andere OSZE-Abteilungen und -Organe Beiträge zur Unterstützung des BSMC. Die Gruppe Strategische Polizeianglegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, TNTD/SPMU), das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels, die Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, TNTD/ATU), das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE sowie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sind wichtige Partner bei der Umsetzung des Konzepts. Außerdem leisten die OSZE-Feldoperationen den Teilnehmerstaaten und den Kooperationspartnern wichtige Unterstützung im Bereich Grenzsicherung und -management. Die Feldoperationen sind die Augen und Ohren der OSZE vor Ort, und die zu den Gastgeberländern entwickelten Beziehungen sind in vielen Fällen ebenso wertvoll wie die Maßnahmen zur Ausbildung und zum Kapazitätsaufbau für die nationalen Grenzschutzdienste.

Der umfassende Ansatz der OSZE zu Sicherheit und Grenzen

Gemeinsame grenzüberschreitende Herausforderungen und Bedrohungen bilden die Grundlage für die anhaltenden OSZE-weiten Bemühungen im Bereich Grenzsicherung und -management. Die breitgefächerten Maßnahmen

⁷ Vgl. ebenda, S. 12-13.

bieten Fachleuten aus allen Teilen der OSZE-Region einmalige Möglichkeiten sich auszutauschen sowie Probleme und bewährte Praktiken aus verschiedenen Perspektiven zu betrachten und gleichzeitig ein Expertennetz aufzubauen, das Hilfestellung geben kann, wenn bestimmte Fragen auftreten. Zu den wichtigsten in diesem Rahmen behandelten Themen gehören Grenzdemarkation und Grenzziehung sowie die Einrichtung, der Einsatz und die Unterhaltung von Grenzkommissionen, die zivil-militärische Zusammenarbeit an den Grenzen, die Verknüpfung von Zoll und Genehmigungen – zwei Seiten derselben Medaille, mit denen illegale Warentransporte entdeckt und unterbrochen werden können – sowie Identitätsmanagement. Grenzüberwachungseinsätze helfen den Teilnehmerstaaten bei der Vertrauensbildung und bei der Konfliktverhütung.

Wenn Bedrohungen transnational werden, überschreiten sie selten nur eine einzige Grenze. Transportwege, die in Zentralasien beginnen, erreichen mühelos Ost- und Südosteuropa, die Russische Föderation und weitere Gebiete. Sie sind ein negatives Merkmal der OSZE-Region, das die Teilnehmerstaaten von Vancouver bis Wladiwostok miteinander verbindet. Die Globalisierung hat nicht nur die Öffnung zahlreicher legitimer Wirtschaftsmärkte bewirkt, sondern auch kriminellen Organisationen Tür und Tor zu Schwarzmärkten in aller Welt geöffnet und ihnen so den Handel mit Drogen, Menschen, Kleinwaffen und leichten Waffen sowie anderen Waren erleichtert. Für das Bekenntnis zu offenen und sicheren Grenzen stellt dies eine große Herausforderung dar.

Als Plattform für die Diskussion und die Bewältigung von Herausforderungen im Bereich Grenzsicherung und -management hat sich die OSZE seit dem Beitritt der zentralasiatischen Staaten zu der Organisation am 30.-31. Januar 1992 mit den meisten dieser Themen befasst. Sie sind seit jeher wichtige Elemente des Kapazitätsaufbaus in der OSZE selbst. Gute Beispiele hierfür sind der Grenzüberwachungseinsatz in Georgien 1999-2004 sowie der Ohrid-Prozess zur Verbesserung der Grenzsicherheit 2003-2007. Die sichtbarste OSZE-weite Bemühung in diesem Bereich ist derzeit die OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement (*Border Management Staff College*, BMSC)⁸ in Duschanbe, Tadschikistan. Die Akademie, die ursprünglich Teil des ersten Pakets außerbudgetärer Projekte zur Unterstützung des OSZE-Engagements für Afghanistan war, hat inzwischen (Stand: Frühjahr 2013) 1.186 Personen aus 35 Teilnehmerstaaten und sechs Kooperationspartnern, davon 395 aus Afghanistan, ausgebildet. Die Ausbildungsmaßnahmen am BMSC behandeln das Thema Grenzsicherung und -management nicht nur umfassend in einem einmonatigen Stabskurs, sondern auch in gezielten kürzeren Ausbildungseinheiten zu Themen wie z.B. Menschenrechte und Terrorismus an den Grenzen, die Identifizierung von gefälschten Reisedokumenten und die Umsetzung des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der

8 Zu weiteren Einzelheiten siehe die Website der Stabsakademie für Grenzmanagement unter: <http://www.oscebmsc.org/en/>.

grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung. Der Standort der Akademie ist zwar Zentralasien, die Kurse stehen jedoch Bewerberinnen aus der gesamten OSZE-Region, einschließlich der Kooperationspartner, offen. Kontakte mit Grenzexperten aus verschiedenen Ländern erhöhen zudem den Wert der Kurse, da hier die einzigartige Gelegenheit besteht, Erfahrungen aus erster Hand auszutauschen. Außerdem bietet die Akademie Grenzbeamten, die an den Kursen teilgenommen haben, die Möglichkeit, ein dauerhaftes Netzwerk zu knüpfen und so in Zukunft miteinander in Kontakt zu bleiben.

Zu den für die Zukunft geplanten OSZE-weiten Initiativen gehören Maßnahmen zur Warenerkennung, zur Handelserleichterung durch verbesserte Verfahren bei der Zollabwicklung an den Grenzübergängen, zur Modernisierung von Publikationen und Lehrgängen zur Bekämpfung der Korruption, zur weiteren Erleichterung von Grenzziehungs- und Demarkationsprozessen, zur Unterstützung bei der Rückverfolgung von Waffen über Grenzen und Regionen hinweg sowie zur besseren Katastrophenvorsorge der Staaten, was wiederum eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach einer Katastrophe oder Krise erleichtern würde. All dies sind Bereiche, die dazu beitragen, die Fähigkeiten der Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner zu stärken, mit den Herausforderungen an ihren Grenzen umzugehen.

Die grenzbezogenen Projekte und Initiativen der OSZE in Zentralasien

Viele der Maßnahmen in Zentralasien wurden im Rahmen des Engagements der OSZE für Afghanistan eingeführt und entwickelt und fördern die regionale Zusammenarbeit. Einige Projekte sind allerdings darauf angelegt, dem Gastgeberland selbst konkreten Nutzen zu bringen. Es sollte betont werden, dass sich die Bemühungen der OSZE zwar auf Tadschikistan, Kirgisistan und Turkmenistan konzentrieren, sich aber dennoch alle fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten an den oben genannten OSZE-weiten Bemühungen beteiligen. Außerdem laden Tadschikistan und Turkmenistan ihre afghanischen Kollegen ein, im Rahmen der OSZE-Aktivitäten regelmäßig an Lehrgängen teilzunehmen, die in ihrem Land stattfinden. Im Folgenden werden einige der wichtigsten Projekte aufgeführt, die seit dem ersten Ministerratsbeschluss über das Engagement der OSZE für Afghanistan (Ministerratsbeschluss Nr. 4/07 vom 30. November 2007) begonnen wurden und auf die Stärkung von Grenzsicherung und -management in Zentralasien abzielen:

- *Entwicklung der tadschikischen nationalen Grenzmanagementstrategie:* Das OSZE-Büro in Tadschikistan stellte den tadschikischen Behörden Experten zur Seite, die ihnen bei der Erarbeitung einer nationalen Grenzmanagementstrategie und eines entsprechenden Implementierungsplans Hilfestellung leisten sollten. Die Strategie wurde 2010 ver-

abschiedet und dient der OSZE als Grundlage für ihre kontinuierliche Unterstützung bei der Ausarbeitung eines Implementierungsplans. Die Unterstützung besteht in der Bewertung und Identifikation konkreter Projekte und Ausbildungsaktivitäten, die entwickelt und umgesetzt werden könnten, um die Erfordernisse der Strategie zu erfüllen.

- *Projekt zur Zollunterstützung – Murgab, Gorno-Badachschan, Tadschikistan:* Dieses Projekt unterstützte die Errichtung eines Zollterminals mit dem Ziel, die Kapazitäten des tadschikischen Zolldienstes beim Aufspüren illegaler Warenbewegungen zu verbessern. Der Terminal befindet sich auf der nördlichen Route für den von Afghanistan ausgehenden Drogenhandel und ist zudem eine Schlüsselstelle, die chemische Ausgangsstoffe für die Rauschgiftproduktion wahrscheinlich passieren müssen. An sieben Grenzübergängen sowie den Zollterminals in Murgab und Chorog wurden nicht-intrusive Technologien zur Verfügung gestellt. Für die Region Pamir sind chinesische Importe von entscheidender Bedeutung; mit der neuen Einrichtung können sie in Murgab abgefertigt werden, anstatt zunächst nach Duschanbe transportiert werden zu müssen, bevor sie zurück nach Murgab auf den Markt kommen können. Damit wird die Wirtschaft in mehrfacher Hinsicht gestärkt, und die Bürger profitieren in ihrem Alltag davon.
- *Planung und Führung von Grenzpatrouillen – Duschanbe, Tadschikistan:* Dieses Projekt zielte darauf ab, die Fähigkeit der tadschikischen Grenztruppen zu verbessern, illegale Bewegungen über die tadschikisch-afghanische Grenze zu erkennen und zu unterbinden. Das ursprüngliche Projekt wurde ausschließlich für tadschikische Grenztruppen durchgeführt. In einem separaten Projekt erhielt die afghanische Grenzpolizei eine ähnliche Ausbildung. Beide Projekte fanden in derselben Einrichtung in Gissar, Tadschikistan, statt. In der aktuellen Phase des Projekts werden für beide Dienste unabhängige Trainingsprogramme sowie mehrere Module für eine gemeinsame Ausbildung angeboten. Die Ausbildung umfasst u.a. Patrouillen entlang der Landgrenzen, Management und Führung von Patrouillen, Einsätze im Gebirge, Lesen und Gebrauch von Karten, erweiterte Patrouillen bei extremen Wetterbedingungen sowie eine medizinische Ausbildung. Auf Ersuchen der tadschikischen und der afghanischen Regierung um zusätzliche Schulungen wurde das Projekt bis 2015 verlängert.
- *Projekt für afghanische Verbindungsoffiziere – Duschanbe, Tadschikistan:* Das Projekt finanziert zwei Verbindungsoffiziere der afghanischen Grenzpolizei, die den tadschikischen Grenzbehörden und Ausbildungseinrichtungen zugeteilt und im OSZE-Büro in Tadschikistan untergebracht sind. Die beiden Offiziere stellen eine wichtige Verbindung zu den afghanischen Behörden dar und erleichtern die Auswahl von Teilnehmern mehrerer Fortbildungsprogramme und weiterer Projekte der OSZE, die zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit beitragen.

- *Projekt zum Aufbau einer Ausbildungsstätte für den Zolldienst – Bischkek, Kirgisistan:* Dieses Projekt zielte darauf ab, die Ausbildungsmöglichkeiten sowohl des kirgisischen als auch des afghanischen Zolldienstes zu verbessern, damit Ausbilder vor Ort zur Verfügung stehen, die Aus- und Weiterbildungsprogramme sowohl für Zollbeamte, die am Beginn ihrer Ausbildung stehen, als auch für leitende Beamte konzipieren und durchführen können. Die Ergebnisse haben den ursprünglichen Vorschlag bei weitem übertroffen, wie an der Entwicklung einer nationalen Strategie zur Zollausbildung für die staatlichen Zolldienste und an der Errichtung eines Gebäudes zu sehen ist, das sowohl mit Klassenzimmern für den Unterricht als auch mit Räumlichkeiten für simulierte praktische Einsätze ausgestattet ist. Das Projekt arbeitete eng mit dem Grenzmanagement-Programm der EU in Zentralasien (*Border Management Programme in Central Asia, BOMCA*) und dem US-amerikanischen Programm für Exportkontrolle und damit zusammenhängende Grenzsicherheit (*Export Control and Related Border Security, EXBS*) zusammen, um den Nutzen für Kirgisistan zu maximieren. Beamte der afghanischen Zollbehörde nahmen an einem erweiterten „*Train-the-trainer*“-Programm teil, gefolgt von einer größeren Veranstaltung in Bischkek, bei der kirgisische Zollbeamte und ihre afghanischen Kollegen mehr als 150 neu eingestellten afghanischen Zollbeamten ein Einführungstraining zukommen ließen. Ein neues Projekt, das um fortgeschrittene Themen und Prozesse erweitert wurde, wurde 2013 ins Leben gerufen und wird mehr als 200 kirgisischen Zollbeamten und rund 150 afghanischen Beamten zugutekommen.
- *Förderung bilateraler und regionaler Zusammenarbeit in Fragen der Grenzsicherung und des Grenzmanagements:* Auf Anfrage des afghanischen OSZE-Botschafters im Jahr 2011 entwickelte die BSMU ein aus zwei Teilen bestehendes Projekt zur Förderung bilateraler und regionaler Zusammenarbeit in Zentralasien in Bezug auf Grenzsicherung und -management. An der Staatlichen Schule für Grenzschützer in Medininkai, Litauen, fand vom 5.-9. November 2012 ein Seminar statt. Daran nahmen 21 Beamte des Grenzschutzes, der Grenzpolizei und der Zollbehörden Kasachstans, Kirgisistans, Tadschikistans, Turkmenistans und Afghanistans teil. Das Seminar war darauf angelegt, professionelle Beziehungen und ein gemeinsames Verständnis unter den Teilnehmern zu fördern.
Die zweite Phase des Projektes fand vom 11.-15. März 2013 in Österreich statt. Für Grenzbeamte aus Afghanistan, Belarus, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan und Turkmenistan wurden Plenumsdiskussionen und informelle bilaterale Beratungen abgehalten, die dem Vertrauensaufbau dienen sollten. Das Treffen förderte auch den Informationsaustausch sowie bewährte Praktiken im Zusammenhang mit Drogenhandel, den Aktivitäten krimineller Gruppen, dem Austausch von Zollda-

ten, dem gemeinsamen Training von Zollbeamten und Grenzschützern, der Entwicklung grenzübergreifender Verfahren und der Zusammenarbeit mit der neuen Zollunion (Belarus, Kasachstan und Russische Föderation).

Zusätzlich zu diesen umfangreicheren Bemühungen führen auch die Feldoperationen weiterhin Projekte zu den wichtigsten Themen der Grenzsicherung und des Grenzmanagements durch, wie etwa Aufdeckung und Unterbindung. Sie veranstalten Gespräche am runden Tisch, um den Dialog über zentrale Themen wie z.B. maritime Sicherheit im Kaspischen Meer zu initiieren und zu fördern. Zudem wurde die Entsendung von Experten erleichtert, um spezielle Themen wie Flughafensicherheit, die Sicherheit von Reisedokumenten und die Erkennung von gefälschten Dokumenten zu behandeln.

Die OSZE-Feldoperationen, die entsprechenden Abteilungen des Sekretariats und die OSZE-Institutionen setzen außerdem ihre bisherigen intensiven Tätigkeiten fort, wie z.B. die Minenräumung entlang der Grenze und in grenznahen Gebieten Tadschikistans, die Koordinierung der Aufklärungsarbeit für und der Zusammenarbeit mit Gemeinden und Behörden zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und die Einrichtung grenzüberschreitender Märkte, um wirtschaftliche Möglichkeiten und Wachstum herbeizuführen.

Die endemische Korruption wirft lange Schatten

Korruption lässt sich grob als Missbrauch der anvertrauten Macht zum eigenen Vorteil definieren. Jedes Land ist von Korruption betroffen, aber der Grad der Korruption und die davon befallenen Bereiche unterscheiden sich von Land zu Land. Die Männer und Frauen, die in der Grenzsicherung und im Grenzmanagement arbeiten, sind für Versuchungen genauso anfällig wie andere Beamte. Die Aufrechterhaltung offener und sicherer Grenzen ist eine Frage sowohl der Sicherheits- als auch der Wirtschaftspolitik. Leider bringt die Arbeit von Zollbeamten viele Gelegenheiten zur Korruption mit sich. Dies trifft vor allem auf diejenigen Beamten zu, die im direkten Kontakt mit Menschen stehen – bei der Passkontrolle, Visavergabe, Güterabfertigung und dem Schutz von Transportterminals –, sowie auf Beamte, die mit den Opfern von Menschenhandel, Personen, die einen Antrag auf Anerkennung als Flüchtling stellen, und Personen, die Straftaten begangen haben, zu tun haben. Die Gelegenheiten für Korruption sind im Wesentlichen dieselben, egal ob sie sich an einem geschäftigen Flughafen oder auf einem staubigen Pfad in den Bergen ergeben. Vertreter vieler internationaler Organisationen, die in der Region arbeiten, haben darauf hingewiesen, dass es aufgrund der Korruption auf verschiedenen Ebenen schwer ist, in Zentralasien Projekte zu entwickeln und durchzuführen. Dies war ein wichtiges Thema in der Diskussion um die Einrichtung von „*single windows*“, d.h. einer einzigen Anlaufstelle

für die Bearbeitung von Handelsdokumenten, die oft als Werkzeug zur Bekämpfung von Korruption und zur Erleichterung des Handels angepriesen werden. Die Korruption behindert ein effektives Grenzmanagement und verstärkt das Misstrauen zwischen Bürgern und Beamten. Sie bietet außerdem der organisierten Kriminalität die Möglichkeit, ungehindert die Grenzen zu überqueren.

Laut dem Bericht der Überwachungsorganisation *Transparency International* aus dem Jahr 2012 rangieren die fünf zentralasiatischen Staaten und Afghanistan nach wie vor am unteren Ende der 176 Staaten und Territorien umfassenden Rangliste. Auf der Grundlage einer Vielzahl von Umfragen und Daten weist die Organisation jedem Land einen Punktwert im Korruptionswahrnehmungsindex (*Corruption Perception Index*, CPI) zwischen null und 100 zu, wobei 100 für die vollständige Abwesenheit von Korruption steht. Je geringer also der CPI-Wert ist, desto höher ist der Grad an Korruption in dem jeweiligen Land. Die CPI-Werte der zentralasiatischen Länder reichen von 17 bis 28. Turkmenistan und Usbekistan teilen sich mit 17 Punkten den 170. Platz auf der Liste, Tadschikistan befindet sich mit 22 Punkten auf Platz 157, Kirgisistan mit 24 Punkten auf Platz 154. Kasachstan erreichte mit 28 Punkten – dem Höchstwert in der Region – Platz 133. Afghanistan landete mit einem Wert von 8 Punkten auf Platz 174 und teilt sich damit mit Nordkorea und Somalia den letzten Platz.⁹ Solche Werte dürfen nicht ignoriert werden, da sie die Wirksamkeit von Versuchen, Grenzsicherungs- und -managementprozesse im rechtsstaatlichen Rahmen zu modernisieren, beeinflussen.

Auf der Konferenz der Zentralasiatischen Grenzsicherheitsinitiative (*Central Asian Border Security Initiative*, CABSII) im Jahr 2012 beklagten mehrere hochrangige Redner die endemische Korruption in den Zoll- und Grenzschutzdiensten der Region Zentralasien. Korruption macht viele der Erfolge innenpolitischer Strategien und Implementierungspläne ebenso zunichte wie die Anstrengungen regionaler und internationaler Organisationen. Gleichzeitig schreckt sie Geldgeber davon ab, der Bitte um zusätzliche Finanzmittel nachzukommen. Um diese Plage zu überwinden, sind politische Entscheidungen auf höchster Ebene und die Bereitschaft der zentralasiatischen Regierungen vonnöten, Veränderungen zu ermöglichen, gesetzlich zu veranlassen und durchzusetzen.

Experten schreiben die Korruption und den Konservatismus der Grenzbeamten in der Region gerne dem Erbe der Sowjetunion und ihrer bürokratischen Verwaltung zu. Dennoch scheint es unfair, diese Behauptung so viele Jahre nach dem Ende der UdSSR aufrechtzuerhalten. Der anhaltende Einfluss der Sowjetzeit ist zwar nicht zu bestreiten, dennoch müssen wir unser Verständnis den Verhältnissen anpassen und eine globalere Perspektive einnehmen. Der wichtigste Punkt ist, dass die Kontrolle des grenzüberschreitenden Warenflusses – sei er legal oder illegal – wesentlich profitabler ist als Kleinkor-

9 Vgl. Transparency International, *Corruption Perception Index 2012*, unter: <http://www.transparency.org/cpi2012/results>.

ruption. Durch die Bekämpfung der Korruption im großen Stil kann das Geld, das momentan verloren geht, in Einnahmen für den Staat verwandelt werden, wovon wiederum die Bürger profitieren. Genau das könnte die Folge sein, wenn die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten die Anstrengungen und Aktivitäten im Kampf gegen Korruption, die von der OSZE und anderen Organisationen angeboten werden, annehmen.

Im Einklang mit dem Mandat der OSZE zur „guten Regierungsführung“ in der Wirtschafts- und Umweltdimension und dem BSMC von 2005 richteten sich mehrere Fortbildungsaktivitäten und Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau gegen die Korruption in Grenz- und Zollbehörden. Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE veröffentlichte 2004 einen Leitfaden über bewährte Verfahren zur Bekämpfung der Korruption („*Best Practices in Combating Corruption*“) und gab 2012 gemeinsam mit der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) ein Handbuch für bewährte Verfahren an Grenzübergängen, das „*Handbook of Best Practices at Border Crossings – A Trade and Transport Facilitation Perspective*“, heraus. Darüber hinaus hat die TNTD/BSMU unlängst in Zusammenarbeit mit dem Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE und mit Unterstützung nationaler Experten die Entwicklung eines Anti-Korruptions-Lehrgangs für Grenz- und Zollbeamte abgeschlossen. Der Kurs fand im November 2012 und Frühjahr 2013 im BMSC der OSZE in Duschanbe statt. Die Botschaft dieses Kurses und anderer Veranstaltungen zu Grenzfragen, die von der BSMU und der Stabsakademie organisiert wurden, lautete, dass die Ausmerzung der Korruption für die Regierung zusätzliche Einkünfte in Form von Zöllen und Steuern bedeuten und das ganze Land von dem wirtschaftlichen Aufschwung profitieren würde. Handel und Investitionen nehmen im Allgemeinen dort zu, wo die Geschäftswelt faire Praktiken und transparente Regeln vorfindet. Was die Freizügigkeit der Menschen betrifft, kann die Beseitigung der Kleinkorruption das internationale Profil einer Nation verändern, so wie in Georgien nach den Reformen von 2004¹⁰ und anderen Ländern. Ein rapider Rückgang der Kleinkorruption unter Grenzbeamten in Georgien, der durch den Willen und das Engagement der Regierung erreicht wurde, hat das Vertrauen von Bürgern und Besuchern gegenüber den Grenz- und Polizeibeamten beim Betreten und Verlassen des Landes erhöht und Georgiens Image allgemein verbessert.

Der Aufbau und die Aufrechterhaltung der Integrität innerhalb der Grenz- und Zollinstitutionen Zentralasiens sorgen zudem für größere Professionalität unter den Beamten und erhöhen ihre Karrierechancen. Damit wird auch die Entwicklung von Personalmanagementsystemen gefördert, die über das Potenzial verfügen, die institutionelle Leistungsfähigkeit, persönliche Initiative und den Widerstand gegen Korruption zu erhöhen.

10 Ausführlicher hierzu: Caucasus Analytical Digest Nr. 26, Anti-Corruption Reforms in Georgia, 26. April 2011, unter: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=128742>.

Im Laufe der letzten zehn Jahre wurde den nationalen Ressourcen, die den zentralasiatischen Staaten für die Bewältigung grenzüberschreitender Herausforderungen in der Region zur Verfügung stehen, große Aufmerksamkeit gewidmet. Zahlreiche Programme zu Grenzfragen und andere internationale Bemühungen zielen darauf ab, die entsprechenden Kapazitäten zu erhöhen. Die Arbeit der OSZE begann jedoch schon lange vor einem Großteil dieser Anstrengungen. Die Organisation eröffnete bereits 1994 eine Feldmission in Tadschikistan, es folgten die Missionen in Kirgisistan und Kasachstan 1998, in Turkmenistan 1999 und in Usbekistan 2000 (nachdem in Taschkent bereits seit 1995 das Verbindungsbüro für Zentralasien tätig gewesen war). Diese Präsenz macht die OSZE stark und ermöglicht es ihr, eine einzigartige Reihe von multidimensionalen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Initiativen zum Kapazitätsaufbau sowie Maßnahmen zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit anzubieten. Seit 2001 arbeitet die OSZE mit zahlreichen anderen Organisationen und Durchführungsinstitutionen, darunter das EU-Programm BOMCA und das EU-Programm zum Grenzmanagement in Nordafghanistan (*Border Management in Northern Afghanistan*, BOMNAF), UNODC, sowie mit bilateralen Gebern wie den Vereinigten Staaten, Deutschland und Frankreich zusammen. Die Partner haben erheblich zum Ausbau der Infrastruktur in den zentralasiatischen Staaten beigetragen und in großem Umfang technische Ausrüstung zur Verfügung gestellt. Die Möglichkeiten der OSZE sind in diesem Bereich begrenzt, da sie nicht über die erforderlichen finanziellen Ressourcen verfügt. Außerdem können mehrere der Partner über die afghanische Grenze hinweg operieren, was für die OSZE nicht möglich ist.

Die Aufteilung und Koordinierung der Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen regionalen und internationalen Organisationen sowie nationalen Gebern wurde zumeist informell vorgenommen, manchmal auch von Gruppen, die in den zentralasiatischen Hauptstädten zusammentrafen. Beispielsweise übernahm die OSZE die Federführung bei der Hilfe für die tadschikische Regierung bei der Entwicklung ihrer nationalen Grenzmanagementstrategie, während BOMCA den kirgisischen Behörden bei dem gleichen Vorhaben assistierte. Die von diesen Gruppen entwickelten Strategien und Implementierungspläne wurden von der jeweiligen Regierung verabschiedet. Tadschikistans Grenzmanagementstrategie wurde im April 2010 verabschiedet, diejenige Kirgisistans im Jahr 2011. Beide Regierungen sind dabei, nationale Arbeitsgruppen zu gründen, um die Umsetzung dieser Strategien zu befördern. Die Implementierungspläne werden auch für die zukünftigen Bemühungen der Gebergemeinschaft maßgeblich sein. Früher kam es dadurch, dass die mittels Evaluierungen gesammelten Informationen bereitwilliger unter den Beteiligten verbreitet wurden, zu Doppelarbeit. Dies wurde später durch die Schaffung lokaler Anreize für alle Organisationen, sich abzustimmen, verhindert. Initiativen wie die *Borders International*

Group (BIG), die von der OSZE und von BOMCA in Tadschikistan im Namen aller Geber gemanagt wird, haben zu ähnlichen informellen Koordinati- onstreffen in anderen BOMCA-Büros geführt.

Auf politisch höherer Ebene übernahm das österreichische Innenministerium 2003 die Organisation und Durchführung der CABSİ-Initiative der EU. Bei diesem Projekt handelt es sich um ein Forum, in dem sich die zahlreichen regionalen und internationalen Organisationen und Länder, die in Zentral- asien Infrastruktur, technische Ausrüstung und Ausbildungsmaßnahmen be- reitstellen, treffen können, um über den Stand der Grenzsicherung und des Grenzmanagements sowie ihre diesbezüglichen Bemühungen zu diskutieren. Im April 2012 schloss sich die OSZE dem österreichischen Innenministeri- um, der EU, dem UNDP und dem UNODC als Gastgeber der zehnten CABSİ-Konferenz auf Ministerebene an, die im Wiener Kongresszentrum Hofburg stattfand.¹¹ Die Treffen bieten den Verantwortlichen aus den Län- dern der Region die Gelegenheit, ihre Sicht der gegenwärtigen Situation darzulegen, wozu auch bestehende und absehbare Bedrohungen und Heraus- forderungen gehören. Alle fünf zentralasiatischen Länder berichteten 2012, dass sich ihre Kapazitäten dank der erhaltenen Hilfe verbessert haben. Einige von ihnen betonten jedoch auch den Bedarf an zusätzlichen Anstrengungen. Das Treffen ermöglichte auch persönliche Gespräche zwischen hohen Beam- ten der beteiligten Organisationen und Länder, was ein wichtiges Instrument für die Ausweitung des Dialogs darstellt.

Die Einbeziehung weiterer Akteure in die Entwicklung grenzbezogener Pro- jekte könnte noch verbessert werden. Hierzu merkte ein Experte an: „Örtliche NGOs und die in den Grenzgebieten lebenden Zivilisten wissen am besten, wie es an den Grenzen zugeht, und sind – mit wenigen Ausnahmen – eine un- genutzte Quelle für Informationen über das Ausmaß der Korruption, absehba- re Krisen und die Qualität der Grenzbeamten. Sie sind der beste Gradmesser dafür, wo die internationale Gemeinschaft in ihren Bemühungen um ‚offene und sichere Grenzen‘ steht.“¹² Dies ist genau der Punkt, an dem die umfas- sende Feldpräsenz der OSZE-Missionen in Zentralasien sich als wertvoll er- weisen und diese Lücke füllen könnte. Die grenzüberschreitenden Märkte in Gorno-Badachschan in Tadschikistan sind ein Ort der Bildung und des Unter- nehmertums. Um diese Bemühungen zu ergänzen, unterhält die OSZE Büros vor Ort, die den in den Grenzgebieten lebenden Menschen wirtschaftliche Unterstützung anbieten. An dieser Stelle sei auch auf Kapitel V des BSMC- Konzepts der OSZE von 2005 hingewiesen, in dem die Teilnehmerstaaten daran erinnern, dass die OSZE auch ein Forum für die Zusammenarbeit mit subregionalen Organisationen ist. Die verstärkte Koordination im Bereich Grenzsicherung und -management auf subregionaler Ebene könnte ein Schritt

11 Zu Einzelheiten siehe die BOMCA-Website unter: <http://www.bomca.eu/cabsi.html>.

12 George Gavrilis, *Central Asia's Border Woes and the Impact of International Assistance*, Central Eurasia Project, Occasional Paper Series Nr. 6, Mai 2012, S. 8 (eigene Überset- zung).

in Richtung eines ausgewogeneren Grenzmanagements im gesamten OSZE-Gebiet sein. Bei den Grenzprojekten der Jahre 2005-2008 in der Gegend südlich von Osch (Kirgisistan) handelte es sich um Partnerschaften zwischen dem dortigen Feldbüro und in den Grenzgemeinden aktiven NGOs. Positive Gespräche mit vertrauenswürdigen Vertretern – bei denen das OSZE-Logo stets präsent war – schufen zusätzliche Entwicklungsmöglichkeiten für die betreffenden Dörfer und Einwohner. Diese Möglichkeiten sollten in nächster Zukunft genauer untersucht werden.

Vielversprechende Aussichten und Fragen an die Zukunft

Viele Länder in der OSZE bringen ihre Sorge darüber zum Ausdruck, wie sich das Sicherheitsgleichgewicht nach 2014 entwickeln könnte. Die Präsenz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (*International Security Assistance Force*, ISAF) in Afghanistan wird abnehmen, und die Transportwege zu den Einsatzkräften und zurück werden sich drastisch verändern. Der Devisenfluss durch die lokalen Märkte und die mit den Logistikketten verbundenen Arbeitsplätze werden rasch schwinden. Diese Auswirkungen werden in jedem Staat Zentralasiens zu spüren sein. Welche der heute wichtigen Akteure werden morgen noch aktiv sein? Wird sich die Art der Bedrohungen ebenfalls ändern? Werden Staaten ihre Grenzen schließen?

Während die OSZE und andere Organisationen diese Fragen diskutieren, werden sie die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten gewiss weiterhin mit dem Ziel unterstützen, nicht nur ihre nationalen Kapazitäten zum Schutz und zum Management ihrer Grenzen zu stärken, sondern auch die regionale Kommunikation und Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Problemen zu verbessern. Diese Überlegungen sind entscheidend für die Zukunft. Die OSZE wird auch weiterhin einen multidimensionalen Ansatz bezüglich Grenzsicherung und -management fördern, um freie und sichere Personen- und Warenbewegungen zu erleichtern.

Der bevorstehende Rückzug der ISAF aus Afghanistan bestärkt die Befürchtung, dass das Land weiterhin ein Problemfall und eine Quelle zukünftiger Bedrohungen bleiben wird. Er könnte zur Entstehung noch größerer Grenzprobleme führen, die bislang aufgrund der internationalen Präsenz verhindert oder verdeckt wurden. Die Schwachstellen der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten könnten dadurch noch vermehrt werden.

Da die Teilnehmerstaaten überall auf der Welt mit ähnlichen Herausforderungen an ihren Grenzen konfrontiert sind, wird es zunehmend schwerer, die Konzentration der Bemühungen auf Zentralasien zu kritisieren. Die Bedrohungen direkt an oder nahe ihrer Quelle anzugehen und gleichzeitig die Kapazitäten zum Aufspüren, Verbieten und Bekämpfen krimineller Organisationen und illegaler Aktivitäten entlang der Wege zu den Zielländern zu stärken, trägt entscheidend zu einem der übergeordneten Ziele der OSZE bei –

dem Aufbau einer Sicherheitsgemeinschaft, in der alle Menschen ein Leben in Freiheit und Wohlstand führen können.

Regionalexperten aus Zentralasien sowie von internationalen *Think-Tanks* und Universitäten zufolge wird der ISAF-Rückzug bestehende Probleme z.B. im Zusammenhang mit Drogen, Waffen, radikalem Extremismus und Flüchtlingen unvermeidlich verschärfen.¹³ Die rechtsstaatlichen Defizite in ganz Zentralasien und Afghanistan öffnen diesen Problemen Tür und Tor. Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass Investitionen (im Sinne von Vorsorge und Planung) in die Region im Jahr 2013 der Prävention von transnationalen, grenzüberschreitenden Risiken der Zeit ab 2014 dienen. Das Problem, das jeder sieht, über das aber niemand sprechen will, ist – wie weiter oben erörtert – die Korruption. Und sie ist auch das, was viele potenzielle Akteure und Geldgeber davon abhält, die dringend notwendigen Investitionen zu tätigen. Der Dialog hierüber ähnelt eher Geschäftsverhandlungen als einer Diskussion über Sicherheit, und der Grundsatz „*caveat emptor*“ bleibt die Regel.

Zu einem Zeitpunkt, an dem die finanziellen Hilfen geringer ausfallen als in der jüngeren Vergangenheit, muss die Absicht, die Aktivitäten und Programme der OSZE auszuweiten, die dem besseren Management ihrer externen Grenzen dienen, vorsichtig formuliert werden. Mit großzügigen finanziellen Zuwendungen kann realistischere nicht mehr gerechnet werden, und vielleicht sind sie auch gar nicht wünschenswert. Große Projekte wirken zwar attraktiv, wahrscheinlicher aber ist, dass es die kleineren Projekte (die als Teil umfangreicherer Maßnahmen gesehen werden können) sind, die am ehesten unterstützt und finanziert werden. Kleinere Projekte erfordern auch weniger Ausrüstung und Infrastruktur und sind weniger anfällig für Korruption und Nötigung. Eigene inländische Beiträge und eine erkennbare Entschlossenheit, die Projekte umzusetzen, werden auch dazu führen, dass von außen Mittel zufließen. Dank dieser Grundlagen und der nachweisbaren Erfolge der Jahre 2006 bis 2013 werden die Bemühungen der OSZE um Grenzsicherung und Grenzmanagement in dem sich verändernden Sicherheitsumfeld Zentralasiens auch weiterhin durchführbar und wertvoll sein. Die weitere Verbesserung der Koordination mit den anderen, im vorhergehenden Kapitel genannten Programmen und Partnern wird dabei helfen, mit den finanziellen Beschränkungen umzugehen, an denen sich vorerst nichts ändern wird.

Alle Beteiligten müssen ihren Beitrag leisten, wenn das Gesamtziel erreicht werden soll, zu dem sich alle Teilnehmerstaaten verpflichtet haben – die Errichtung und Aufrechterhaltung offener und sicherer Grenzen. Mangels eines politischen Anreizes wie z.B. der Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU, der im Westbalkan sehr gut funktioniert hat, müssen die zentralasiatischen Staaten sich selbst zur Schaffung offener und freier Gesellschaften

13 Vgl. z.B. Jeffrey Mankoff, United States and Central Asia after 2014, A report of the CSIS Russia and Eurasia Program, Januar 2013, unter: http://csis.org/files/publication/130122_Mankoff_USCentralAsia_Web.pdf.

verpflichten, in denen sich Rechtsstaatlichkeit sowohl im Inland als auch international als am vorteilhaftesten erweist – und sie müssen dieser Verpflichtung Taten folgen lassen. Mit wirksamen Gesetzen gegen Korruption und entsprechenden Gerichtsverfahren wäre ein Anfang gemacht. Im gegenwärtigen wirtschaftlichen Klima muss die Gebergemeinschaft kollektiv auf gut ausgearbeiteten Grenzstrategien bestehen, die eine klare Koordination und ein Minimum an Doppelarbeit ermöglichen. Und schließlich ist es im Interesse der gesamten OSZE, den Zustrom von Drogen einzudämmen, hart gegen kriminelle Organisationen vorzugehen, die an jeglicher Form von illegalem Handel beteiligt sind, und gewalttätigen Extremismus und Terrorismus zu bekämpfen. Es obliegt daher den Teilnehmerstaaten, sich deutlich und erkennbar darum zu bemühen, vermehrt Informationen und bewährte Praktiken weiterzugeben, mit deren Hilfe direkt an oder in der Nähe der Quelle dieser grenzüberschreitenden Bedrohungen, entlang den Transportwegen und an den Zielorten gehandelt werden kann.

Grenzüberschreitende Risiken und transnationale Bedrohungen erstrecken sich über alle drei Dimensionen der OSZE – die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die menschliche Dimension. Die größten Sorgen in Zentralasien haben ihre Ursachen in der politisch-militärischen Dimension. Die Lösungen sind jedoch wahrscheinlich im Wirtschafts- und Umweltkorb zu finden, so wie die Maslowsche Bedürfnishierarchie auf der Möglichkeit einer Person oder einer Familie beruht, zu essen, zu schlafen, Geld zum Leben zu verdienen und sicher zu sein. Dies gilt auch für die Leistungen der OSZE in der menschlichen Dimension.

Um auf einige der offenen Fragen einzugehen: Ja, die OSZE sollte in den kommenden Jahren in Zentralasien aktiv bleiben und ihr Interesse an der Region beibehalten. Sie sollte den Bitten um Modernisierungspraktiken, -prozesse und -verfahren nicht nur nachkommen, sondern sie initiieren. Ja, die Struktur der Sicherheitsbedrohungen in der OSZE wird sich weiterhin verändern, und die Fähigkeit, auf transnationale Bedrohungen und ihre grenzüberschreitende Entwicklung zu reagieren, sollte nicht nur in Zentralasien Priorität haben. Ja, die OSZE-Teilnehmerstaaten in Zentralasien (und ihre Nachbarn) sind in der Lage, ohne Hilfe von außen frühe und entschlossene Veränderungen herbeizuführen, die sich sofort positiv auf die Sicherheit auswirken werden – wenn sie es nur wollen. Und ja, man kann davon ausgehen, dass souveräne Staaten ihre Partner weiterhin entweder aufgrund gemeinsamer Interessen bei der Schaffung von Wohlstand und Wirtschaftswachstum (nicht nur symmetrisch) oder aufgrund gemeinsamer Bedrohungen für ihre souveräne Sicherheit wählen werden. Die OSZE sollte auch in Zukunft ein Forum anbieten, in dem solche Beziehungen gepflegt werden können, wobei alle Teilnehmerstaaten gemeinsam Verpflichtungen auf sich nehmen sollten, die positive Bemühungen dieser Art unterstützen. Das OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management sowie die Organisation selbst sind in der Lage, Zentralasien noch lange zu helfen, indem sie einfallsreiche und der Situation

angemessene Beiträge zu den Veränderungen leisten, die wahrscheinlich eintreten werden, während die betreffenden Staaten (und ihre Wirtschaft) daran arbeiten, offene und sichere Grenzen zu gewährleisten.

Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland

Einführung

Die Diskussion um die Rolle und die Funktion der Polizei in der Gesellschaft schwankt zwischen ihrer Betrachtung als „Machtinstrument des Staates“ auf der einen und als „Dienstleistungsagentur für die Bürger“ auf der anderen Seite. In den letzten Jahren hat sich das Verständnis von Polizeiarbeit als öffentliche Dienstleistung, nach dem sich die Polizei primär an den Bedürfnissen der Bürger orientieren soll, zunehmend durchgesetzt. Polizei und Bevölkerung produzieren dabei gemeinsam die Sicherheit, die in modernen Gesellschaften und vor allem auch in Gesellschaften, die sich im Umbruch befinden, von den Bürgern als ausgesprochen wichtiges Gut angesehen wird, das die Lebensqualität erheblich beeinflusst. Präventive Ansätze, die darauf abzielen, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu verbessern, werden seit Ende der 1980er Jahre in Deutschland unter dem Stichwort „*Community Policing*“ bzw. „bürgernahe Polizeiarbeit“ diskutiert. Ausgangspunkt war eine Tagung an der Universität Heidelberg, bei der US-amerikanische Protagonisten des *Community Policing* diese Idee erstmals in Deutschland vorstellten und Versuche zu ihrer Umsetzung erörtert wurden.¹ Bürgernahe Polizeiarbeit ist demnach keine neue Polizeimethode, sondern eine Philosophie polizeilichen Tätigwerdens, eine Zielvision für die Polizei, die sich auf die gesamte Behörde erstrecken muss. Die Einrichtung einer eigenen Abteilung für bürgernahe Polizeiarbeit ist daher nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig die gesamte Arbeitsphilosophie der Polizei an diese Grundidee angepasst wird. Die Zielvorgabe dabei lautet: Die Polizei ist verantwortlich für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Verhütung von Straftaten und die Verfolgung von Straftätern. Sie muss sich aber auch mit den Ängsten und Befürchtungen der Bevölkerung beschäftigen.

Bürgernahe Polizeiarbeit als neue Philosophie

Bürgernahe Polizeiarbeit setzt nicht nur organisatorische Veränderungen voraus, sondern auch eine grundlegende Veränderung in der Administration polizeilichen Handelns und in der Führungsphilosophie. Folglich kann man von einem

1 Vgl. Thomas Feltes/Erich Rebscher (Hrsg.), *Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit* („*Community Policing*“), Holzkirchen 1990; vgl. ebenso Dieter Dölling/Thomas Feltes (Hrsg.), *Community Policing. Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Holzkirchen 1993.

„Paradigmawechsel der deutschen Kriminalpolitik“² sprechen, denn Bürger sollen als Partner behandelt werden und nicht mehr als „polizeiliches Gegenüber“. Dezentralisierung statt Zentralisierung von Macht ist hierfür ebenso eine Voraussetzung wie die Unterstützung von Initiativen, die von unten kommen. Arbeitszufriedenheit, Motivation und kooperatives Führungsverhalten stehen im engen Zusammenhang. Die bisherigen Maßstäbe zur Beurteilung polizeilichen Handelns (Kriminalitätsraten, Aufklärungsquoten etc.) entsprechen politischen Wunschorstellungen, nicht aber den Bedürfnissen, die die Bürger an die Polizei herantragen. Bürgernahe Polizeiarbeit erfordert daher auch ein Umdenken bei Politikern, wobei die oftmals in diesem Kontext diskutierte „Null-Toleranz“-Idee, die aus New York nach Deutschland transportiert wurde, keinerlei Gemeinsamkeiten mit diesem Ansatz aufweist.³

Bürgernahe Polizeiarbeit und kommunale Kriminalprävention

Voraussetzung für diese an den Bedürfnissen der Bürger orientierte Polizeiarbeit ist ein regionales Lagebild, das erstellt wird, um folgende Fragen beantworten zu können: Welche (nicht nur, aber auch polizeilich relevanten) Probleme gibt es in einer Gemeinde? Wer definiert diese Probleme? Wer kann sie beeinflussen? Bei der kommunalen Kriminalprävention, die mit der bürgernahen Polizeiarbeit einhergeht, oftmals aber auch fälschlicherweise als „Ersatz“ für diese angesehen wird, geht es darum, mit regional unterschiedlichen Schwerpunkten das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger zu stärken und ihnen das Gefühl zu vermitteln, dass ihre Probleme, Ängste und Schwierigkeiten ernst genommen werden. Gemeinsam mit ihnen wird versucht, Lösungen für regionale Probleme zu finden.⁴

Bürgernahe Polizeiarbeit geht auch davon aus, dass die Polizei die einzige Hilfe- und Dienstleistungseinrichtung ist, die den Bürgern rund um die Uhr zur Verfügung steht. Gleichzeitig ist festzustellen, dass der Bedarf sowohl an polizeilicher Hilfe- und Dienstleistung als auch an intervenierender Konfliktschlichtung in Deutschland und in anderen Ländern zunimmt. Dabei sind die Möglichkeiten, Kriminalität zu bekämpfen, allerdings eher beschränkt, und es verbreitet sich zunehmend die Einsicht, dass Kriminalität primär ein kommunales Problem und Prävention eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Im Rahmen der kommu-

2 Wiebke Steffen, Bürgernähe und gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in Deutschland, in: Manfred Berg/Stefan Kapsch/Franz Streng (Hrsg.), *Criminal Justice in the United States and Germany – Strafrecht in den Vereinigten Staaten und Deutschland*, Heidelberg 2006, S. 117-128, hier: S. 119.

3 Vgl. Hans-Dieter Schwind, *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*, Heidelberg 2011, S. 338; Thomas Feltes, *Das Zero-Tolerance-Konzept: Gartenzweige aus New York. Oder: Was fangen wir mit der US-amerikanischen Polizeistrategie an?*, in: *Kriminalistik* 2/2001, S. 85-89; Gunter Dreher/Thomas Feltes (Hrsg.), *Das Modell New York. Kriminalprävention durch „Zero Tolerance“? Beiträge zur aktuellen kriminalpolitischen Diskussion*, Holzkirchen 1998.

4 Vgl. Schwind, a.a.O. (Anm. 3), S. 369ff.; Dölling/Feltes (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1); Thomas Feltes, *New Philosophies in Policing*, in: *Police Studies* 2/1994, S. 29-48.

nalen Kriminalprävention und im Zuge der bürgernahen Polizeiarbeit soll intensiver mit den Bürgern zusammengearbeitet werden, um Kriminalität im Kontext anderer sozialer Probleme eines Gemeinwesens zu betrachten und entsprechend damit umzugehen. Prävention Vorrang vor Repression zu geben ist das Ziel, die Polizei soll gemeinsam mit den Bürgern für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständig sein. Die Polizei gesteht damit indirekt das „unmögliche Mandat“⁵ ein, alleine für Sicherheit und Ordnung in der Gesellschaft zuständig zu sein. Im Konzept der kommunalen Kriminalprävention werden stattdessen andere staatliche Einrichtungen, private Organisationen, NGOs, Geschäftsleute, Hauseigentümer und Einzelpersonen in die Produktion von Sicherheit einbezogen.

Die Aufgabe der Polizei besteht dabei darin, als Ratgeber zu agieren, und dort, wo repressive, strafverfolgende Maßnahmen notwendig sind, diese unter Beachtung der rechtsstaatlichen Grundsätze durchzuführen. Trotz aller Unterschiede in der praktischen Umsetzung haben alle bislang praktizierten Modelle der bürgernahen Polizeiarbeit zwei Gemeinsamkeiten: Sie schaffen bessere Verbindungen zwischen Polizei, Gemeinde und Bürgern, die es erlauben, Strafverfolgung um andere öffentliche und private Leistungen, die die Lebensqualität der Bürger verbessern können, zu ergänzen oder möglichst durch diese zu ersetzen. Und sie verstärken die Fähigkeiten der Polizei, Probleme in der Kommune systematisch zu identifizieren, zu analysieren und dann zu entscheiden, wer in welcher Form darauf reagieren kann oder muss. Dass dies nicht immer die Polizei sein kann und sein soll, ist eine Konsequenz aus diesem Ansatz. Die bislang vorliegenden Erfahrungen haben gezeigt, dass diese Strategie die Beziehungen zwischen der Bevölkerung und der Polizei verbessern kann, die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Polizeiarbeit steigert, Kriminalitätsangst senkt und die Lebensqualität in den betroffenen Gebieten erhöht. Wesley Skogan sieht bürgernahe Polizeiarbeit durch drei Kriterien gekennzeichnet: Dezentralisierung, Beteiligung der Bürger und Problemlösung.⁶ Das Problem besteht jedoch seit jeher darin, dass die Beteiligung in Wohngebieten der Mittelschicht relativ leicht zu erreichen ist, während die Bewohner der von Kriminalität meist stärker betroffenen sozial benachteiligten Stadtvierteln einen vergleichsweise hohen Leidensdruck benötigen, um sich selbst entsprechend zu engagieren.

Kommunale Kriminalprävention versucht aber auch, individuelle und gesellschaftliche Ursachen abweichenden Verhaltens im kommunalen Kontext zu ermitteln, um praktikable Methoden der Kriminalitätsverhütung zu entwickeln, zu realisieren und zu bewerten. Die Frage dabei ist, ob die Kriminalitätsbekämpfung überhaupt entscheidend ist oder ob der soziale Friede nicht möglicherweise durch ganz andere Faktoren beeinträchtigt wird, die mit Kriminalität nur wenig zu tun haben. Wenn es sich zeigt, dass es schwierig bis unmöglich ist, durch

5 Peter K. Manning, *Police Work: The Social Organization of Policing*, Cambridge, MA, 1977, S. 155. Das Werk gilt als bahnbrechender Beitrag zur Polizeisozio­logie.

6 Vgl. Wesley Skogan, Probleme gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit am Beispiel des Houston-Projektes, in: Feltes/Rebscher (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), S. 117-130; ders., *Community Policing. Can it work?*, Belmont 2004.

präventive oder repressive Maßnahmen eine wesentliche Reduzierung von Kriminalität zu erreichen, dann muss man lernen, bis zu einem gewissen Grad mit der Kriminalität zu leben, und das Sicherheitsgefühl der Bürger, das meist in keiner Relation zur tatsächlichen Kriminalitätsbelastung steht, stärken.

Der Einstieg in ein solches Präventionskonzept bürgernaher Polizeiarbeit erfolgt zumeist über die Bildung einer Arbeitsgruppe, deren Aufgabe u.a. die Bestandsaufnahme der Sozialstruktur und die Erstellung eines Kriminalitätslagebildes in einer bestimmten Gemeinde ist, wobei das Kriminalitätslagebild durch eine Befragung der Bevölkerung ergänzt wird. Auf diesem Wege können zudem Erkenntnisse zum Sicherheitsgefühl und zur Kriminalitätsfurcht sowie zum Anzeigeverhalten gewonnen werden.

Nach Abschluss der Analyse können einzelne Problemfelder mit individuellen, der Lage angepassten Maßnahmen angegangen werden. Ziel dieser Maßnahmen kann die quantitative und qualitative Reduzierung von Kriminalität sein. Es muss aber auch darum gehen, Kriminalitätsfurcht zu reduzieren und das individuelle Sicherheitsgefühl zu stärken sowie die Ursachen der Furcht zu beseitigen. Dabei wird der direkte Kontakt zwischen einzelnen Institutionen gefördert, um übergreifende Problemlösungen zu ermöglichen. Minderheiten und sogenannte „Problemgruppen“ müssen in den Problemlösungsprozess einbezogen werden, um ihre Probleme und Sichtweisen berücksichtigen zu können. Erfolge dieser Strategie lassen sich meist nicht kurzfristig, sondern nur mittel- bis langfristig feststellen. Die intensive Zusammenarbeit zwischen Polizei, Bürgern und anderen Institutionen führt jedoch bereits nach kurzer Zeit dazu, dass gegenseitiges Verständnis und Vertrauen wachsen und die Bürger sich in ihrer Stadt wohler fühlen.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass kommunale Kriminalprävention über die Zusammenarbeit der Polizei mit der Bevölkerung hinausgehen muss, will man Probleme im Zusammenhang mit Sicherheit und Ordnung nachhaltig überwinden. Die Polizei allein kann keine Arbeitsplätze schaffen, die Schulsituation nicht ändern und auch nicht dafür sorgen, dass die Müllabfuhr oder Stadtreinigung so funktioniert, dass störender Unrat regelmäßig und schnell beseitigt werden kann. In den meisten Fällen können Probleme der öffentlichen Ordnung, die sich aus oder im Zusammenhang mit diesen und ähnlichen Defiziten ergeben, nur mit Hilfe und Unterstützung anderer Behörden oder Institutionen bewältigt werden. Im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung und -verhütung hängt effektive Polizeiarbeit auch davon ab, wie gut oder schlecht die Zusammenarbeit und die Abstimmung mit anderen Akteuren des Justizapparates sind. Hier sind behördenübergreifende Strategien zu entwickeln. Entsprechend gibt es Versuche, nicht nur die Polizeiarbeit bürgernah auszugestalten, sondern auch die Arbeit der Staatsanwaltschaften und der Gerichte zu dezentralisieren und eine stadtviertelbezogene Zusammenarbeit zwischen diesen Institutionen, vor allem in Problembereichen, zu erreichen.

Strukturelle Fragen

Kommunale Kriminalprävention und bürgernahe Polizeiarbeit müssen mit Veränderungen in den Organisations- und Managementstrukturen der Polizei einhergehen. Wenn die Idee der bürgernahen Polizeiarbeit davon ausgeht, dass der Funktionsbereich der Polizei im Gemeinwesen ausgeweitet werden muss, so geschieht dies nicht aus vordergründig politischen oder einsatztaktischen Gründen, sondern weil angesichts zunehmend differenzierter und diffuser werdender Gemeinschaften und rückläufiger gegenseitiger Abhängigkeit verstärkt die Institution in den Mittelpunkt rückt, die für die verschiedenen „Unordentlichkeiten“ und Konflikte des Alltags zuständig ist: die Polizei.

Bürgernahe Polizeiarbeit erfordert einen entscheidenden Wechsel in der Philosophie und der Kultur von Polizeiarbeit. Es geht um eine offenere und demokratischere Orientierung, verbunden mit einer Neudefinition und Erweiterung der Rolle der Polizei. Eine solche Orientierung verlangt ein organisches Organisationsdesign (nicht autoritär) und ein partizipatorisches Management (Delegation von Verantwortung). Das Schwergewicht der Arbeit muss darin bestehen, die regionalen Probleme zu definieren und kreative Wege zu finden, diese zu lösen.

In den letzten Jahren sind in Deutschland zahlreiche Kooperationsformen zwischen Polizei und lokaler Bevölkerung entstanden, denen die Annahme zugrunde liegt, dass das Problem der Kriminalität im lokalen Kontext gelöst werden muss. In der konkreten Umsetzung gestalten sie sich höchst unterschiedlich. Eine Abgrenzung zwischen kommunaler Kriminalprävention und bürgernahe Polizeiarbeit ist dabei nur selten möglich.⁷

Ab 1990 wurde in Deutschland mit der Einrichtung sogenannter Kriminalpräventiver Räte begonnen. In einigen Bundesländern existieren parallel zu den Präventionsgremien noch andere Netzwerke. So haben sich z.B. in Nordrhein-Westfalen rund 700 Ordnungspartnerschaften in 179 Städten etabliert.⁸ Ordnungspartnerschaften gibt es unter anderem zwischen Polizei- und Ordnungsbehörden, Schulen, Universitäten und dem öffentlichen Personennahverkehr. Diese und weitere Zusammenschlüsse von Polizei und kommunalen Behörden mit ihren Ordnungs-, Sozial- und Jugendämtern verfolgen das Ziel, in einer Stadt oder Gemeinde alle Beteiligten an einen Tisch zu holen und durch dieses Netzwerk die Missstände zu beseitigen. Die Themenfelder reichen dabei von Spielplatzpatenschaften über Hilfe für jugendliche Migranten bis hin zur Zusammenarbeit zwischen Stadt, Polizei und Bundespolizei bei Problemen auf Bahnhofsvorplätzen. Präventionsgremien decken ein breites Themenspektrum ab und zielen mit ihren Maßnahmen vorrangig auf Kinder und Jugendliche. Inzwischen gibt es in Deutschland auf kommunaler und

7 Vgl. Thomas Feltes, Bürgernahe Polizeiarbeit – neuer Wein in alten Schläuchen?, in: Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 1995, Baden-Baden 1996, S. 125-148.

8 Vgl. Bernhard Frevel (Hrsg.), Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten – Studien zu Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten, Frankfurt 2007.

regionaler Ebene mehr als 2.000 Präventionsnetzwerke, wobei der Höhepunkt der Gründungen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre lag.

Innere Sicherheit und Lebensqualität

Zu den zentralen Dimensionen von Lebensqualität gehören die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl der Bürger. Die verstärkte Orientierung an den Bedürfnissen der Bürger führte in zahlreichen Kommunen dazu, das Problem „Sicherheit“ bzw. „Kriminalität“ im Rahmen gemeindlicher Planungen aufzugreifen. Hierfür fehlten den Kommunen bis Mitte der 1990er Jahre jedoch entsprechende Vorlagen. Die Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg führte daraufhin in mehreren Städten und Gemeinden Baden-Württembergs Studien zur Viktimisierung und Verbrechensfurcht durch und erarbeitete ein Handbuch sowie einen Muster-Fragebogen für weitere Befragungen.⁹ Das Standardinventar¹⁰ erleichtert die Planung von Maßnahmen zur kommunalen Kriminalprävention und bietet Hilfen zu deren Umsetzung an. Ausgangsbasis waren die Arbeiten der Forschungsgruppe, die seit 1993 die Begleitforschung zu dem vom Innenministerium in Baden-Württemberg initiierten Pilotprojekt „Kommunale Kriminalprävention“ durchführte.¹¹ Die Bürgerbefragungen zur Viktimisierung, zur Kriminalitätsfurcht, zu lokalen Problemlagen und deren möglichen Lösungen sowie zur Einstellung der Bürger gegenüber Instanzen der formellen sozialen Kontrolle wurden außerdem mit bundesweiten Daten verglichen.¹²

Bürgerbefragungen sind eine unverzichtbare Grundlage für die bürgerorientierte Polizei- und Sicherheitsarbeit. Mit ihnen soll zum einen erhoben werden, wie sich die Sicherheitslage aus Sicht der Bürger darstellt sowie vor allem, ob und in welchem Umfang Bürger von Kriminalität betroffen sind und wo und weshalb sie sich fürchten oder unsicher fühlen. Zum anderen soll erhoben werden, welches die dringendsten Probleme der Gemeinde aus Sicht der Bürger sind, welche Probleme sie vor allem beunruhigen und inwieweit sie als sicherheitsrelevant eingestuft werden. Den Verantwortlichen in den Kommunen soll so die Möglichkeit gegeben werden, die Sicherheitsprobleme und Sorgen der Bevölkerung besser kennen zu lernen, und zwar nicht nur mit Blick auf das Gesamtgebiet der Gemeinde, sondern auch hinsichtlich einzelner Wohngebiete. Die Ergebnisse

-
- 9 Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, Viktimisierungen, Kriminalitätsfurcht und Bewertung der Polizei in Deutschland, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2/1998, S. 67-82.
 - 10 Vgl. Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, Standardinventar zur Durchführung kommunaler Opferstudien – Handbuch – 2. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2000, unter: http://www.polizei-newsletter.de/documents/2014_HB_Bevoelkerungsbefragung.pdf.
 - 11 Vgl. die Beiträge in: Thomas Feltes (Hrsg.), Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, Holzkirchen 1995.
 - 12 Vgl. Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, Viktimisierungen, Kriminalitätsfurcht und Bewertung der Polizei in Deutschland, a.a.O. (Anm. 9).

müssen Orientierungsmaßstab und Planungsgrundlage in der Kommune sein.¹³ Inzwischen wurden auch auf Bundesebene mehrmals vergleichbare Befragungen zur Kriminalitätsfurcht, zu Strafbedürfnissen und zur wahrgenommenen Kriminalitätsentwicklung durchgeführt.¹⁴ Methodisch angemessene Evaluationen von Projekten zur kommunalen Kriminalprävention sowie zur bürgernahen Polizeiarbeit sind aber nach wie vor kaum zu finden.¹⁵

Die vereinzelt geäußerte Kritik an den Modellen der bürgernahen Polizeiarbeit oder der kommunalen Kriminalprävention ist ernst zu nehmen. Kritisiert wird, dass diese Ansätze mit Praktiken verbunden würden, die bestimmte Bevölkerungsgruppen aus der Gemeinschaft ausschließen. Sie seien die Weiterführung einer „neoliberalen Kriminalpolitik“¹⁶ und dienten der „Kolonialisierung der Sozialpolitik durch die Kriminalpolitik“¹⁷. Die Polizei dränge sich in die Sphäre der kommunalen Selbstverwaltung hinein, ihre Bürgernähe verschleierte die eigentliche Machtkonstellation zwischen Bürger und Staatsgewalt und problematische Einstellungen und Verhaltensweisen der Polizei gegenüber gesellschaftlichen Minderheiten würden kaschiert und möglicherweise sogar verstärkt. Zudem würden bestimmte Bewohner stigmatisiert, ohne dass die grundlegenden Probleme sozialer Benachteiligung tatsächlich angegangen würden.¹⁸ Dem ist entgegenzuhalten, dass die Beschreibung und Analyse der Probleme auf kleinräumiger Ebene notwendig ist, um angemessene Lösungen zu finden. Es ist Aufgabe (auch) der Polizei, dann dafür zu sorgen, dass diese Lösungen nicht auf repressive oder repressiv-präventive Maßnahmen reduziert werden, sondern dass die strukturellen Probleme benannt und in Angriff genommen werden. Insofern ist die Rolle der Polizei bei der bürgernahen Polizeiarbeit auch die eines Katalysators: Sie kann und muss gesellschaftliche Veränderungsprozesse in Gang setzen, um soziale Veränderungen zu erreichen, die dann mittelfristig auch die Kriminalität reduzieren können. Kurzfristige Lösungen dienen vordergründigen politischen Interessen. Dem muss sich eine demokratische Polizei verweigern.

13 Vgl. Christoph Hohage, „Incivilities“ und Kriminalitätsfurcht, in: Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle 1/2004, S. 77-95.

14 Vgl. Dirk Baier/Stefanie Kemme/Michael Hanslmaier/Bettina Doering/Florian Rehbein/Christian Pfeiffer, Kriminalitätsfurcht, Strafbedürfnisse und wahrgenommene Kriminalitätsentwicklung. Ergebnisse von bevölkerungsrepräsentativen Befragungen aus den Jahren 2004, 2006 und 2010, Hannover 2011, unter: <http://www.kfn.de/versions/kfn/assets/fob117.pdf>.

15 Vgl. Joachim Obergfell-Fuchs, Wirkung und Effizienz Kommunalen Kriminalprävention, in: Hans-Jürgen Kerner/Erich Marks (Hrsg), Internetdokumentation Deutscher Präventionstag, Hannover 2004, unter: <http://www.praeventionstag.de/nano.cms/dokumentation/details/61>.

16 Verena Schreiber, Fraktale Sicherheiten. Eine Kritik der Kommunalen Kriminalprävention, Bielefeld 2013, S. 13.

17 Reinhard Kreissl, Die präventive Polizei. Auf dem Weg zur gläsernen Gesellschaft?, in: Kritische Justiz 2/1981, S. 128-139, hier: S. 133.

18 Vgl. Schreiber, a.a.O. (Anm. 16).

Der Ansatzpunkt kommunalpräventiven Handelns ist das kommunale Quartier. Die ganzheitliche Sichtweise dieses Handlungsrahmens in seiner infrastrukturellen, architektonischen, versorgungstechnischen, sozialintegrativen, die Gentrifizierung begünstigenden und kriminalitätsstatistischen Bedeutung ermöglicht es, Kriminalitätsursachen zu erkennen und zu lokalisieren. Stadtteilorientierte Gemeinwesenarbeit will die Bewohner befähigen, Druck auf Politik und Verwaltung auszuüben, um Veränderungen zu erreichen. Die vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise zunehmend häufiger gestellte Frage nach der Wirkung öffentlich finanzierter Maßnahmen verlangt nach einer objektiven Bewertung ihrer Effektivität und ihrer Wirtschaftlichkeit bzw. der Kosten-Nutzen-Relation. Die Erfahrung zeigt, dass solche Überlegungen vielerorts die Akzeptanz der kommunalen Kriminalprävention fördern. Neben der Kriminalitätslage sind mit Blick sowohl auf die kommunale Kriminalprävention als auch auf den Quartiersansatz drei Analyseebenen von Interesse, da sie gleichzeitig die Rahmenbedingungen menschlichen und damit auch devianten Handelns sind: Infrastruktur, Sozialstruktur und situative Gegebenheiten. Umstritten war der Quartiersansatz, weil er – so das Hauptargument – zur „Stigmatisierung“ von Stadtteilen beitragen könne. Dementsprechend haben sich einige Städte geweigert, an den Aktivitäten zum Programm „Soziale Stadt“¹⁹ mitzuwirken, mit dem versucht wird, die unterschiedlichen Aktivitäten zur Verbesserung der kommunalen Lebensbedingungen zu bündeln. Allerdings lässt sich die Tatsache, dass die Probleme räumlich ungleich verteilt sind, nicht leugnen. Stadtteile, die Kriminalitätsschwerpunkte haben, sind meist auch benachteiligt, was die Versorgung mit kommunaler Infrastruktur in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Bildung anbetrifft.

In der Auswertung der vorhandenen Daten und den methodischen Ansätzen zur regionalen, kleinräumigen Analyse verschiedener Kriminalitätsformen wird ein großes Potenzial für die weitere Strukturierung der polizeilichen Arbeit gesehen, und zwar sowohl bezüglich präventiver und repressiver Maßnahmen als auch und vor allem bezüglich allgemeiner (sozial-)pädagogischer und sozialräumlicher Maßnahmen. Die Zusammenführung von Daten aus den Bereichen Soziales, Gesundheit, Schule und Polizei ist ein wichtiger Ansatzpunkt für die *gemeinsame* Suche der beteiligten Ressorts nach Lösungsansätzen.

Die Idee des „Quartiersmanagements“ wird vielerorts weiter verfolgt und ausgebaut, um der räumlichen und sozialen Bedeutung von Prävention gerecht zu werden. Denn diese entspricht den aktuellen kriminologischen Erkenntnissen aus der Analyse von Zusammenhängen zwischen soziostrukturellen Merkmalen des Raumes und der Kriminalitäts- und Täterbelastung, wonach die Häufung ungünstiger Faktoren Abweichung und Kriminalität produziert. Polizei alleine kann weder mit präventiven noch mit repressiven

19 Siehe Soziale Stadt NRW, unter: <http://www.soziale-stadt.nrw.de>.

Maßnahmen effektiv und nachhaltig die notwendigen (und auch wahrnehmbaren) Veränderungen bewirken. Prävention kann nicht die Aufgabe von Polizei und Justiz allein sein. Die Verhinderung von Straftaten ist nur durch eine konzertierte Aktion der Ressorts möglich, die für Polizei, Justiz, Soziales, Kinder, Jugend, Gesundheit, Umwelt, Bau, Verkehr und Bildung zuständig sind.

Die räumliche Verteilung von Kriminalität – Crime Mapping

Die Idee der Analyse der räumlichen Verteilung von Kriminalität ist nicht neu. Dabei wird in Deutschland inzwischen eine computergestützte und grafisch aufbereitete Darstellung von Daten betrieben, die weit über das vor allem in den USA, aber auch in Großbritannien übliche und vor allem öffentlichkeitswirksame „*Crime Mapping*“²⁰ hinausgeht.

Das sogenannte „*Hot-spot Mapping*“ wird in der Polizeiwissenschaft als Möglichkeit diskutiert, polizeiliche Ressourcen effektiver einzusetzen.²¹ Kritisiert wird jedoch, dass sich der Einsatz zu sehr an polizeilichen Daten orientiert. Diese Beschränkung muss aufgegeben werden. Durch die Zusammenführung von Daten aus den Bereichen Soziales, Gesundheit, Schule und Polizei können präventiv wie repressiv relevante Erkenntnisse gewonnen werden. Ein solcher „*Multi-agency-Ansatz*“ gilt bei der Kriminalitätsanalyse und bei der Prävention als besonders effektiv und effizient,²² wenn die Ergebnisse zwischen den beteiligten Institutionen diskutiert werden, um so das vorhandene intensive Praxiswissen besser in daraus abzuleitende Entscheidungen einzubringen.

Parallel dazu wird die Kombination von *Intelligence-led Policing*, *Problem-oriented Policing* und *Community Policing* als vielversprechende Möglichkeit diskutiert, orts- bzw. situationsbezogene Prävention mit erfolgreicher Repression zu verbinden. Konkret bedeutet dies, dass die vorhandenen polizeilichen Informationen (z.B. Informationen, die zur Anzeigeerstattung geführt haben, aber auch Erkenntnisse aus Tatortaufnahmen oder Zeugenvernehmungen) möglichst zeitnah auszuwerten sind, problemorientierte Ansätze entwickelt werden müssen und diese wiederum durch bürgernahe Polizeiarbeit umzusetzen sind. Die Polizei in Den Haag hat dazu die Begriffe „*hot crimes*“ (Straftaten, die aktuell besonders belastend sind), „*hot shots*“ (besonders aktive Wiederholungs- bzw. Intensivtäter), „*hot victims*“ (besonders belastete

20 Siehe für Los Angeles unter: http://www.lapdonline.org/crime_mapping_and_compstat, für England, Wales und Nordirland unter: <http://www.police.uk/> und für London unter: <http://maps.met.police.uk>.

21 Vgl. Rachael Reece-Smith/Stuart Kirby, Exploring the VLI, for Identifying Priority Neighborhoods, in the Context of Multi-Agency Community Safety Initiatives, in: *Policing* 1/2013, S. 42-52; Spencer Chainey/Jerry Ratcliffe, *GIS and Crime Mapping*, Chichester 2005.

22 Vgl. Reece-Smith/Kirby, a.a.O. (Anm. 21), S. 51.

Opfer) und „*hot groups*“ (Banden, kriminelle Organisationen) entwickelt²³ und geht davon aus, dass mit der Kombination der obengenannten Ansätze ein Kriminalitätsrückgang erzielt werden kann – vorausgesetzt, die Beteiligung der Bürger wird entsprechend organisiert und optimiert, denn in ihr wird ein Schlüsselement des Erfolgs gesehen.

Neuere kriminalgeografische Arbeiten konzentrieren sich dementsprechend auf die Analyse von Zusammenhängen zwischen soziostrukturellen Merkmalen des Raumes und der Kriminalitäts- und Täterbelastung. Sozioökologische Studien bestätigten, dass die Häufung ungünstiger Faktoren Abweichung und Kriminalität produziert. In Stadtvierteln mit hohen Armutskonzentrationen zeigt sich ein Verstärkungseffekt in Bezug auf Delinquenz, vor allem von Jugendlichen.

Basierend auf einer Langzeitstudie legten Weisburd u.a. das Augenmerk auf „*micro communities*“, die als Straßensegmente definiert werden.²⁴ Dabei konnten sie nachweisen, dass sich die Hälfte der begangenen Straftaten in lediglich fünf bis sechs Prozent der Straßensegmente der von ihnen untersuchten Stadt ereigneten. Diese „*crime hot spots*“ sind nicht in einem einzelnen Stadtviertel angesiedelt und die Unterschiede zwischen den einzelnen betroffenen Straßenzügen sind groß. Wesentliche Ergebnisse und Informationen gehen verloren, wenn man den Fokus auf größere Einheiten wie Stadtteile oder gar Gemeinden legt. Weisburd u.a. identifizierten zudem eine große Anzahl von Risikofaktoren und von protektiven, d.h. schützenden Faktoren, um daraus präventive Strategien zu entwickeln. Die Botschaft lautet: Schaut Euch die Straßen, Wege und Plätze an, die besonders kriminalitätsträchtig sind, und vergleicht nicht Städte oder Bezirke miteinander. Nur so kommt man den Ursachen für Kriminalität näher und nur so kann man wirksame Präventionsstrategien entwickeln.²⁵ Im Ergebnis wollen Weisburd u.a. das, was als „*Hot-spot Policing*“ diskutiert wird, mit effektiven Präventionsmethoden kombinieren. Die Tatsache, dass es dabei vor allem um soziale Aspekte im Gemeinwesen gehen muss, dürfte nicht verwundern, ist aber für alle, die nach „mehr vom selben“ (Paul Watzlawick) zur Bekämpfung der Kriminalität rufen, eine schlechte Nachricht. Mehr Justiz, mehr und härtere Gesetze, mehr Repression, mehr oder gar „härtere“ Polizei bringen keinen Erfolg. Es geht darum, die vorhandenen Ressourcen effektiv und angemessen

23 Vgl. Peter Versteegh/Theo van der Plas/Hans Nieuwstraten, The Best of Three Worlds: more effective policing by a problem-oriented approach of hot crimes, hot spots, hot shots, and hot groups, in: *Police Practice and Research: An International Journal* 1/2013, S. 66-81, hier: S. 71ff.

24 Vgl. David Weisburd/Elisabeth R. Groff/Sue-Ming Yang, *The Criminology of Place. Street Segments and Our Understanding of the Crime Problem*, New York 2012.

25 Vgl. Rüdiger Wulf/Joachim Obergfell-Fuchs, Prävention an Orten. Kriminologische Grundlagen und kriminalpräventive Ansätze, in: Klaus Boers/Thomas Feltes/Jörg Kinzig/Lawrence W. Sherman/Franz Streng/Gerson Trüg (Hrsg), *Kriminologie – Kriminalpolitik – Strafrecht. Festschrift für Hans-Jürgen Kerner zum 70. Geburtstag*, Tübingen 2013.

einzusetzen. Diese Idee des „*Smart Policing*“²⁶ besteht darin, Strategien zu entwickeln, die effektiv, effizient und wirtschaftlich sind.

Sozialer Zusammenhalt als präventiver Faktor

Auf der Suche nach Faktoren, die Kriminalität und Verbrechenfurcht gleichermaßen reduzieren können, wurde der Begriff der „*collective efficacy*“ geprägt. Er bezeichnet eine Form sozialen Kapitals, zu der die Bereitschaft gehört, einzuschreiten, wenn man eine verdächtige Person in der Gegend bemerkt. Zudem soll man bereit sein, für das Verhalten von Jugendlichen im Wohnviertel Verantwortung zu übernehmen und „*reciprocal social support*“ zu leisten, also anderen zu helfen, wenn sie in Schwierigkeiten sind. Das Wohnviertel sollte insgesamt ein „hilfreicher Ort“ sein und als solcher wahrgenommen werden. Die Bürger müssen (im Rahmen des rechtlich Zulässigen) selbst intervenieren, was wiederum eine Stärkung der informellen Kontrolle notwendig macht, durch die Kriminalität eher reduziert werden kann als durch formelle (polizeiliche, strafrechtliche) Kontrolle.

Ebenfalls in diesem Kontext wurde der Begriff der „sozialen Kohäsion“ („*social cohesion*“) geprägt. Er bezeichnet den Zusammenhalt von Mitgliedern einer Gruppe, in der gegenseitiges Vertrauen und Solidarität herrschen. Soziale Kohäsion ist dort gegeben, wo sich Menschen kennen, einander vertrauen und gemeinsame Werte haben. Soziale Kohäsion ist damit eine wesentliche Voraussetzung für Resilienz. Studien zeigen, dass in städtischen Räumen, in denen ein hohes Maß an sozialer Kohäsion gemessen wurde, ein niedrigeres Kriminalitätsaufkommen besteht als in Stadtteilen, in denen nur ein geringes Maß an sozialem Zusammenhalt vorlag. Städtische Räume, in denen die Bevölkerung gemeinsame bzw. gemeinschaftliche Wirkkraft entfaltet und die Fähigkeit und Bereitschaft besitzt, Verantwortung zu übernehmen, sind nicht nur sicherer im Sinne eines geringeren Kriminalitätsaufkommens, sondern zugleich auch mit weniger Unsicherheitsgefühlen verbunden und schaffen die Voraussetzungen dafür, dass die Bevölkerung inneren und äußeren Gefahren vitaler begegnen und in außergewöhnlichen Schadenslagen größere Selbstheilungskräfte entfalten kann. Die Stärkung sozialer Kohäsion wird als ganzheitlicher Präventionsansatz verstanden. Das zentrale, übergeordnete Ziel besteht darin, Strategien dafür zu entwickeln, die soziale Kohäsion einer Gemeinschaft so zu stärken, dass diese Gefahren selbstständig entgegentreten bzw. größere Selbstheilungs- und Unterstützungskräfte freisetzen kann.

26 Siehe die Website der Smart Policing Initiative unter: <http://www.smartpolicinginitiative.com>.

Generell gibt es Hinweise darauf, dass „*Problem-oriented Policing*“ bzw. „*Evidence-based Policing*“²⁷ durchaus Erfolg haben kann, wenn es angemessen vorbereitet wird. Um dies beurteilen zu können, ist einerseits die Frage wichtig, was als Hinweis darauf angesehen werden kann, dass und wie polizeiliche Maßnahmen „wirken“. Andererseits muss die Frage, wie die notwendigen Daten erhoben und ausgewertet werden sollen, bereits von Anfang an mit berücksichtigt werden. Des Weiteren ist es erforderlich, das Bewusstsein für die Wichtigkeit solcher Maßnahmen zu schärfen, um polizeiliches Handeln stärker als dies bislang der Fall ist überprüfen zu können. Zudem sollten die Erwartungen der Polizei an das eigene Handeln überprüft und, wenn nötig, relativiert werden. Es sollten sogenannte „*Good-practice-Modelle*“ entwickelt und in die Praxis übertragen werden. Solange dies nicht systematisch erfolgt, bleibt es bei dem allseits bekannten „Stochern im Nebel“, wobei durchaus öffentlichkeitswirksame „Erfolge“ erzielt werden können, deren Realität und Nachhaltigkeit allerdings meist sehr zweifelhaft sind. Wirkliche Erfolge sind nur dann erreicht, wenn man sie replizieren kann, d.h. wenn man Ursache und Wirkung entsprechend definieren kann.

27 Karen Bullock/Nick Tilley, Police Reform: the Prospects for Evidence Based Policing and Crime Reduction, in: Policing: An International Journal of Policy and Practice, S. 381-387.

Das Europäische Grenzüberwachungssystem EUROSUR: zur Technisierung, Standardisierung und Virtualisierung des Grenzmanagements in Europa

Die Grenzen Europas stehen und standen stets zur Disposition. Wurde durch den Frieden von Münster und Osnabrück politische Hoheitsgewalt noch verteilt, indem detailliert aufgelistete Ländereien und Städte einer bestimmten Herrschaft zugeschrieben wurden, so führte der Wiener Kongress zur Durchsetzung des Territorialitätsprinzips und somit zur Deckungsgleichheit der Konzepte Recht, Raum, Gesellschaft und Staat. Verschiedenste Phänomene der Globalisierung kratzen nun an diesem „Container“ des modernen Nationalstaats mit seinen territorialen Grenzen. In diesem Kontext ist Europa als politischer Akteur heute erneut herausgefordert, seine Grenzen zu verhandeln.

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit einem technisch vermittelten Schauplatz dieser Grenzziehungsarbeit auseinander, dem Europäischen Grenzüberwachungssystem EUROSUR (*European Border Surveillance System*). Im Rahmen des durch das EUROSUR geschaffenen Netzwerks werden grenzbezogene Informationen gesammelt, aufbereitet und ausgetauscht, die von den einzelnen Mitgliedstaaten der EU, Partnerorganisationen und auch von Überwachungsanlagen generiert werden. Anhand von Informationen unterschiedlichster Art – Risikoanalysen, geodätische Daten, tagesaktuelle Nachrichten, polizeiliche Informationen und (echtzeitnahe) Überwachungsdaten – aus verschiedenen Quellen und von unterschiedlichen Abschnitten entlang der EU-Außengrenzen wird ein gemeinsames europäisches Lagebild (*European Situational Picture*, ESP) der Situation an den Außengrenzen der EU erstellt. Das ESP wird dann wiederum mit Hilfe derselben Informations- und Kommunikationstechnik (IKT), d.h. des EUROSUR-Netzwerks, an die Mitgliedstaaten weitergegeben. Indem das EUROSUR-Netzwerk den Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten instituiert und standardisiert, formt es eine supranationale, eine europäische Außengrenze.

Während Grenzmanagement in Europa also auf der Vorstellung einer supranationalen EU-Außengrenze beruht, wird das Mandat zur Kontrolle von Teilabschnitten der Grenze jedoch weiterhin von den Mitgliedstaaten erteilt. Das EUROSUR-Netzwerk bearbeitet und überbrückt diese Spannung zwischen Management und Mandat, indem es den Informationsaustausch standardisiert, um ein gemeinsames Lagebild zu erstellen.

Die sukzessive Annahme dieses standardisierten, europäischen Kommunikationsschemas wird durch die parallele Entwicklung von Technik und Recht, d.h. durch die Formulierung einer Verordnung zum EUROSUR auf der einen Seite und die Entwicklung einer auf einem geographischen Informationssys-

tem (GIS) basierenden IKT, des EUROSUR-Netzwerks, auf der anderen möglich. Entsprechend fokussiert dieser Beitrag auf die Wechselwirkungen zwischen Technikentwicklung und Gesetzgebung bezüglich des EUROSUR. Dabei prägen Technisierungs-, Standardisierungs- und Virtualisierungsprozesse diese aufeinander bezogenen Entwicklungen.

Von der EUROSUR-Roadmap zur EUROSUR-Verordnung: Um welche Technik geht es?

Am 13. Februar 2008 stellte die Europäische Kommission das sogenannte *Border Package* vor. Das *Border Package* besteht aus drei Mitteilungen, in denen Pläne und Ideen für ein integriertes Grenzmanagement (*Integrated Border Management*, IBM) ausgeführt werden.¹ Die Mitteilung der Kommission zur Schaffung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) – im Folgenden als „EUROSUR-Roadmap“ bezeichnet – beschreibt dabei mögliche Komponenten einer Neukonfiguration und Reorganisation des Grenzmanagements selbst. Dabei wird die Notwendigkeit unterstrichen, überwachungstechnische Synergien zu nutzen und Informationen auszutauschen, um „unerlaubte Grenzübertritte zu verhindern, gegen grenzüberschreitende Kriminalität vorzugehen und Maßnahmen gegen Personen zu unterstützen, die die Grenze illegal überschritten haben“.² Fast vier Jahre später, am 12. Dezember 2011, legte die Europäische Kommission den Gesetzesentwurf zum EUROSUR vor.³ Die Mitgliedstaaten waren nun aufgefordert, die Frage der Subsidiarität zu klären, d.h. in den nationalen Parlamenten

-
- 1 Neben den Plänen für ein Europäisches Grenzüberwachungssystem legte die Kommission die Ergebnisse einer ersten Evaluierung der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) sowie darauf beruhende Vorschläge zur Stärkung der Kompetenzen und Ressourcen von Frontex vor. In einer weiteren Mitteilung regte sie die Schaffung eines Ein- und Ausreiseregisters an. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX, KOM(2008) 67 endgültig, Brüssel, 13. Februar 2008; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR), KOM(2008) 68 endgültig, Brüssel, 13. Februar 2008 (im Folgenden zitiert als „EUROSUR-Roadmap“); Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union, KOM(2008) 69 endgültig, Brüssel, 13. Februar 2008.
 - 2 EUROSUR-Roadmap, a.a.O. (Anm. 1), S. 2.
 - 3 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR, KOM(2011) 873 endgültig, 2011/0427 (COD), Brüssel, 12. Dezember 2011 (im Folgenden zitiert als „EUROSUR-Gesetzesentwurf“).

festzustellen, ob die EU in dieser Angelegenheit zuständig ist.⁴ Nachdem der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament jeweils ihre Position festgelegt hatten, wurde Anfang Dezember 2012 unter zypriotischer Präsidentschaft der Trilog zwischen Rat, Parlament und Kommission mit dem Ziel eröffnet, die Verordnung im Oktober 2013 zu beschließen.⁵ Am 10. Oktober 2013 wurde die EUROSUR-Verordnung vom Europäischen Parlament mit 479 zu 101 Stimmen bei 20 Enthaltungen verabschiedet.⁶ Der Rat nahm die Verordnung am 22. Oktober 2013 ohne Erörterung an.⁷ Sie trat am 2. Dezember 2013 in Kraft.⁸

In der *EUROSUR-Roadmap* vom 13. Februar 2008 wird das EUROSUR als „gemeinsamer technischer Rahmen“ bezeichnet, der dazu beitragen soll, dass

„die Behörden der Mitgliedstaaten auf lokaler Ebene effizient handeln, auf nationaler Ebene reglementieren, auf europäischer Ebene koordinieren und mit Drittländern kooperieren können, um Personen, die versuchen außerhalb der Grenzübergangsstellen illegal in die EU zu gelangen, zu erkennen, zu identifizieren, aufzuspüren und aufzugreifen“.⁹

Betrachtet man die Ebenen, auf denen Verbesserungen des Grenzschutzes durch das EUROSUR angestoßen werden sollen – Reaktionsfähigkeit auf lokaler Ebene, Verteilung von Ressourcen und Personal auf der nationalen und der europäischen Planungsebene sowie interorganisationaler Informationsaustausch und Beziehungen mit Drittländern – ist die politische und geographische Reichweite des integrierten Grenzüberwachungssystems EUROSUR beachtlich.

Nach der Veröffentlichung der *Roadmap* vom Februar 2008 folgte eine Phase der Durchführung politischer und technischer Machbarkeitsstudien. Die *Roadmap* forderte explizit dazu auf, das 7. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung (RP7) für Forschung und Entwicklung im Bereich Grenzüberwachung heranzuziehen. Bis 2012 hatte die EU 16 Projekte, von denen man sich Synergien mit dem EUROSUR-System versprach, mit mehr als 170

4 Siehe Artikel 5 (3) des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und das Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Im Falle der EUROSUR-Verordnung äußerte lediglich das schwedische Parlament Bedenken bezüglich einer Zuständigkeit der EU.

5 Vgl. EUROSUR-Gesetzesentwurf, a.a.O. (Anm. 3), Artikel 21 (2).

6 Vgl. Europäisches Parlament, Aktuelles, EU-Grenzkontrollen: Abgeordnete verabschieden Eurosur-Regeln, Pressemitteilung, 10. Oktober 2013, unter: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131007IPR21624/html/EU-Grenzkontrollen-Abgeordnete-verabschieden-Eurosur-Regeln>.

7 Vgl. Rat der Europäischen Union, Rat beschließt Grenzüberwachungssystem, 22. Oktober 2013, unter: <http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus?focusName=the-council-adopts-external-border-surveillance-system&lang=de>.

8 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR), in: Amtsblatt der Europäischen Union L295/11, 6. November 2013, Artikel 24 (2) (im Folgenden zitiert als EUROSUR-Verordnung).

9 *EUROSUR-Roadmap*, a.a.O. (Anm. 1), S. 4.

Millionen Euro gefördert. Im Rahmen der Projekte wurden u.a. Drohnen und Satelliten hinsichtlich ihres Nutzens für die zivile Sicherheit entwickelt und getestet.¹⁰ In der öffentlichen Diskussion wurde das EUROSUR in diesem Zeitraum vorwiegend als Beitrag zur Ausweitung der Überwachung der europäischen Außengrenzen und als indirekte Subventionierung der Rüstungsindustrie gesehen und kritisiert.¹¹

Jedoch widmen sich weder die beiden Pilotprojekte zum EUROSUR¹² noch der am 12. Dezember 2011 von der Kommission vorgelegte Gesetzesentwurf den Apparaturen der Grenzüberwachungstechnik. Es geht vielmehr um eine Kommunikationsplattform, die den Informationsaustausch durch die standardisierte Informationsabfrage und -darstellung regelt. Die Kritik am EUROSUR als bloßer Überwachungsgigant übersieht die Veränderungen, die sich durch ein intelligentes Informationssystem auf interorganisationaler und behördlicher Ebene abzeichnen. Denn technisch erreicht werden sollen die oben genannten Ziele weniger durch ein Aufrüsten der Außengrenzen der EU, als vielmehr durch Kooperation und Informationsaustausch. Das EUROSUR-Netzwerk setzt Letzteres um. Die Visualisierung der auf nationaler Ebene generierten Informationen in einem gemeinsamen Lagebild soll den Mehrwert des Informationsaustauschs als Bild darstellen. Die Visualisierung plausibilisiert die Integration, d.h. die Europäisierung des Grenzmanagements.

Im Laufe der Ausgestaltung des EUROSUR rückte so auch das ESP in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Das ESP stellt die aus verschiedenen Quellen gewonnenen Daten vor dem Hintergrund einer geographischen Europakarte dar. Das EUROSUR-Netzwerk basiert auf IKT und produziert mit Hilfe eines GIS aus den diskontinuierlich erhobenen Daten Lagebilder in Form elektronischer Karten. Mit der Entwicklung der Software wurde 2010 begonnen. Sie ist an beide Pilotprojekte gebunden. Strukturen und Definitionen, die sich in der Testphase der Software bewährt haben, wurden in den Gesetzesentwurf aufgenommen. Die EUROSUR-Verordnung befasst sich

10 Vgl. Ben Hayes/Matthias Vermeulen, *Borderline. The EU's New Border Surveillance Initiatives*, Berlin 2012.

11 Vgl. ebenda; vgl. auch Jörg Stikkan, *Die Geheimnisse der Festung Europa*, voxeurop, 4. Oktober 2012, unter: <http://www.presseurop.eu/de/content/article/2804811-die-geheimnisse-der-festung-europa>; Matthias Monroy, *Militarisierung des Mittelmeers*, Telepolis, 8. April 2011, unter: <http://www.heise.de/tp/artikel/34/34515/1.html>.

12 Im Dezember 2009 startete ein kleines Pilotprojekt zum EUROSUR-Netzwerk mit Beteiligung Finnlands, Frankreichs, Italiens, Polens, der Slowakei und Spaniens. Seit November 2010 läuft die zweite Pilotphase, in der zu den bereits erwähnten sechs Mitgliedstaaten sukzessive weitere Mitgliedstaaten hinzukamen. Die Teilnahme am Pilotprojekt setzt das Vorhandensein eines nationalen Koordinierungszentrum (*National Coordination Centre, NCC*) voraus. Ein *Memorandum of Understanding (MoU)* zwischen Frontex und den einzelnen Mitgliedstaaten regelt weitere Details des Pilotprojekts, ist aber kein öffentlich zugängliches Dokument. Frontex hat die spanische Firma GMV mit der technischen Implementierung des Netzwerks beauftragt. Das Auftragsvolumen liegt bei 1,5 Millionen Euro. Vgl. European Commission, *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR)*, SEC(2011) 1536 final, Brüssel, 12. Dezember 2011, S. 6.

folglich mit der Zusammensetzung der Lagebilder und den erforderlichen Kommunikationsabläufen sowie dem endgültigen ESP. Sie behandelt ebenfalls kurz die Zuständigkeiten und Hierarchien innerhalb des Netzwerks und schlägt darüber hinaus ein supranationales, d.h. europäisches Grenzmanagement vor.

Eine Voraussetzung für den Anschluss an das EUROSUR-Netzwerk sind Umstrukturierungen in den nationalen Behörden.¹³ Außerdem ist zu erwarten, dass sich die tägliche Praxis der Grenzsicherung durch den technisch forcierten, proaktiven Ansatz verändert wird.¹⁴ Die Informationen, die durch das Netzwerk ausgetauscht werden, sollen außerdem aggregiert und zentral analysiert werden, was auf eine Zunahme der Zuständigkeiten der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) hindeutet.

Das EUROSUR-Netzwerk und seine IT- Klassifikationen – Wechselwirkungen zwischen Technisierung und Europäisierung

In der EUROSUR-Verordnung werden die Kommunikationsabläufe geregelt, die für die Herstellung eines ESP zur Situation an den Außengrenzen der EU benötigt werden. In Artikel 4 (1) sind die Komponenten des EUROSUR-Rahmens aufgeschlüsselt. Dort heißt es:

„Für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit im Bereich der Grenzüberwachung nutzen die Mitgliedstaaten und die Agentur unter Berücksichtigung der bestehenden Mechanismen für Informationsaustausch und Zusammenarbeit den EUROSUR-Rahmen, der folgende Komponenten umfasst:

- a) nationale Koordinierungszentren;
- b) nationale Lagebilder;
- c) ein Kommunikationsnetz;
- d) ein europäisches Lagebild;
- e) ein gemeinsames Informationsbild des Grenzvorbereichs;
- f) eine gemeinsame Anwendung von Überwachungsinstrumenten.“¹⁵

13 Die Errichtung nur eines nationalen Koordinierungszentrums in jedem Mitgliedstaat knüpft unmittelbar an die Empfehlungen der 2007 von Frontex vorgelegten BORTEC-Studie an, zu denen u.a. eine schlankere Organisation der mit Grenzschutz befassten Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten gehört.

14 Zur Proaktivität des Grenzschutzes, der insbesondere durch die Vision eines gemeinsamen Informationsbilds des Grenzvorbereichs (*Common Pre-frontier Intelligence Picture*, CPIP) Vorschub geleistet wird, siehe Julien Jeandesboz, *Beyond the Tartar steppe: EUROSUR and the ethics of European border control practices*, in: J. Peter Burgess/Serge Gutwirth (Hrsg.), *A Threat Against Europe? Security, Migration and Integration*, Brüssel 2012, S. 111-131.

15 EUROSUR-Verordnung, a.a.O. (Anm. 8), Artikel 4 (1).

Die nationalen Koordinierungszentren (*National Coordination Centres*, NCCs) sind in jedem Mitgliedstaat der zentrale Ort mit Blick auf ein europäisches Grenzmanagement. Sie sind für die Kommunikation und Kooperation mit Frontex und den anderen Mitgliedstaaten verantwortlich. Durch diese organisatorische Veränderung wird Grenzmanagement supranationalisiert. Jedes NCC erstellt durch die Eingabe der Informationen in die EUROSUR-Software ein nationales Lagebild.¹⁶ Die Informationen werden durch das Netzwerk an Frontex weitergegeben. Die Agentur wiederum integriert diese Daten und fügt die nationalen Lagebilder sowie zusätzliche Informationen aus dem gemeinsamen Informationsbild des Grenzvorbereichs (*Common Pre-frontier Intelligence Picture*, CPIP)¹⁷ zu einem europäischen Lagebild¹⁸ zusammen. Jedes Lagebild umfasst drei Schichten. In Artikel 8 (2 a-c) der EUROSUR-Verordnung wird zwischen der Ereignisschicht, der Einsatzschicht und der Analyseschicht differenziert. Das CPIP stellt einen entscheidenden Mehrwert für die Mitgliedstaaten dar, indem es diesen einen Anreiz bietet, ihrerseits Informationen einzugeben, um letztlich mehr Informationen, insbesondere aus dem Grenzvorbereich, zu erhalten.

Im Zentrum der graphischen Benutzeroberfläche (*Graphical User Interface*, GUI) des EUROSUR ist der europäische Kontinent schablonenhaft abgebildet, der sich vor einem hellblauen Hintergrund weiß abhebt. Die Darstellung dient als eine Art virtuelle Pinnwand, auf der Informationen entsprechend ihrer geographischen Position als *tags* mit zu öffnenden Berichtfeldern „befestigt“ werden können. Mit Hilfe des EUROSUR-GUI können Informationen sowohl gelesen als auch eingegeben werden. Die Menüführung sieht *items* zur standardisierten Eingabe von Informationen sowie zur Filterung einer Informationsabfrage vor.

Die einzugebenden Informationen werden in verschiedene Typen grenzrelevanter Vorfälle unterschieden. Bei Ministertreffen und in einschlägigen Arbeitsgruppen wurde festgelegt, welche Vorfälle für die EU als grenzrelevant gelten, d.h. welche Vorfälle nicht nur lokale Phänomene sind, sondern mit Blick auf den Schengen-Raum der EU als Störung begriffen werden sollen. Das Ergebnis ist ein Katalog von Vorfällen, der auf die EUROSUR-Benutzeroberfläche übertragen wurde. Auf diese Weise spiegelt sich der implizite Konsens über grenzrelevante Vorfälle in den Menüpunkten der Benutzeroberfläche wider.¹⁹ Die Klassifikation grenzrelevanter Vorfälle wird somit in

16 Zur inhaltlichen und organisatorischen Schichtung des nationalen Lagebildes vgl. ebenda, Artikel 9.

17 Zur inhaltlichen und organisatorischen Schichtung des CPIP vgl. ebenda, Artikel 11.

18 Zu den Informationsbestandteilen und der organisatorischen Schichtung des ESP vgl. ebenda, Artikel 10.

19 Entsprechend umfasst die Ereignisschicht der nationalen Lagebilder die folgenden vier Teilschichten:

„a) eine Teilschicht unbefugte Grenzübertritte, einschließlich Informationen, die dem nationalen Koordinierungszentrum über Vorfälle vorliegen, die sich auf ein Risiko für das Leben von Migranten beziehen;

b) eine Teilschicht grenzüberschreitende Kriminalität;

c) eine Teilschicht Krisensituationen;

IT-Klassifikationen übertragen, die wiederum die politische Übereinkunft festigen, indem sie die Kommunikationsabläufe zwischen den Grenzkontrollbehörden in Europa strukturieren.

Um Informationen über einen Vorfall einzugeben, wählt der Benutzer die entsprechende Kategorie und verfasst mit Hilfe einer Eingabemaske einen Ereignisbericht (*incident report*). Die eingegebenen Informationen werden generell an Frontex weitergegeben und fließen in die Risikoanalysen der Agentur ein.

Die Standardisierung der Informationsanforderungen und -verarbeitung durch das EUROSUR-Netzwerk hat zu einer europäischen Neubewertung der Grenzgebiete geführt. Nicht nur sind bestimmte Typen von Vorfällen als im europäischen bzw. im Schengener Maßstab relevant definiert. Auch sind die Mitgliedstaaten angehalten, „jedem Vorfall [...] eine einzige indikative Einstufung hinsichtlich seiner Auswirkung [zuzuteilen] die von gering („low“) und mittel („medium“) bis hoch („high“) geht“.²⁰ Die Einstufungen werden wiederum von Frontex geprüft und aggregiert, sodass bestimmte Grenzabschnitte gemäß Einstufung und Häufung der Vorfälle im ESP farblich dargestellt werden können. Grenzabschnitte, an denen Vorfälle mit hoher Auswirkung auftreten, sind rot dargestellt; Abschnitte, die Vorfälle mit mittlerer Auswirkung aufweisen, sind gelb, Grenzabschnitte, an denen Vorfälle mit geringer Auswirkung auftreten, grün markiert. Schließlich ergibt sich aus dieser Einstufungsampel die Möglichkeit eines auch in der elektronischen Karte abzulesenden Quasi-Mandats.²¹

Das EUROSUR ermöglicht über die Strukturierung der Kommunikation und Informationsdarstellung eine Integration des Grenzmanagements in Europa. Durch die Einforderung und Verbreitung technischer Standards ist das Netzwerk der technische Rahmen für die und das Mittel zur Europäisierung. Es gibt viele Gründe dafür, dass das EUROSUR-Netzwerk seit 2010 von den Mitgliedstaaten angenommen wird und sich seine Nutzung zu etablieren scheint. Ein Grund liegt in der Versinnbildlichung des seit 2003 – d.h. bereits vor der Veröffentlichung der *EUROSUR-Roadmap* – in Mode gekommenen Konzepts der virtuellen Grenze. Dieses Konzept findet sein organisatorisches Echo im virtuellen EUROSUR-Netzwerk und spiegelt sich in der Darstellung einer Vielzahl virtuell gewonnener Daten im ESP wider. Diese Wechselwirkungen zwischen Virtualisierung und Technisierung sind Gegenstand des folgenden Abschnitts.

d) eine Teilschicht sonstige Ereignisse, die Informationen zu unbekanntem und verdächtigen Fahrzeugen, Schiffen und anderen Wasserfahrzeugen sowie Personen an den, entlang der oder in der Nähe der Außengrenzen des betreffenden Mitgliedstaats sowie zu sonstigen Ereignissen enthält, die sich erheblich auf die Kontrolle der Außengrenzen auswirken könnten“, ebenda, Artikel 9 (3 a-d).

20 Ebenda, Artikel 9 (4).

21 Vgl. ebenda, Artikel 15 (1 c).

Im Folgenden soll herausgearbeitet werden, dass das Konzept der virtuellen Grenze als Leitbild für die Integration des EU-Grenzmanagements fungiert und damit sowohl eine geographische Flexibilisierung der Grenzkontrollen als auch eine Erweiterung der Kompetenzen des Grenzschutzes ermöglicht. Die instituierende Funktion des Konzepts der virtuellen Grenze und seine Wirkungsweise lassen sich am besten mit Hilfe des Leitbildkonzepts, wie es 1990 von einem Autorenkollektiv um den Organisationswissenschaftler Günther Ortmann anhand der Einführung von EDV-Systemen in Organisationen herausgearbeitet wurde, erklären.²² Mit dem Konzept des Leitbildes lässt sich verdeutlichen, warum das EUROSUR als technischer Rahmen funktioniert. Mit ihm kann erstens gezeigt werden, warum es von den Mitgliedstaaten angenommen wird, und zweitens, warum mit der Umstellung auf das EUROSUR Veränderungen in Gang gesetzt werden, die zuvor ohne supranationalen Konsens blieben.

Ortmann et al. definieren Leitbilder oder „allgemeiner gesprochen, Deutungsschemata“ als „Mittel“, derer sich Akteure für die Interpretation ihrer Welt und zum Zwecke der Kommunikation bedienen.“²³ Leitbilder sind zwar vage, jedoch Konsens stiftende Formulierungen, die es erlauben, über eine noch nicht konkret gewordene gemeinsame Vorstellung zu sprechen, deren konkrete Bedeutung erst später verengt und manifest wird. Allerdings können sich Akteure – sei es auf der Ebenen des Managements, der Produktion oder in der Politik – nicht willkürlich irgendeines Leitbildes bedienen. Leitbilder sind keine beliebige, bildhafte Sprachregelung. Sie können auch nicht *ad hoc* mobilisiert werden, um eine bestimmte politische Entscheidung herbeizuführen. Vielmehr wirken Leitbilder als Strukturierungsmoment, insbesondere mit Blick auf die kognitiven und normativen Weichenstellungen, die notwendig sind, um die Reproduktion des Leitbildes zu fördern und damit seine Akzeptanz und sein Funktionieren zu begünstigen.²⁴ Ein Leitbild *leitet*, prägt den Entwicklungsprozess, bleibt aber *bildhaft* und damit reinterpremierbar, erweiterbar und veränderbar. In diesem Sinne definieren Ortmann et al. Leitbilder als „bildhafte interpretative und zugleich normative Schemata, die einer kognitiven bzw. normativen Struktur ‚entnommen‘ werden, die so zugleich reproduziert und verändert wird.“²⁵ Dabei kann ein Leitbild auch als Utopie formuliert Wirkung entfalten, indem es das Management einer Organisation inspiriert. Leitbilder betreffen und umschreiben auf diese Weise sowohl die Problemlage als auch die Lösungsansätze. Sind sie erst einmal als strukturierendes Moment in den Diskurs eingeführt und werden im Feld reproduziert,

22 Vgl. Günther Ortmann/Arnold Windeler/Albrecht Becker/Hans-Joachim Schulz, Computer und Macht in Organisationen. Mikropolitische Analysen, Opladen 1990.

23 Ebenda, S. 8.

24 Vgl. ebenda, S. 62.

25 Ebenda, S. 439.

können Leitbilder mit wechselnden Bedeutungen versehen und flexibel genutzt werden.

Bereits fünf Jahre bevor die Kommission die *EUROSUR-Roadmap* vorstellte, gelangte das Konzept der virtuellen Grenze in Umlauf. Es trat erstmals in einer 2003 von dem französischen *Think-Tank* CIVIPOL angefertigten Studie²⁶ in Erscheinung. Im November desselben Jahres wurde es dann vom Rat der EU in das „Programm mit Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den Seegrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ übernommen. Darin heißt es:

„Das Programm geht von dem Konzept der virtuellen Seegrenze aus und zielt darauf ab, den Grenzschutz an den rechtmäßigen Grenzen der Mitgliedstaaten durch ein gemeinsames operatives Vorgehen und spezifische Maßnahmen an den Orten zu erhöhen, von denen die illegalen Migrationsströme ausgehen oder die auf den einschlägigen Transitstrecken liegen.“²⁷

Durch die Kopplung des Konzepts der virtuellen Grenze an die Idee der maritimen Grenze wird es möglich, die Idee der präzisen territorialen Grenze in deren Räumlichkeit zu öffnen und sie geographisch weniger eindeutig erscheinen zu lassen. Die klassischen Aufgaben des Grenzschutzes und der Kontrolle werden so jenseits der Grenzlinie möglich. Ben Hayes kommentiert in diesem Zusammenhang: „Dem liegt das Prinzip zugrunde, dass die ‚Seegrenze‘ der EU bis zu jedem Land reicht, mit dem die EU sich ein Meer teilt und ihr damit grundsätzlich das Recht gibt, das ganze Meer polizeilich zu kontrollieren.“²⁸ Durch die Uneindeutigkeit und das Nicht-Sehen auf Hoher See entsteht eine Grauzone, die äußerst kritisch zu bewerten ist, politisch jedoch toleriert wird, weil sie das (nationalstaatliche) Mandat sowohl geographisch als auch institutionell öffnet. Die Ähnlichkeit der Konnotationen von „Meer“ und „Virtualität“ begünstigt dabei die Eingängigkeit des Konzepts der virtuellen Seegrenze. Gleichzeitig wird damit das Problem der Migration über die Seegrenze des Mittelmeeres durch ein *bewegtes* Grenzkonzept umschrieben, das den Erfahrungen sowohl von Grenzbeamten als auch von Migranten eher entspricht und dementsprechend an Konjunktur gewinnt.

Eine weitere Neuinterpretation oder Bedeutungserweiterung des Konzepts der virtuellen Grenze zeichnet sich auch im eingangs erwähnten *Border Package* von 2008 ab. Durch die dort angestoßene Neuausrichtung des Grenzmanagements wird das Konzept der virtuellen Grenze mit Blick auf

26 Dimitris Papadopoulos/Niamh Stephenson/Vassilis Tsianos, *Escape Routes. Control and Subversion in the 21st century*, London/Ann Arbor 2008, S. 178-181.

27 Rat der Europäischen Union, Programm mit Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den Seegrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 15445/03, Brüssel, 28. November 2003, S. 2.

28 Ben Hayes, *Cover-up! Proposed Regulation on Border Guard hides unaccountable, operational bodies*, Statewatch analysis, November 2003, unter <http://www.statewatch.org/news/2003/nov/10euborders.htm> (eigene Übersetzung).

Informationsgewinnung und ein auf Ermittlung und Prävention ausgelegtes Grenzmanagement umgedeutet. Das Konzept der virtuellen Grenze wird mit dem Ansatz eines erkenntnisgestützten Grenzmanagements verbunden. In einem Beitrag in der Zeitschrift *Focus* der *AeroSpace and Defence Industries Association of Europe* (ASD) weist Ilkka Laitinen, Direktor von Frontex, ausdrücklich auf die Notwendigkeit und Leistungsfähigkeit des Konzepts der virtuellen Grenze hin:

„Im 21. Jahrhundert muss Grenzmanagement erkenntnisgestützt sein. Das ist eine der Voraussetzungen für alle Maßnahmen, die mit Blick auf die Grenzen ergriffen werden. Ein effektives Grenzmanagement ohne hochentwickelte Systeme zur Datensammlung und -analyse und deren anschließende zügige Weiterleitung an die Beamten, die direkt vor Ort z.B. darüber entscheiden, ob Personen oder Waren berechtigt sind, die Grenze zu passieren, gibt es nicht. [...] Deshalb ist das Konzept der ‚virtuellen Grenze‘ so wichtig, denn Grenzmanagement beginnt bereits beim Sammeln von Informationen oder beim Ausstellen eines Visums in einem Drittland. Die physische Grenze ist gewissermaßen nur die ‚letzte Grenzlinie‘.“²⁹

Das Sammeln, Aggregieren und Auswerten von Daten bilden die Grundlage für die Verteilung von Ressourcen und Personal entlang der Grenzen, aber auch für individuelle Kontrollen und andere Maßnahmen von Grenzbeamten. So liegen dem Vorgehen der Grenzbeamten vor Ort auf dem neuesten Stand befindliche Informationen aus Datenbanken zugrunde und treten an die Stelle des „Nasenfaktors“ – der konkreten Verdachtsschöpfung durch Erfahrung und Gespür der Beamten.

Der Idee eines analysierenden und vorseilenden Grenzmanagements, das von der klassischen Gefahrenabwehr an der Grenze zu unterscheiden ist, liegt die Entwicklung eines Lagebildes über den Grenzvorbereich zugrunde. Dabei sollen nur die Informationen Eingang in das CPIP finden, die auf eine mögliche Grenzverletzung hindeuten, da diese Informationen für die Reaktionsfähigkeit der Grenzschützer besonders interessant sind. Allerdings liegt der Grenzvorbereich außerhalb des Gebietes, in dem (europäische) Grenzschützer hoheitliche Aufgaben wahrnehmen dürfen. Die Virtualität des CPIP unterwandert diese Einschränkung, indem es Grenzsicherung zunächst in einen nichtterritorialen Raum, nämlich die virtuelle Sphäre der Datensammlung und -analyse, verlagert. Dieser auf intelligenten Informationssystemen basierende Prozess wird durch das CPIP in das gemeinsame europäische Lagebild eingeschrieben. Das EUROSUR-Netzwerk, das das auf Informationsaustausch beruhende ESP ermöglicht, entspricht schließlich als GIS-gestütztes virtuelles IKT-Netzwerk der Vorstellung einer virtuellen Grenze.

29 Ilkka Laitinen, *Shaping European Security*, in: *Focus* 2/2008, S. 8 (eigene Übersetzung).

An dieser Stelle wird eine Beobachtung von Ortmann et al. besonders relevant. Die Autoren stellen fest, dass „Leitbilder [...] fast automatisch mit neuer Technik, insbesondere EDV, verknüpft [werden]. Eine neue Lösung heißt: eine EDV-unterstützte Lösung.“³⁰ Das Leitbild wird damit nicht nur technisch umgewandelt und dadurch manifest und konkret; das virtuelle Netzwerk stellt als Medium auch eine räumlich neue Grenze dar. Den Operationen wird nicht mehr die vermessene geographische Grenze zugrunde gelegt, sondern grenzrelevante Vorfälle, die für das Grenzmanagement bereits im Grenzvorbereich relevant werden. Die virtuelle Grenze erlaubt eine neue Handhabung des Grenzmandats, das Interventionen der Exekutivorgane weiterhin mit territorialer Integrität rechtfertigt, ohne jedoch den Grenzschutz an das Territorium zu binden. Gleichzeitig sind die rechtliche Zuständigkeit für illegale Einwanderer und deren Rechtsansprüche an die Präsenz auf dem jeweiligen Territorium gebunden.³¹

Die digitale Karte visualisiert das Konzept einer europäischen Außengrenze, die durch das Konzept der Virtualität charakterisiert wird. Das Leitbild wird technisch vermittelt manifest und die elektronische Karte (das gemeinsame Produkt des virtuellen EUROSUR-Netzwerks) wird dabei schließlich selbst zum Leitbild. Auf diese Weise kommt es im Prozess der Einführung einer neuen Technik zu einer Wechselwirkung zwischen der Etablierung der Technik selbst und der fortschreitenden Europäisierung des Grenzschutzes. Die Akzeptanz des Leitbildes und, technisch vermittelt, auch der damit verbundenen Europäisierung wird durch die Visualisierung des ESP konsolidiert. Paradigmatisch dafür steht die Aussage eines Grenzbeamten, der seit einiger Zeit im Pilotprojekt mit dem Netzwerk arbeitet: „Als ich das EUROSUR zum ersten Mal auf dem Bildschirm sah, verstand ich endlich, worum es überhaupt ging.“³²

Welche Veränderungen werden sich durch das EUROSUR für ein integriertes Grenzmanagement in Europa ergeben?

Technisierung, Standardisierung und Virtualisierung führen im EUROSUR-Netzwerk in wechselseitiger Verstärkung zur Entstehung einer EU-Außengrenze. Das Netzwerk, das gemeinsam mit der einschlägigen EU-Verordnung das Grenzmanagement in Europa verbindlich organisiert, ermöglicht durch seine technische Struktur ein Maß an Europäisierung und Integration, das noch vor zehn Jahren undenkbar gewesen wäre.

30 Ortmann et al, a.a.O. (Anm. 22), S. 442-443.

31 Zur „territorialen Staffelung“ des Rechtszugangs von Migranten und Flüchtlingen auf dem Weg nach Europa vgl. Silja Klepp, Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer, Bielefeld 2011, S. 107, 256-260, 383-384, 387-388, 392..

32 Originalzitat englisch, eigene Übersetzung.

Das EUROSUR-Netzwerk fördert neue Kommunikationsformate und regt den Informationsaustausch und die interorganisationale Kooperation an. Durch die Nutzung seiner Software können sich diese Veränderungen zugleich zügig verstetigen. So entsteht die europäische Außengrenze durch interorganisationale Kooperation und Datentransfer. Dabei wird der Grenzraum gleichzeitig politisch-administrativ neu strukturiert. Technik hat dabei nicht nur eine vermessende und repräsentierende Funktion (als Instrument), sondern ist vielmehr mediatisierte Politik, Motor der Harmonisierung des EU-Grenzschutzes und der Grenzziehungspraktik *sui generis*. Die Technisierung der Grenzüberwachung – und mittelbar auch der Grenzziehung – plausibilisiert dabei die Standardisierung und Virtualisierung hin zu einem europäischen Grenzgebilde.

Für das Grenze-Ziehen und die Operationalisierung von Grenze ergeben sich aus einem Lagebild ganz andere Möglichkeiten als die Nachteile von bis zu 30 Kilometern über eine Grenzlinie hinweg im Falle eines begründeten Verdachts. Der Informationsaustausch über grenzrelevante Vorfälle an den gemeinsamen Außengrenzen und die Sammlung und Darstellung dieser Informationen in einem Lagebild machen proaktiven Grenzschutz nicht nur möglich, sondern suggerieren visuell, dass man bereits etwas tun muss, auch wenn man (geographisch) noch nicht zuständig ist. Das verbildlichte Selbstverständnis, das durch das Informationsbild des Grenzvorbereichs in das EPS geschrieben wird, ist das eines proaktiven Grenzmanagements.

Entsprechend ist eine argumentative Prämisse des EUROSUR-Projektes, dass eine intensivere Kooperation und ein verstärkter Informationsaustausch zwischen EU-Mitgliedstaaten und EU-Behörden zu besseren Fahndungsergebnissen und einem effizienteren Grenzschutz führen werden und entscheidend zur Rettung von Migranten, die in Seenot geraten sind, beitragen können. Michele Cercone, Sprecher von EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström, erklärte hierzu: „Wir brauchen Eurosur, weil wir in den vergangenen Jahren festgestellt haben, dass wir schon sehr viele wertvolle Informationen sammeln, sie aber nicht austauschen. Weder unter den Mitgliedstaaten, noch die verschiedenen nationalen Behörden untereinander.“³³

Die Prämisse, dass ein besserer Informationsfluss und eine schnellere Reaktionsfähigkeit die Qualität des Grenzschutzes erhöhen, gilt es bei der Evaluation des EUROSUR im Auge zu behalten. Denn allein bei der Seenotrettung ist es beispielsweise fraglich, ob sich die Zahl der Todesfälle auf See tatsächlich durch einen Mangel an Information (oder mangelnden Informationsfluss) erklären lässt und somit durch bessere Kommunikation reduziert werden könnte. Nicht alle Mitgliedstaaten sind der Auffassung, dass das EUROSUR als Mehrzwecksystem – sprich sowohl zu Fahndungs- und Patrouillezwecken

33 Caroline Nokel, Seenotrettung nur Vorwand für Abschottung? Eurosur, die lückenlose Überwachung des Mittelmeers. Das Zitat (Original englisch) findet sich in einer inoffiziellen Dokumentation der Sendung online wieder unter: <https://www.yumpu.com/de/document/view/24820272/1-ndr-info-das-forum-15042013-eurosur-abschreckung-oder-5>. In dem Beitrag wird das EUROSUR als Datenkrake beschrieben.

als auch zur Koordination von Seenoteinsätzen – genutzt werden soll. Darüber hinaus herrscht unter den Mitgliedstaaten Uneinigkeit über eine Definition von „Seenot“. Auf der einen Seite wird die Auffassung vertreten, dass sich jedes kleine Holzboot auf Hoher See in Seenot befindet, da es für den dortigen Seegang schlicht und einfach nicht geeignet sei. Auf der anderen Seite findet sich die Auslegung, dass von Seenot nur dann zu sprechen sei, wenn ein Schiff oder Boot tatsächlich sinke. Gleichwohl wurde „Seenot“ als Kategorie in den Katalog grenzrelevanter Vorfälle aufgenommen und ist in der EUROSUR-Benutzeroberfläche auswählbar. Die Einigung auf ein Format ging in diesem Fall dem inhaltlichen Konsens voraus. Dabei hat das Format jedoch durchaus das Potenzial dazu, eine Annäherung zu bewirken.

Abgesehen von der Frage des politischen Willens ist auch das „technische Argument“, das EUROSUR ermögliche es Migranten auf See durch schnelles Auffinden zu retten, fraglich. Damit es als Warnsystem funktionieren kann, müssen die Informationen fast in Echtzeit zur Verfügung gestellt werden. In der Testphase allerdings wurde es schon als Erfolg bewertet, wenn Berichte über einen Vorfall noch am selben Tag im System erfasst waren. Die Einsatzschicht, auf der echtzeitnahe Informationen gegebenenfalls zur Verfügung gestellt werden, ist aber zunächst nur für die Leitungsebene zugänglich und nicht von vor Ort arbeitendem Personal abrufbar. Es scheint mehr um die Verstetigung und Standardisierung von Kommunikationsprozessen sowie den Kommunikationsaustausch und Bewertungskategorien zu gehen als um eine Beschleunigung des Informationsflusses.³⁴

Insgesamt europäisiert der technische Rahmen EUROSUR durch technisch vermittelte Kommunikationsformate. Ob er das Grenzmanagement verbessert, hängt von der Akzeptanz des Netzwerks ab, das wiederum jedoch paradoxerweise darauf basiert, dass die Interessen der Mitgliedstaaten bedient werden. Da das EUROSUR aber das Situationsbewusstsein der Grenzbehörden in Europa erhöhen soll, befürchten einige Mitgliedstaaten, dass dieses Bewusstsein auch situatives Versagen ans Licht bringt. Unter diesen Umständen ist es wenig wahrscheinlich, dass das EUROSUR-Netzwerk sein Potenzial als Mehrzwecksystem in vollem Umfang entfalten wird, auch wenn dies technisch im Rahmen der Möglichkeiten wäre.

34 Vgl. Nils Ellebrecht/Konrad Feldmeier/Stefan Kaufmann, IT's about more than speed. The impact of IT on the management of mass casualty incidents in Germany, in: Tina Comes/Frank Fiedrich/Stephen Fortier/Jutta Gelderman/Tim Müller (Hrsg.), Proceedings of the 10th International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management, Baden-Baden, Mai 2013, S. 391-400.

Wie die OSZE an ihre Grenzen gelangt

Ich träume davon, dass eines Tages, in nicht allzu ferner Zukunft, Grenzen zwischen Staaten einfach von unseren Landkarten und aus unseren Köpfen verschwinden. Wer weiß – vielleicht diskutieren dann Delegationen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in der Galaxis (OSZG) über die Komponenten eines intergalaktischen Konzepts für Grenzsicherheit und Grenzmanagement.

Botschafterin Marianne Berez,
Leiterin der ungarischen OSZE-Mission (2003-2007)¹

Die Bedeutung und die Wirkungen territorialer staatlicher Grenzen beschäftigten die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) seit ihren frühen Anfängen als Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Der Name der Organisation signalisiert jedoch zwei auf gewisse Weise gegensätzliche Intentionen, was Grenzen anbetrifft. Vereinfacht gesagt: Das Streben nach Sicherheit will Grenzen stärken, Zusammenarbeit will Grenzen überwinden. Dabei geht es nicht nur um die territorialen staatlichen Grenzen als solche, sondern auch um die ihnen zugeordneten Funktionen. Grenzen markieren politisch, rechtlich und ideologisch den herrschaftlichen Raum der Souveränität und der territorialen Integrität. Grenzen sind eine Schleuse und ein Filter zwischen Räumen, sie erleichtern oder behindern Kommunikation, Transaktionen und Bewegungen. Grenzen bilden schließlich eine Orientierung für Abwehr von sowie Beschirmung und Schutz vor Bedrohungen und Gefahren für die Gesellschaft. In der Terminologie der OSZE lässt sich sagen, dass Grenzprobleme in allen drei Dimensionen – früher: „Körben“ – der OSZE erfasst werden können. Der vorliegende Beitrag will in drei Absätzen zeigen, wie die OSZE sich sehr selektiv mit den sich immer wieder anders stellenden Grenzproblemen befasst hat oder – vielleicht besser ausgedrückt – befasst wurde und dass sich ihr Engagement von der Sicherung der Grenzen zum Schutz durch Grenzen gewandelt hat.

Die Vermehrung der Staaten seit Bestehen der KSZE/OSZE hat zunächst unübersehbar zu einer simplen Zunahme der Zahl und damit auch der Länge staatlicher Grenzen in dem Gebiet zwischen Vancouver und Wladiwostok geführt. Im Jahr 1975 gab es 43 staatliche Grenzen, im Jahr 2013 sind es 81.²

1 Marianne Berez, Open, safe and secure. Managing borders in the OSCE area, in: OSCE Magazine, Juli 2006, S. 4-6, hier: S. 6 (eigene Übersetzung).

2 Gezählt wurden nur die Grenzen zwischen Staaten, die in den betreffenden Jahren der KSZE bzw. der OSZE angehörten.

Das Gebiet wurde an verschiedenen Stellen neu vermessen und umverteilt. Da früher oder später weitere Umverteilungen auf dem eurasischen Kontinent stattfinden werden, sind bestehende Grenzen nicht stabil.

Die äußere Grenze des KSZE/OSZE-Raumes blieb lange Zeit unverändert. Mit dem Beitritt Albaniens 1991, Andorras 1996 und der Mongolei 2012 hat sich der OSZE-Raum jedoch vergrößert. Damit entstanden nicht nur längere Außen-, sondern auch neue Innengrenzen.

Ist die quantitative Veränderung der OSZE-Grenzen noch leicht zu erkennen, so sind ihre qualitative Bedeutung für die KSZE/OSZE und vor allem deren Wandel schwieriger zu ermessen, zumal sich die OSZE – wie bereits erwähnt – mit territorialen Grenzen im Allgemeinen und den inneren Grenzen ihres Raumes im Besonderen auf sehr unterschiedliche Weise befasst hat. Wie in anderen politischen Bereichen haben die Teilnehmerstaaten auch in Grenzangelegenheiten entweder nicht gewollt, dass sich die OSZE mit bestimmten Fragen beschäftigt, und die Verantwortung für deren Regelung folglich anderen Organisationen wie den VN, der EU oder der NATO übertragen, oder sie haben ein Mitwirken Dritter sogar gänzlich ausgeschlossen und sich selbst das Privileg der Grenzpolitik vorbehalten. Meist sind als Resultat einer solchen Nichtbeachtung von OSZE-Verpflichtungen Mischformen entstanden. Ein Ausschluss der betroffenen Staaten aus der OSZE trat ohnehin nur selten ein, und dies offensichtlich auch nur in einer Phase ihres Zerfalls, wie z.B. im Bosnien-Krieg.

Keine Grenze hat die KSZE/OSZE je so sehr beansprucht wie der sogenannte Eiserne Vorhang. Er war tatsächlich ihr Geburtshelfer. Auf diese besondere innere Grenze war sie bis zu deren Abbau zunächst ausschließlich fixiert. Auch danach blieben ihre Erklärungen, Beschlüsse und Maßnahmen weiterhin bis in die jüngste Vergangenheit auf die inneren Grenzen des KSZE/OSZE-Raumes, also auf die Grenzen zwischen den Teilnehmerstaaten, bezogen, bis sie sich der Grenze mit Afghanistan widmen durfte.

In den folgenden Abschnitten sollen zunächst allgemeine Aussagen über Grenzfragen diskutiert, im Anschluss daran die besondere Hinwendung der KSZE/OSZE zu spezifischen Grenzproblemen dargestellt und abschließend ihre Gründe dafür, sich mit wieder anderen nicht zu befassen, erläutert werden.

Grundsätze

In den Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen vom 8. Juni 1973 wird die „Unverletzlichkeit der Grenzen“ als ein Prinzip „von grundlegender Bedeutung“ bezeichnet.³ Eine seinerzeit auch erörterte „Unantastbarkeit“

3 Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, Helsinki, 8. Juni 1973, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicher-

oder „Unveränderbarkeit“ von Grenzen war damit relativiert. In der Schlussakte von Helsinki vom 1. August 1975 wurde für dieses Prinzip die folgende Formulierung gewählt: „Die Teilnehmerstaaten betrachten gegenseitig alle ihre Grenzen sowie die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich und werden deshalb jetzt und in der Zukunft keinen Anschlag auf diese Grenzen verüben.“⁴ Auffällig ist, dass diese Erklärung sich auch auf diejenigen europäischen Staaten bezieht, die – wie Albanien – 1975 nicht an der Helsinki-Konferenz teilgenommen haben.

Während es in Helsinki und auch in späteren Verhandlungen in den Erklärungen und Regelungen im sogenannten „ersten Korb“ („Fragen der Sicherheit in Europa“) direkt um Fragen im Zusammenhang mit den territorialen Grenzen ging, wird in den beiden anderen „Körben“ („Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt“ und „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“) auf die – indirekten – Wirkungen der territorialen Grenzen Bezug genommen. So befürworten die Teilnehmerstaaten in der Schlussakte von Helsinki „eine Vereinfachung und Ausgleicheung der Verwaltungsformalitäten im Bereich des internationalen Verkehrswesens, insbesondere an den Grenzen“.⁵

An anderer Stelle heißt es beispielsweise umständlich und mit Vorbehalten versehen: „Um die weitere Entwicklung von Kontakten auf der Grundlage familiärer Bindungen zu fördern, werden die Teilnehmerstaaten Gesuche auf Reisen wohlwollend prüfen mit dem Ziel, Personen zu erlauben, in ihr Territorium zeitweilig und, wenn gewünscht, regelmäßig einzureisen oder aus ihm auszureisen, um Mitglieder ihrer Familien zu besuchen.“⁶

In ähnlicher Weise wird in den folgenden Ausführungen auf die Erleichterung der Ein- und Ausreise durch die Ausstellung von Visa und Reisedokumenten für Heiratswillige hingewiesen.

Diese erklärte, behutsame Bereitschaft zu einem wohlwollenden Grenzregime wird nach 1989 durch Aufrufe zu einer geradezu vorbehaltlosen Politik der Liberalisierung abgelöst. So heißt es beispielsweise im Helsinki-Dokument von 1992: „Wir ermutigen zu einer weitgespannten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter Einbeziehung menschlicher Kontakte und unter Beteiligung kommunaler und regionaler Gemeinschaften und Behörden“.⁷

In einem eigenen Kapitel wird diese grundsätzliche Aufforderung noch weiter ausgeführt: „Die Teilnehmerstaaten begrüßen sowohl die verschiedenen

heit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. A.0, Absatz 19. Alle OSZE-Dokumente befinden sich auch auf der OSZE-Website unter: <http://www.osce.org>.

4 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. A.1, S. 5. Die Schlussakte enthält außerdem folgende Erklärung: „[Die Teilnehmerstaaten] sind der Auffassung, dass ihre Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden können.“ Ebenda, S. 4.

5 Ebenda, S. 41.

6 Ebenda, S. 49.

7 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. B.4, S. 11.

Aktivitäten regionaler Zusammenarbeit zwischen den KSZE-Teilnehmerstaaten als auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und erachten sie als wirksame Form der Förderung von KSZE-Prinzipien und -Zielsetzungen sowie der Durchführung und Fortentwicklung der KSZE-Verpflichtungen. [...] Sie] ermutigen und fördern [...] grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder -behörden, in Grenzgebieten von zwei oder mehr Teilnehmerstaaten mit dem Ziel, freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern“⁸.

Sogar die heikle Frage der Minderheiten wird hier berührt, wenn es – relativ verschlüsselt – heißt: „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit sollte so umfassend wie möglich sein und vermehrte Kontakte auf allen Ebenen fördern, unter anderem Kontakte zwischen Menschen mit gemeinsamer Herkunft, gemeinsamem Kulturerbe und gemeinsamer Religion.“⁹

In der Tat stellt die Gewährung von Rechten für Minderheiten in zweifacher Hinsicht eine besondere Grenzfrage dar. Zum einen geht es um Autonomie und die Gewährung von Sonderrechten innerhalb eines Staates, die die Abgrenzung eines Teils der Bevölkerung von einem anderen Teil zur Folge haben. Zum anderen besteht das Problem der grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen Angehörigen derselben Ethnie und damit eines graduellen Abbaus der Staatsgrenze, die diesen Beziehungen im Wege steht. So ist in den Schlussfolgerungen des zweiten Treffens des Rates der KSZE (1994 umbenannt in OSZE-Ministerrat) in Prag 1992 – allerdings unter dem Eindruck der Jugoslawien-Krise – von „den rechtmäßigen Bestrebungen aller betroffenen Völker“¹⁰ die Rede, die die Teilnehmerstaaten im Rahmen ihrer Verpflichtung, eine friedliche und dauerhafte Beilegung der Krise anzustreben, zu beachten haben. Das erfordere „die Rechte ethnischer und nationaler Gemeinschaften und Minderheiten in Übereinstimmung mit den im Rahmen der KSZE eingegangenen Verpflichtungen zu garantieren; die Unverletzlichkeit aller – sowohl innerer als auch äußerer – Grenzen, die nur mit friedlichen Mitteln und in gegenseitigem Einvernehmen geändert werden können, zu achten; sich zu verpflichten, alle die Staatennachfolge betreffenden Fragen sowie regionale Streitfälle einvernehmlich zu regeln; [und] zu garantieren, dass sie keine Gebietsansprüche gegenüber irgendeinem Nachbarstaat stellen, und auch auf feindliche Propagandatätigkeiten verzichten, die solchen Gebietsansprüchen unter anderem Vorschub leisten würden“¹¹.

Doch sobald die Veränderung von Grenzverläufen, die Neuziehung oder gar die Aufhebung bestehender Grenzen oder aber die Sezession von Gebietsteilen droht oder vielleicht schon im Gange ist, wird die Formel von der „terri-

8 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, IX., Die KSZE und regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Absätze 1 und 3, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. A.6, S. 62-63.

9 Ebenda, Absatz 5.

10 Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des Rates der KSZE (Prager Treffen), Prag, 31. Januar 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. C.2, S. 3.

11 Ebenda.

torialen Integrität“ beschworen, die sich durch alle Dokumente der KSZE/OSZE bis in die Gegenwart zieht. Für die Permanenz der Grenzen einzustehen wird sogar zur kollektiven Aufgabe deklariert, wenn es – wiederum verschlüsselt und mit verschiedenen Vorbehalten versehen – im Entwurf des OSZE-Charta-Dokuments über europäische Sicherheit des Kopenhagener Ministerratstreffen im Jahr 1997 heißt: „[Die Teilnehmerstaaten] werden weitere Möglichkeiten prüfen, gemeinsam Maßnahmen zu überlegen, die gegebenenfalls [...] zu treffen sind [...] wenn ein Staat gegen die Souveränität, territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit eines anderen Staates Gewalt androht oder einsetzt.“¹²

Einsätze

Die im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts teils plötzlich aufbrechenden, teils allmählich wachsenden neuen Grenzprobleme veranlassten die Teilnehmerstaaten *nolens volens* dazu, es nicht mehr bei der Formulierung von Normen und Standards und dem Bekenntnis, diese zu beachten, zu belassen, sondern auf aktuelle Herausforderungen auch mit konkreten Schritten zu reagieren. Mit der Institutionalisierung der KSZE begannen sie, sich mit den Möglichkeiten und Mitteln für spezifische Einsätze zur Eindämmung und Lösung von Grenzkonflikten zu befassen.

Wichtige KSZE/OSZE-Dokumente begannen nunmehr mit auf die konkreten Problemfälle bezogenen Erklärungen und Mahnungen. So verurteilte der Rat bei seinem vierten Treffen, das vom 30. November bis zum 1. Dezember 1993 in Rom stattfand, angesichts des Jugoslawien-Konflikts „nachdrücklich [...] den Versuch von Ländern, Gebiete durch Gewaltanwendung zu erwerben“,¹³ bestätigte erneut die Unterstützung der Teilnehmerstaaten für die Souveränität, territoriale Integrität und Unabhängigkeit der Republik Bosnien-Herzegowina und lehnte „die Anerkennung jeglichen Gebietserwerbs durch Gewalt ab“.¹⁴ Zu den von den Vereinten Nationen geschützten Gebieten in Kroatien heißt es, dass sie „auf friedlichem Wege in das politische und Rechtssystem Kroatiens wiedereingegliedert werden [sollten]“.¹⁵

Ähnliche Forderungen galten den anderen Problemgebieten wie Berg-Karabach, Moldau und Georgien. Allerdings widersprachen betroffene Staaten zuweilen bestimmten Formulierungen und konnten so aufgrund der in der OSZE herrschenden Konsensregel scheinbar gefundene Kompromisse zuletzt noch zunichtemachen. So musste der Amtierende Vorsitzende beispielsweise

12 Beschluss über Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, Zusammenfassung des Vorsitzenden und Beschlüsse des Kopenhagener Treffens des Ministerrats, Kopenhagen, 19. Dezember 1997, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. C.6, S. 18-27, hier: S. 21.

13 Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. C.4, S. 1.

14 Ebenda, S. 6.

15 Ebenda.

auf dem Gipfeltreffen von Lissabon 1996 erklären, dass von der Minsker Gruppe empfohlene Grundsätze, die Teil einer Konfliktlösung in Berg-Karabach sein sollten, zwar von allen Mitgliedstaaten der Minsker Gruppe und – mit einer Ausnahme – allen übrigen Teilnehmerstaaten der OSZE unterstützt wurden, ihre Annahme jedoch letztlich am Widerspruch der armenischen Delegation scheiterte. Zu diesen Grundsätzen gehörte zum einen die „territoriale Integrität der Republik Armenien und der Republik Aserbaidschan“; zum anderen versprachen sie die „Festlegung des Rechtsstatus von Berg-Karabach in einer Vereinbarung auf Grundlage der Selbstbestimmung, die Berg-Karabach das größtmögliche Maß an Selbstverwaltung innerhalb Aserbaidschans überträgt“.¹⁶

Widerspruchlos blieb die Gipfelerklärung von Lissabon 1996 zu Georgien: „Wir bekräftigen unsere größtmögliche Unterstützung für die Souveränität und territoriale Integrität Georgiens innerhalb seiner international anerkannten Grenzen. Wir verurteilen die ‚ethnischen Säuberungen‘, die in Abchasien die massive Vernichtung und die gewaltsame Vertreibung der vorwiegend georgischen Bevölkerung bewirkt haben. Destruktive Handlungen von Separatisten wie etwa die Behinderung der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen und die Entscheidung, in Abchasien und in der Region Zchinwali/Südossetien Wahlen abzuhalten, machen die konstruktiven Bemühungen zur Förderung einer politischen Lösung dieser Konflikte zunichte.“¹⁷

Solchen Worten auch Taten folgen zu lassen, erlaubte der bereits auf dem Helsinki-Gipfel von 1992 verabschiedete Beschluss zur Nutzung von Erkundungs- und Berichterstermissionen als Instrumente der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie zur Entsendung von Beobachter- und Überwachungsmissionen zur Friedenserhaltung.¹⁸

So beschloss der Ständige Rat 1999 die Ausweitung des Mandats der OSZE-Mission in Georgien auf die Beobachtung von und Berichterstattung über Bewegungen über die Grenze zwischen Georgien und der Tschetschenischen Republik der Russischen Föderation; dieses Mandat wurde später auch auf den inguschetischen und den dagestanischen Abschnitt der georgisch-russischen Grenze ausgedehnt.¹⁹ Während Grenzüberwachungsoperationen sich damals also, wie z.B. diejenige der OSZE-Mission in Georgien vor dem Krieg von 2008, noch auf die Sicherung der Grenzen durch Demilitarisierung richteten, gewann die Tätigkeit der OSZE in Bezug auf Grenzsicherheit mit

16 Lissabonner Dokument 1996, 3. Dezember 1996, Anhang 1: Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. B.6, S. 14-15.

17 Gipfelerklärung von Lissabon, in: ebenda, S. 1-9, hier: S. 7-8, Absatz 20.

18 Vgl. III. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, (einschließlich Erkundungs- und Berichterstermissionen und OSZE-Friedenserhaltung), friedliche Beilegung von Streitfällen, Absätze 12 und 18 in: Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 8), S. 14-24, hier: S. 17-18.

19 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 334, PC.DEC/334, 15. Dezember 1999; OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 450, Geographische Ausweitung des Grenzüberwachungseinsatzes der OSZE-Mission in Georgien, PC.DEC/450, 13. Dezember 2001; OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 523, Grenzüberwachungseinsatz der OSZE-Mission in Georgien, PC.DEC/523, 19. Dezember 2002.

der Verabschiedung des Konzepts für Grenzsicherung und -management (*Border Security and Management Concept*, BSMC) im Jahr 2005 eine ganz andere Qualität.²⁰

Der politische Auftrag von Missionen wie z.B. derjenigen in Moldau,²¹ Georgien,²² Berg-Karabach²³ und Kirgisistan²⁴ wurde entweder ausgedünnt oder blieb erfolglos. Die OSZE ist in Fragen der Grenzproblematik ebenso wie bei anderen Fragen der ersten, der politisch-militärischen Dimension dadurch, dass sich betroffene Teilnehmerstaaten widersetzen und/oder sich anderen Foren und Organisationen zuwenden, blockiert, paralysiert oder isoliert und handlungsunfähig geworden. Somit ist die Behandlung von Grenzfragen bei der OSZE reduziert auf die Ausbildung von Grenzschutz- und Zollbeamten.²⁵

Gegensätze

Unter dem Schirm der allgemeinen Normen und Standards, die die OSZE vertritt, erfahren nur wenige der umstrittenen oder angefochtenen Grenzen zwischen Vancouver und Wladiwostok mehr oder minder intensive Beachtung und Beobachtung durch die OSZE. Es sind vor allem diejenigen, die in den Langzeitkonflikten zwischen Transnistrien und Moldau und zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach eine Rolle spielen. Ein

-
- 20 Erklärungen und Beschlüsse des Laibacher Treffens des Ministerrats, Laibach, 6. Dezember 2005, Konzept für Grenzsicherung und -management: Kooperationsrahmen für die OSZE-Teilnehmerstaaten, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. C.13, S. 2-9. Das vom ukrainischen OSZE-Vorsitz und dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) gemeinsam organisierte zusätzliche Treffen zur menschlichen Dimension, das am 25. und 26. April 2013 in Wien stattfand, lieferte dazu reichlich Anschauungsmaterial anhand von Einzelfällen.
 - 21 Zu den Mühen der Mission und den immer wieder verschleppten Regelungen vgl. Claus Neukirch, *Moldau: von der Vertrauensbildung zur Konfliktbeilegung?*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2011*, Baden-Baden 2013, S. 155-170, hier: S. 160-161 und 167-169.
 - 22 Die Marginalisierung und die Reduzierung der OSZE auf ein „Referenz-Modell“ schildert fundiert und anschaulich Silvia Stöber, *Das Scheitern der OSZE-Mission in Georgien – Was bleibt?*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2010*, Baden-Baden 2011, S. 229-247.
 - 23 Den Stand der fast zwei Jahrzehnte andauernden beharrlichen Behinderung eines Einvernehmens über Territorien und Grenzen beschreibt beklemmend Hans-Joachim Schmidt, *Droht ein neuer Krieg in Berg-Karabach?*, in: *OSZE-Jahrbuch 2011*, a.a.O. (Anm. 21), S. 189-202.
 - 24 Wie in dem gewaltsamen Konflikt an der Grenze zwischen Kirgisistan und Usbekistan die OSZE gar nicht erst zum Zuge kam, beschreibt Pál Dunay, *Kasachstans einzigartiger OSZE-Vorsitz*, in: *OSZE-Jahrbuch 2011*, a.a.O. (Anm. 21), S. 55-71, hier: S. 66-68. Zum Konflikt und der Grenzfrage selbst vgl. Thomas Kunze/Lina Gronau, *Von der Tulpenrevolution zur Drei-Tage-Revolution: Das postsowjetische Kirgisistan kommt nicht zur Ruhe*, in: *OSZE-Jahrbuch 2010*, a.a.O. (Anm. 22), S. 161-173, hier insbesondere: S. 161-162 und 166-168.
 - 25 Einen vorzüglichen Bericht über die Entwicklungen bis 2009 bieten Herbert Salber/Alice Ackermann, *Der umfassende Ansatz der OSZE im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2009*, Baden-Baden 2010, S. 319-333.

weiterer Fall ist das Verhältnis zwischen dem Kosovo und Serbien. Zahlreiche Grenzprobleme sind entweder der Aufmerksamkeit der OSZE entrückt oder haben sie nie gewonnen. In Europa schwelen viele sichtbare oder verborgene Streitigkeiten über Grenzverläufe, die nie von der OSZE erfasst wurden und die sie wahrscheinlich auch nie erfassen wird.

Umstrittene Grenzen mit und ohne OSZE-Einsatz (Auswahl)

<i>Konfliktparteien</i>	<i>Objekt</i>	<i>OSZE-Einsatz</i>
Abchasien und Georgien	Sezession	reduziert, marginal
Südossetien und Georgien	Sezession	reduziert, marginal
Transnistrien und Moldau	Sezession	paralysiert
Kosovo und Serbien	Sezession	indirekt involviert
Nordzypern und Zypern	Sezession	nicht involviert
Aserbaidzhan und Armenien	Berg-Karabach	reduziert, marginal
Mazedonien und Kosovo	Tanuševci	indirekt involviert
Türkei und Armenien	Kars, Van	nicht involviert
Vereinigtes Königreich und Spanien	Gibraltar	nicht involviert
Slowenien und Kroatien	Festlandgrenze	nicht involviert
Slowenien und Kroatien	Seegrenze	nicht involviert
Griechenland und Türkei	Imia	nicht involviert
Kroatien und Serbien	Donaugrenze	nicht involviert
Rumänien und Bulgarien	Schwarzmeergrenze	nicht involviert
Russland und Estland	Iwangorod	nicht involviert
Spanien und Portugal	Olivenza	nicht involviert
Vereinigtes Königreich und Dänemark	Rockall	nicht involviert

Über die in der Tabelle genannten latenten oder manifesten Konflikte hinaus gibt es noch eine Reihe widersprüchlicher Auffassungen zwischen OSZE-Staaten über Grenzverläufe, die nur bei seltenen Anlässen über ihre Bekundung in den einschlägigen Akten von Staatskanzleien und zuständigen Ämtern hinausgehen. Dazu zählen z.B. Differenzen zwischen der Schweiz und Österreich über den Verlauf der Bodenseegrenze, zwischen Frankreich und Italien über den Grenzverlauf am Mont Blanc oder auch über die Seegrenze zwischen Deutschland und den Niederlanden.

Eine andere Qualität auch in ihrer öffentlichen Wirkung haben Autonomiebewegungen im OSZE-Gebiet, die eine Sezession anstreben oder tatsächlich

dazu führen können, wie z.B. in Katalonien, im Baskenland, in Flandern, in Schottland oder im Oblast Kaliningrad, um nur einige zu nennen. In diese Kategorie gehört auch Quebec, wobei sich allerdings die Frage stellen würde, ob und inwieweit ein solcher Konfliktfall überhaupt die Zuständigkeit der OSZE berühren würde.

Doch abgesehen von allen futuristischen Szenarien zeigt die gegenwärtige Realität bereits hinreichend, dass zahlreiche Grenzprobleme, die politisch hochbrisant sind, der OSZE nicht mehr zur Verhandlung oder gar zur Lösung übertragen werden, was wiederum den allgemeinen Bedeutungsverlust der OSZE widerspiegelt.²⁶

26 Beklemmend schildert diesen Marc Perrin de Brichambaut, Sechs Jahre als OSZE-Generalsekretär: ein analytischer und persönlicher Rückblick, in: OSZE-Jahrbuch 2011, a.a.O. (Anm. 21), S. 29-54.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Der irische OSZE-Vorsitz des Jahres 2012

Der Beschluss über den Vorsitz

Es war das erste Mal, dass Irland den OSZE-Vorsitz übernahm. Ursprünglich hatten wir die Kandidatur für die politische Leitung der Organisation gar nicht angestrebt. Als sich jedoch herausstellte, dass kein anderer Teilnehmerstaat bereit war, den Vorsitz zu übernehmen, drängten uns andere Teilnehmerstaaten dazu, diese Aufgabe anzunehmen, und sagten uns ihre nachdrückliche Unterstützung zu. Wir kündigten daher im November 2009 unsere Kandidatur an. Im folgenden Monat wurde der Beschluss formell auf dem Ministertatstreffen in Athen verabschiedet. Obwohl Irland stets ein engagierter Teilnehmerstaat der KSZE und später der OSZE gewesen war, stellte die Übernahme des Vorsitzes im Jahr 2012 für einen kleinen Staat, der eine Phase schwerer Rezession und entsprechender Ressourcenknappheit durchmachte, eine große Herausforderung dar.

Aber trotz aller Herausforderungen und des nicht gerade idealen Zeitpunkts sah Irland den Vorsitz als Chance an, nicht nur international eine führende und konstruktive Rolle zu spielen, sondern auch unseren internationalen Partnern unsere Bereitschaft und Fähigkeit zu demonstrieren, selbst in einer innenpolitisch schwierigen Zeit eine solche Aufgabe zu bewältigen. Der Vorsitz bot Irland die Gelegenheit, sein langjähriges Engagement für den Multilateralismus konkret unter Beweis zu stellen und seinem Ruf als „ehrlicher Makler“ auf der internationalen Bühne gerecht zu werden. Bei der Vorbereitung auf den Vorsitz erwies sich der Umstand, dass Irland 2008 im Auftrag des finnischen Vorsitzes im Ausschuss zur menschlichen Dimension und im letzten Drittel des Jahres 2010 im Forum für Sicherheitskooperation (FSK) den Vorsitz geführt hatte, als eine wertvolle Erfahrung.

Sobald der politische Beschluss gefasst war, mussten die praktischen Dinge, die eine solche Rolle mit sich bringt, rasch angegangen werden. Irlands finanzielle Beschränkungen hatten zur Folge, dass sowohl in Dublin als auch in Wien schlanke Teams eingesetzt werden mussten, die unter der kompetenten Leitung der Botschafter Frank Cogan und Eoin O’Leary tätig wurden. Der Vorsitz erhielt große Unterstützung von den Botschaftern der Türkei, Tacan İldem, Griechenlands, Eustathios Lozos, und der Schweiz, Thomas Greminger, die jeweils dem Sicherheitsausschuss, dem Wirtschafts- und Umweltausschuss sowie dem Ausschuss zur menschlichen Dimension in seinem Auftrag vorsäßen.

In welchem Zustand befand sich die OSZE zu Beginn unseres Vorsitzes? Offenbar war sie intakt und uneingeschränkt arbeitsfähig. Jedoch litt – und leidet – sie unter einigen internen und externen Belastungen. Ihr ohnehin relativ bescheidener Haushalt (rund 150 Millionen Euro) war in den letzten Jahren real gesunken, was den Spielraum für jegliche nennenswerte Ausweitung ihrer Tätigkeit einschränkte und es erforderlich machte, bei den bestehenden Aktivitäten Prioritäten zu setzen. Während der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren war die OSZE eine wichtige, positive Kraft. Und auch heute noch trägt sie mit ihrer starken Präsenz vor Ort zur Gesamtstabilität der Region bei. Immer noch arbeiten fast 70 Prozent des Personals der Organisation in Feldmissionen in Gebieten, in denen es in der Vergangenheit Konflikte gab, neue Konflikte ausbrechen können oder in denen es noch immer ungelöste Langzeitkonflikte gibt. Dazu gehören Ost- und Südosteuropa, der Südkaukasus und Zentralasien. Jedoch haben der Stillstand bei der konventionellen Rüstungskontrolle, die zunehmende Schwierigkeit, in der menschlichen Dimension eine gemeinsame Sprache zu finden und zu einem gemeinsamen Verständnis zu gelangen, sowie ausbleibende Fortschritte in den Langzeitkonflikten um Transnistrien, in Georgien und um Berg-Karabach die Organisation stark geschwächt.

Der Krieg in Georgien im August 2008 und seine Nachwirkungen – darunter die Schließung der OSZE-Mission in Georgien – bedeuteten für die Organisation ein unsanftes Erwachen. Der Krieg brach nur wenige Monate, nachdem der damalige russische Präsident Dmitri Medwedew erstmals einen neuen Vertrag über die europäische Sicherheit vorgeschlagen hatte, aus. Sowohl der Vorschlag als auch der Konflikt ebneten den Weg für einen Dialog über die Zukunft der europäischen Sicherheit, der vom griechischen OSZE-Vorsitz 2009 unter dem Namen „Korfu-Prozess“ angestoßen wurde.

Der Korfu-Prozess konzentrierte sich auf einige zentrale Bereiche des umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE. Dazu gehörten die vollständige Umsetzung aller OSZE-Normen und -Verpflichtungen, die Rolle der OSZE im Konfliktzyklus, Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM), transnationale Bedrohungen, Menschenrechte und Grundfreiheiten, Herausforderungen in der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die Verbesserung der Wirksamkeit der OSZE. Der Korfu-Prozess war in vielerlei Hinsicht für die Arbeit der Organisation tonangebend und ist es noch.

Der Korfu-Prozess bereitete den Boden für das OSZE-Gipfeltreffen in Astana im Dezember 2010, das erste Treffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE seit dem Istanbul Gipfel im Jahr 1999. Kasachstan forderte die Teilnehmerstaaten heraus; die mit dem Gipfel verbundene Vision war ambitioniert, mutig und stellte gleichzeitig die Organisation auf die Probe. Außerdem war die Vorbereitungszeit extrem knapp. Der Gipfel sollte dazu dienen, die

Diskussionen von Korfu in eine Erklärung der Staats- und Regierungschefs zu überführen, in der die wichtigsten Bedrohungen und Herausforderungen in der OSZE-Region identifiziert werden. Zugleich sollte ein praktikabler Aktionsplan für die Organisation vereinbart werden. Mit ihm sollten die Agenda für die nächsten Jahre festgelegt, die in der Erklärung enthaltenen allgemeinen Zielsetzungen konkretisiert und die erneut bekräftigten Werte mit Leben erfüllt werden. Letztlich erwies sich das Ziel, sich auf einen Aktionsplan zu einigen, als zu hoch gesteckt, auch wenn das Gipfeldokument – die Gedenkerklärung von Astana – bereits einige wichtige Elemente enthält. Dazu gehören die Bekräftigung der Teilnehmerstaaten auf höchster Ebene, „an der Charta der Vereinten Nationen und an allen OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen“ uneingeschränkt festzuhalten, sowie das Bekenntnis zu ihrer „Verantwortung, sie vollständig und nach Treu und Glauben umzusetzen“. Zudem wurde die Entschlossenheit betont, „gemeinsam an der vollen Verwirklichung der Vision einer umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheitsgemeinschaft in unserem gesamten OSZE-Raum zu arbeiten“.¹

Ein weiteres wichtiges Element war die Beauftragung der zukünftigen Vorsitze, einen konkreten Aktionsplan für die Organisation zu entwickeln. Der litauische Vorsitz von 2011 versuchte, dem Auftrag von Astana durch die Entwicklung der sogenannten „V-V-Dialoge“ (*Vancouver to Vladivostok via Vienna and Vilnius*) nachzukommen. Diese Treffen auf Botschaferebene zielten darauf ab, auf den Diskussionen von Korfu aufbauend kleine, aber bedeutsame Schritte in diese Richtung zu erarbeiten, und führten bereits auf dem Ministerratsreffen von Vilnius in mehreren Bereichen zu hilfreichen Fortschritten und ersten Ergebnissen.

Der irische Vorsitz baute wiederum auf den „V-V-Dialogen“ auf, indem er auf dem Ministerratsreffen in Dublin im folgenden Jahr den „Helsinki+40-Prozess“ ins Leben rief. Der Grundstein dafür, das 2015 anstehende 40-jährige Jubiläum der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki nicht nur als einen Augenblick des Gedenkens zu nutzen, sondern als reale Gelegenheit, innerhalb einer mehrere Jahre umfassenden Perspektive echte Fortschritte zu erzielen, wurde jedoch bereits zu Beginn unseres Vorsitzes gelegt. Wie jeder Teilnehmerstaat, der den Vorsitz schon einmal innehatte, bestätigen wird, sind zwölf Monate eine sehr kurze Zeit, um wirkliche Fortschritte zu erzielen. Der Ehrgeiz muss sich der politischen Wirklichkeit und dem Wissen fügen, dass es mit Sicherheit zu unvorhersehbaren Herausforderungen oder Krisen kommen wird. Deswegen hatten wir uns bereits zu Beginn unseres Vorsitzes bewusst dafür entschieden, den Schwerpunkt auf den Wiederaufbau des Vertrauens in den „umfassenden“ Sicherheitsansatz der OSZE zu legen. Angesichts der offenkundigen Meinungsverschiedenheiten über einige grundsätzliche Themen, vor allem im Zusammenhang mit der übergreifenden Sicher-

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana. Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, Absätze 2 und 11.

heitsarchitektur, und der zunehmenden Divergenzen über die Prioritäten und die Praxis im Zusammenhang mit Menschenrechten und der Achtung demokratischer Regeln und Praktiken war dies eine gewaltige Aufgabe. Eines unserer wichtigsten Ziele war die Verabschiedung eines Beschlusses auf dem Ministerratstreffen in Dublin, der einen klaren Weg von jetzt bis 2015, dem 40-jährigen Jubiläum der Abschlussakte von Helsinki, vorgeben und ein Rahmen für die Stärkung der Arbeit der Organisation und die Erneuerung der Prinzipien von Helsinki sein sollte. Der Grundgedanke des Helsinki+40-Prozesses besteht darin, die Diskussionskultur innerhalb der Organisation von einem kurzfristigen auf ein eher strategisches Niveau anzuheben und sich dabei den ungewöhnlichen, aber günstigen Umstand zunutze zu machen, dass die Vorsitze der Organisation bis ins Jahr 2015 bereits bekannt sind. Auf diese Weise wollten wir uns der Aufgabe stellen, die den OSZE-Vorsitzen in der Erklärung von Astana aufgetragen worden war: einen Aktionsplan für die Organisation zu entwickeln.

Ein Großteil unserer Arbeit während unseres Vorsitzjahres zielte darauf ab, beim Ministerratstreffen in Dublin die Unterstützung der Teilnehmerstaaten für den Rahmenbeschluss zu gewinnen. Im Laufe des Jahres haben wir eng mit Litauen und den drei zukünftigen Vorsitzländern bis 2015 – der Ukraine, der Schweiz und Serbien – zusammengearbeitet, um mögliche Modelle dafür zu entwickeln. Wir waren hochofrend, dass auf dem Ministerratstreffen in Dublin ein Konsens über einen entsprechenden Beschluss erreicht wurde. In den Tagen vor dem Treffen führten Botschafter O’Leary, unser Ständiger Vertreter in Wien, und sein Team intensive Verhandlungen, um das Dokument fertigzustellen. Jedoch erwies es sich als schwierig, Meinungsverschiedenheiten über den Umfang und die Länge des Textes auszuräumen. Es ist zu einem großen Teil der persönlichen Intervention und dem Geschick von Irlands Außen- und Handelsminister und *Tánaiste* (stellvertretender Ministerpräsident) Eamon Gilmore zu verdanken, dass letztlich eine Einigung erzielt werden konnte. Er legte den Text des Beschlusses seinen Ministerratskollegen bei einem Arbeitsessen am ersten Tag des Treffens vor und sicherte sich ihre Zustimmung. Die Schlussfassung des Textes war kürzer als es sich der Vorsitz gewünscht hätte. Doch sie erfüllte das entscheidende Kriterium, nämlich der Organisation und ihren Teilnehmerstaaten eine klare Aufgabe zuzuweisen.

Erhalt und Erneuerung

Helsinki+40 war natürlich nur eine der Aufgaben, denen sich der irische Vorsitz gegenüber sah. Wir mussten uns auch mit einer komplexen und vielfältigen Agenda befassen, die sich über alle Dimensionen der Organisation erstreckte.

Zwar waren bei Themen wie dem Konfliktzyklus und der Zusammenarbeit mit den Partnerländern 2011 Fortschritte erzielt worden. Für ein weniger günstiges Klima für den irischen Vorsitz sorgten jedoch die Schließung der OSZE-Präsenz in Belarus, das Unvermögen, auf dem Ministerratstreffen in Vilnius eine gemeinsame Sprache in der menschlichen Dimension zu finden, die Schwächung des „Neustarts“ der Beziehungen zwischen den USA und der Russischen Föderation, vor allem in der Zeit zwischen den russischen und den US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen, sowie der Niedergang des KSE-Vertrags in jüngster Vergangenheit.

Als der neue Amtierende Vorsitzende dem Ständigen Rat am 12. Januar 2012 Irlands Prioritäten vorstellte, betonte er daher, dass wir uns als Vorsitz von unserer seit langem bestehende Überzeugung leiten lassen würden, ein wirklich umfassender Sicherheitsansatz könne nur erreicht werden, wenn alle drei Körbe der Tätigkeit der OSZE, die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension und die menschliche Dimension, als Teile eines einzigen und integrierten Ganzen betrachtet werden. Gleichzeitig war dem Vorsitz bewusst, dass nur ein aus einzelnen Bausteinen bestehender Ansatz, der sich auf klar festgelegte und erreichbare Ziele konzentrierte, sinnvoll war. Im Laufe des Jahres konzentrierte sich Irland daher auf einige wenige Ziele, die jedoch wichtig und auch erreichbar waren. Dabei achteten wir darauf, allen Seiten gegenüber eine ausgewogene und faire Haltung an den Tag zu legen. Auch wenn wir am selben Tag, an dem wir den OSZE-Vorsitz an die Ukraine weitergaben, die EU-Präsidentschaft übernehmen sollten, wollten wir unbedingt als Vorsitz für die gesamte OSZE angesehen werden. Wir glauben, dass es uns gelungen ist, das Vertrauen aller Seiten zu gewinnen. Die größten Herausforderungen, vor denen wir standen, werden in den folgenden Abschnitten zusammengefasst.

Langzeitkonflikte

Irland war zwar realistisch genug nicht zu unterschätzen, wie kompliziert die Beilegung solcher Konflikte ist. Dennoch hatten wir das Gefühl, aufgrund der Erfahrungen in unserem eigenen Land einige neue Ideen zu den verschiedenen Gesprächsformaten beisteuern zu können, die zur Lösung der Konflikte eingerichtet worden waren. Auch wenn uns bewusst war, dass es kein Patentrezept oder Einheitsmodell gibt, das auf unterschiedliche Konflikte angewendet werden könnte, griffen wir doch auf unsere eigenen positiven Erfahrungen mit dem Friedensprozess in Nordirland zurück.

Im April veranstaltete der Vorsitz in Dublin eine Konferenz, die sich mit den Erfahrungen aus dem Friedensprozess in Nordirland auf dem Gebiet der Konfliktlösung und Aussöhnung befasste. Der ehemalige finnische Präsident Martti Ahtisaari leitete die Konferenz, zu deren wichtigsten Teilnehmern US-Senator George Mitchell gehörte. Mitchell, ein erfahrener Friedensvermittler,

hatte bei den Verhandlungen, die zum Karfreitags- und zum St. Andrews-Abkommen führten, mit denen die Vereinbarungen über Nordirland rechtsverbindlich wurden, eine zentrale Rolle gespielt. Besonders bemerkenswert bei der Konferenz war der Auftritt zweier einstmals erbitterter politischer Rivalen – Peter Robinson, Erster Minister, und Martin McGuinness, Stellvertreter Erster Minister Nordirlands –, die nebeneinander saßen und äußerst eloquent über die kontinuierliche Zusammenarbeit der ehemaligen Gegner bei der Umsetzung der Friedensabkommen in die Praxis sprachen.

Was die praktischen Aspekte der Langzeitkonflikte betraf, mit denen der Vorsitz befasst war, sahen die Aussichten auf Fortschritte deutlich anders aus. Die „5+2“-Gespräche, die auf eine Regelung für Transnistrien abzielten, waren am vielversprechendsten. Irland hatte das Glück, hierbei auf die Dienste eines überaus klugen Sonderbeauftragten, des früheren EU-Botschafters Erwan Fouéré, zurückgreifen zu können. Wir hatten auch insofern Glück, als gegen Ende des litauischen Vorsitzes 2011 die formellen Gespräche wieder aufgenommen wurden, die 2006 ausgesetzt worden waren. Fünf Gesprächsrunden, darunter zwei in Irland, führten zu einer Einigung über wichtige Bausteine einer zukünftigen Lösung. Dazu gehörten eine Agenda für den Verhandlungsprozess als Ganzes sowie Prinzipien und Verfahrensweisen für die einzelnen Verhandlungen, denen alle Beteiligten zustimmten. Weitere positive Entwicklungen waren u.a. die Wiederaufnahme des Frachtverkehrs durch Transnistrien und eine Vereinbarung über ein zivilgesellschaftliches Forum, das die offiziellen Gespräche begleiten sollte. Im weiteren OSZE-Kontext waren wir sehr zufrieden mit der Verabschiedung einer einstimmigen Erklärung des Ministerrats in Dublin zum 5+2-Prozess, in der das bisher Erreichte anerkannt wurde. Dabei handelte es sich um die erste Erklärung dieser Art seit 2002 und die erste überhaupt seit der Ausweitung des Formats auf 5+2. Besonders bemerkenswert war, dass die Minister sich zwar auf eine solche konkrete, nicht aber auf eine allgemeine politische Erklärung einigen konnten.

Ein weiterer Sonderbeauftragter, der äußerst fähige frühere irische Botschafter Pádraig Murphy, nahm sich der Langzeitkonflikte im Südkaukasus an. Die Teilnehmer an den Genfer Gesprächen, die nach dem Krieg in Georgien im Jahr 2008 ins Leben gerufen worden waren, leisteten hervorragende Arbeit, auch wenn die Fortschritte nicht so konkret waren, wie wir es uns gewünscht hätten. Große Fortschritte wurden jedoch vor Ort erreicht, wo die Treffen des Ergneti/Dwani-Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen (*Incident Prevention and Response Mechanism, IPRM*) reibungslos und produktiv verliefen. Auch neue Projekte wurden beschlossen, die den Bedürfnissen der einheimischen Bevölkerung entgegenkommen sollten, sei es zur Erleichterung der Landwirtschaft oder bei der Wasserversorgung. Enttäuschend war, dass das Gali-IPRM-Treffen nicht zustande kam. Der irische Vorsitz unterstützte die Bemühungen der Vereinten Nationen, die Treffen wieder aufzunehmen, auf jede erdenkliche Weise.

Der Berg-Karabach-Konflikt erwies sich als schwieriger. Zwar unterstützten wir intensiv die Bemühungen der Kovorsitzenden der Minsker Gruppe und von Botschafter Andrzej Kasprzyk, dem Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz der OSZE befasst, und diese Unterstützung wurde von Minister Gilmore bei einem Besuch in Armenien, Aserbaidschan und Georgien im Juni auch noch einmal nachdrücklich bekräftigt. Dennoch waren kaum Fortschritte zu verzeichnen. Dies lag an Faktoren, die sich unserer Kontrolle entzogen, wie beispielsweise die Terminplanung für die Wahlen in den Kovorsitz-Ländern der Minsker Gruppe, die bevorstehenden Wahlen in Armenien und Aserbaidschan, die Begnadigung eines Offiziers durch Aserbaidschan, der wegen der Ermordung eines armenischen Soldaten während eines NATO-Lehrgangs verurteilt worden war, und Armeniens Ankündigung, Flüge zum Flughafen in Berg-Karabach aufzunehmen.

Wahlen im Kosovo

Die vielleicht wichtigste Leistung des irischen Vorsitzes war die Aushandlung einer Vereinbarung, die es den im Kosovo lebenden serbischen Bürgern ermöglichte, an den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Serbien teilzunehmen. Dieses Ergebnis hatte in den Wochen vor den Wahlen intensive Anstrengungen erfordert. Das persönliche Eingreifen des *Tánaiste*, unterstützt vom Generalsekretär, erwies sich in den Bemühungen um die Zustimmung der serbischen Behörden letztlich als entscheidend. Die Tatsache, dass die Wahlen ohne Komplikationen verliefen, obwohl die Vereinbarung weniger als eine Woche vor der ersten Wahlrunde zustande gekommen war, war der Flexibilität und Effektivität der OSZE-Mission im Kosovo und den anderen OSZE-Missionen in der Region, die ebenfalls geholfen hatten, zu verdanken. Dies war ein deutliches Beispiel für praktizierte Konfliktverhütung, auf das der irische Vorsitz zu Recht stolz ist. Es war auch eine der Gelegenheiten, bei denen trotz der negativen und ein wenig abgestumpften Einstellung, die im Zusammenhang mit OSZE-Angelegenheiten häufig anzutreffen ist, deutlich wurde, dass der Geist und die Prinzipien von Helsinki noch lebendig und von unmittelbarem Nutzen für die Bürger sind.

Die Begrüßung der Mongolei

Wir waren sehr darüber erfreut, in Dublin die Mongolei offiziell als neuen Teilnehmerstaat begrüßen zu dürfen. Um die Zustimmung zum Beitritt der Mongolei sicherzustellen, reisten Generalsekretär Lamberto Zannier und Botschafter O'Leary gemeinsam in das Land, wobei sie von einem Expertenteam begleitet wurden. Der Besuch ermöglichte es dem irischen Vorsitz,

eine solide Grundlage für den Beitritt der Mongolei vorzuschlagen. Dennoch war es schwieriger als gedacht, hierüber eine Einigung zu erreichen, da einige Teilnehmerstaaten Vorbehalte gegen einen solchen Präzedenzfall äußerten, den der Beitritt eines Landes von außerhalb der traditionellen Grenzen der OSZE-Region schaffen würde. Darüber hinaus kam es – wie so oft in der OSZE, wenn es so scheint, als sei Einigkeit erzielt worden – zu unerwarteten Schwierigkeiten, in diesem Fall im Zusammenhang mit dem Berg-Karabach-Konflikt. Letzten Endes stimmten alle Teilnehmerstaaten zu, und die Mongolei wurde in Dublin als neuer Teilnehmerstaat herzlich willkommen geheißen.

Der Beschluss, die Mongolei aufzunehmen, und auch der Wunsch der Mongolei, der OSZE beizutreten, stellen in schwierigen Zeiten einen wichtigen Ansporn für die Organisation dar. Die Tatsache, dass sie für ein neues Mitglied attraktiv und dieses bereit ist, den anspruchsvollen *Acquis*, die Normen und Verpflichtungen, die eine Mitgliedschaft mit sich bringt, zu akzeptieren, beweist sowohl den Teilnehmerstaaten als auch Außenstehenden, dass die OSZE nach wie vor eine inklusive und kooperative Kraft und ein wertvoller Bestandteil der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur ist. Damit wurde noch einmal bekräftigt, dass die Organisation immer noch eine bedeutende Rolle bei der Konfliktlösung und der Förderung von Frieden, Sicherheit und der Achtung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit spielt.

Neue Denkansätze

Der irische Vorsitz war entschlossen, gängige Meinungen wo immer möglich in Frage zu stellen und zu neuen Denkansätzen anzuregen. So gab beispielsweise der ehemalige dänische Botschafter John Bernhard durch seine hervorragende Arbeit der alten Frage nach dem rechtlichen Status der Organisation neue Impulse. Der Vorsitz stellte die Probleme in einem knappen, aber vollständigen und aktualisierten Bericht dar und entwickelte eine Reihe innovativer Vorschläge. Obwohl hier noch keine Fortschritte erzielt worden sind, hat der irische Vorsitz eine Grundlage geschaffen, auf die weitere Bemühungen aufbauen können, sobald sich das politische Klima gebessert hat.

Die Frage der Beziehungen zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen war ein weiterer Bereich, in dem der irische Vorsitz die Organisation dazu aufforderte, neu zu denken. Auch hierzu wurde im Auftrag des Vorsitzes ein hervorragender Bericht geschrieben, in diesem Fall von dem früheren Leiter der EU-Delegation, Botschafter Lars-Erik Lundin. Der Lundin-Bericht wurde den Partnerorganisationen zugeleitet und wird in einer Zeit, in der von allen Seiten zunehmend mehr Effizienz und Zusammenarbeit gefordert werden, eine wichtige Orientierungshilfe für zukünftige Fortschritte sein.

In der ersten bzw. politisch-militärischen Dimension ist der Vorsitz für den Sicherheitsausschuss verantwortlich, der sich in erster Linie mit den nichtmilitärischen Aspekten politisch-militärischer Sicherheit beschäftigt. Es war sehr erfreulich, dass im Laufe des Jahres Einigung über ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen erzielt werden konnte, das von den Ministern in Dublin gebilligt wurde. An diesem Paket, das die strategischen Prioritäten der Organisation im Bereich transnationaler Bedrohungen festlegt und dabei auf die Bekämpfung von Internetkriminalität und illegalen Drogen sowie Terrorismusbekämpfung und Polizeiarbeit eingeht, war seit Beginn des Korfu-Prozess gearbeitet worden. Die Verabschiedung dieser Maßnahmen durch den Ständigen Rat und ihre Billigung durch die Minister untermauerten den Wert des „Baustein“-Ansatzes, für den der irische Vorsitz sich eingesetzt hatte. Nun müsse, so die Minister, die harte Arbeit der „vollständigen Operationalisierung [der einschlägigen Beschlüsse] und [ihrer] Aufnahme in die Aktivitäten der Organisation“ beginnen, „damit die von den Teilnehmerstaaten vereinbarten politischen Verpflichtungen in konkrete und nachhaltige programmatische Maßnahmen umgesetzt werden können“.²

Substanzielle Fortschritte waren auch auf dem Weg zu einer Übereinkunft über ein erstes Bündel vertrauensbildender Maßnahmen im Bereich Internetsicherheit und Sicherheit in der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) im Allgemeinen zu verzeichnen, auch wenn ein formeller Beschluss keine einstimmige Unterstützung fand. Fortschritte waren ebenfalls in der Arbeit des FSK an der Aktualisierung des Wiener Dokuments und der Kontrolle von Kleinwaffen zu verzeichnen, obwohl leider kein Konsens über die formelle Billigung dieser Fortschritte zustande kam – trotz der noch in den letzten Stunden unternommenen herkulischen Anstrengungen des damaligen und des nachfolgenden FSK-Vorsitzes.

In der Wirtschafts- und Umweltdimension hoben wir insbesondere die Bedeutung guter Regierungsführung für die umfassende Sicherheit der Bürger in der OSZE-Region hervor. Das Thema stand daher auch im Mittelpunkt des Wirtschafts- und Umweltforums im Jahr 2012. Auf dem Dubliner Ministerstreffen wurde eine Erklärung über die Stärkung guter Regierungsführung einstimmig verabschiedet, die die Absicht der OSZE-Staaten bekräftigt, ihr Engagement bei der Bekämpfung und Verhütung von Korruption zu erhöhen. Wesentlich ist dabei, dass die Minister nicht nur ihre Unterstützung für die Förderung von guter Regierungsführung und Transparenz erklärten, sondern auch erneut bekräftigten, dass Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte entscheidende Voraussetzungen für die Schaffung einer Atmo-

2 Beschluss Nr. 4/12, Bemühungen der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen, MC.DEC/4/12 vom 7. Dezember 2012, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neunzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2012, Dublin, 7. Dezember 2012, S. 22.

sphäre des Vertrauens sind, das wiederum für eine positive wirtschaftliche und soziale Entwicklung unerlässlich ist. Die Erklärung ruft auch zu einer Vertiefung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen den Regierungen, der Zivilgesellschaft und dem privaten Sektor auf, um die Bemühungen um gute Regierungsführung zu unterstützen. Außerdem würdigt sie die Rolle, die Informationsfreiheit und der Zugang zu Informationen bei der Förderung von Offenheit und Rechenschaftspflicht spielen. Insbesondere erkennt die Erklärung die Notwendigkeit an, die Umsetzung von Verpflichtungen in Bezug auf die Bekämpfung der Korruption durch die Einbindung der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft zu verbessern. Ebenso erkennt sie die Wichtigkeit an, diese Verpflichtungen regelmäßig, z.B. im Rahmen des Mechanismus zur Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, zu überprüfen. Auch dies stellt eine große Leistung des irischen Vorsizes dar und kann nun als Ausgangspunkt weiterer Diskussionen über gute Regierungsführung in der zweiten Dimension dienen.

In der menschlichen Dimension haben wir von Anfang an deutlich gemacht, dass unsere Aufmerksamkeit vorrangig der Medienfreiheit gilt, insbesondere der Freiheit im Internet. Weitere Prioritäten waren z.B. Toleranz, die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie die Versammlungsfreiheit. Bei der Verwirklichung unseres Programms wurden wir von einem internationalen Team unterstützt, das sich aus vier exzellenten Vertretern des Amtierenden Vorsitzenden für die Bekämpfung von religiöser Intoleranz, Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zusammensetzte, darunter Catherine McGuinness, ehemalige Richterin am *Irish Supreme Court*. Allerdings erwies sich die menschliche Dimension als der für den Vorsitz problematischste Bereich von allen, da die Auffassungen darüber, was Grundrechte und demokratische Prinzipien in der heutigen Welt bedeuten, beträchtlich auseinandergingen.

Unser vorrangiges Anliegen, die Freiheit im Internet, war Gegenstand einer sehr erfolgreichen und recht innovativen Konferenz in Dublin im Juni, die sich durch die interaktive Teilnahme – auch online – von Vertretern von Regierungen und Zivilgesellschaft auszeichnete. Die Konferenz gilt als einer der Höhepunkte unseres Vorsizes, nicht nur aufgrund ihres Inhalts, sondern auch aufgrund ihrer offenen und transparenten Gestaltung und der aktiven Nutzung moderner Massenkommunikationsmittel, vor allem der *Social Media* (Facebook, Twitter, Blogs etc.). Dafür mussten wir einigen Leuten auf die Zehen treten. Manch einer der eher traditionell eingestellten Abgeordneten war etwas befremdet darüber, dass wir offene und interaktive Diskussionen im Stil eines Podiumsgesprächs bevorzugten und keine versatzstückhaften formalen Erklärungen der einzelnen Delegationen wollten. Aber wir fanden, dass dies ein nützliches Mittel dafür war, die Teilnehmer dazu zu bewegen, sich mit der Wirklichkeit politischer Kommunikation und politischer Debatten im 21. Jahrhundert auseinanderzusetzen. Die Online-Dabatte wurde von einem brei-

ten Online-Publikum wahrgenommen, und an dem entsprechenden Tag war sie anscheinend international ein „*Trending Topic*“ bei Twitter.

Für das Ministerratstreffen in Dublin hatten wir ein sehr ausgewogenes Paket an Beschlüssen vorbereitet, dem ausgiebige Beratungen und Diskussionen in Wien vorausgegangen waren. Dennoch konnte über keinen der in der menschlichen Dimension vorgeschlagenen Texte ein Konsens erreicht werden. Während des gesamten Jahres war die dritte Dimension der problematischste Bereich bei unserer Arbeit als Vorsitz, obwohl wir dort wahrscheinlich mehr diplomatische Bemühungen unternahmen als in allen anderen Bereichen. Unsere kleinen, aber engagierten Teams in Wien und Dublin arbeiteten unzählige Stunden daran, einen Weg durch das Gewirr aus widersprüchlichen Standpunkten zu finden und bemühten sich unablässig um die Vermittlung eines Übereinkommens zwischen den wichtigsten Beteiligten. Dies erwies sich jedoch bereits im Anfangsstadium als schwierig.

In den ersten Monaten verzögerte sich die Einigung über unser Jahresarbeitsprogramm in dieser Dimension um mehrere Wochen, da einige Staaten versuchten, Zugeständnisse nicht nur bei den Programminhalten, sondern auch in anderen Bereichen auszuhandeln. So wurde hauptsächlich versucht, eine „Reform“ des vom BDIMR organisierten jährlichen Implementierungstreffens der menschlichen Dimension durchzudrücken. Wir legten zwar tatsächlich ein Paket von Vorschlägen zur Überprüfung der Veranstaltungen zur menschlichen Dimension vor und waren auch dankbar für die Unterstützung, die uns in Form einer von der Schweiz finanzierten, äußerst hilfreichen Beraterstudie zuteilwurde, doch eine Einigung über unsere Vorschläge kam nicht zustande. Wir sind nach wie vor der Ansicht, dass dieses Paket ausgewogen ist und, wenn es umgesetzt würde, einen wertvollen Beitrag zur Verbesserung des Ablaufs und der Wirkung von OSZE-Veranstaltungen zur menschlichen Dimension leisten würde.

Die Tatsache, dass dies bereits das zweite Jahr in Folge war, in dem man sich auf keinen einzigen Beschluss in der menschlichen Dimension hatte einigen können, bezeichnete der Amtierende Vorsitzende, Minister Gilmore, in seiner Abschlusserklärung auf dem Ministerratstreffen und in der anschließenden Pressekonferenz als enttäuschendes Ergebnis und als Zeichen einer beunruhigenden Entwicklung. Er zeigte sich besorgt über die „traurige Tatsache, dass die Achtung der grundlegenden Menschenrechte und Grundfreiheiten in vielen Teilen der OSZE-Region derzeit stark bedroht ist“.³ An anderer Stelle schrieb Minister Gilmore: „Wenn wir unserem umfassenden Sicherheitsansatz treu bleiben wollen, können wir es nicht zulassen, dass Menschenrechte und menschliche Sicherheit Meinungsverschiedenheiten zum Opfer fallen.“⁴

3 Schlusserklärung des Tánaiste und Ministers für auswärtige Angelegenheiten und Handel von Irland, Amtierender Vorsitzender der OSZE, auf dem Neunzehnten Treffen des Ministerrats, MC.DEL/54/12 vom 7. Dezember 2012, in: ebenda, S. 31-33, hier: S. 31.

4 Eamon Gilmore, Strengthening good governance and human rights, in: New Europe, 17. Dezember 2012, unter: <http://www.neurope.eu/kn/article/strengthening-good-governance-and-human-rights> (eigene Übersetzung).

Viele Teilnehmer waren jedoch sehr zufrieden, dass eine Erklärung über die Grundfreiheiten im digitalen Zeitalter von über 48 Delegationen – darunter auch Irland – unterzeichnet worden war.

Eine subjektive Bewertung

Wie schätzen wir also unsere eigene Leistung insgesamt ein? Der Vorsitz der OSZE ist eine komplexe Aufgabe. Es wäre naiv, schnelle oder dramatische Durchbrüche in einer Organisation zu erwarten, in der es erhebliche Trennlinien gibt, Beschlüsse aber im Konsens gefasst werden. Dennoch können wir auf eine insgesamt positive Erfahrung in einem Jahr zurückblicken, in dem es einige echte Fortschritte zu verzeichnen gab. Wie wir in unserem Dokument über die Prioritäten unseres Handelns Anfang 2012 dargelegt hatten, bestand das übergeordnete Ziel unseres Vorsitzes darin, die Sicherheit in allen Dimensionen der OSZE zu stärken und die Fähigkeit der Organisation, ihre grundlegenden Ziele zu erreichen, zu verbessern. Unserer Einschätzung nach haben wir die Organisation stärker hinterlassen, als wir sie vorfanden, und ihr für die kommenden drei Jahre eine klare Perspektive gegeben. Wie der Amtierende Vorsitzende in seiner Abschlussrede auf dem Ministerratstreffen am 7. Dezember anmerkte, „dürfen wir mit Genugtuung feststellen, dass die Organisation durch die in Dublin verabschiedeten Beschlüsse eine Stärkung erfahren hat. Ich freue mich, dass wir unsere Entschlossenheit bekräftigt haben, in vielen zentralen Fragen zum Wohle unserer Bürger zusammenzuarbeiten.“⁵

Die Verabschiedung des Beschlusses über den Helsinki+40-Rahmen stellt für die OSZE eine wichtige Gelegenheit dar, ihre Rolle nochmals zu prüfen und sich wieder jenen Idealen zu verschreiben, nach denen es sich fraglos zu streben lohnt, und auch ihre Teilnehmerstaaten dazu zu veranlassen. Wir werden weiterhin aktiv Interesse an den Fortschritten dieser Initiative zeigen und uns auf das gute Verhältnis stützen, das wir bereits mit den nächsten drei Vorsitzen – der Ukraine, der Schweiz und Serbien – aufgebaut haben.

5 Schlusserklärung des Tánaiste und Ministers für auswärtige Angelegenheiten und Handel von Irland, Amtierender Vorsitzender der OSZE, a.a.O. (Anm. 3), S. 31.

Das OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen – erste Schritte

Auf Bitten der Außenminister von Deutschland, Frankreich, Polen und Russland erarbeiteten letztes Jahr vier Institute¹ aus diesen Ländern gemeinsam eine Initiative zur Entwicklung einer euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft (*Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community*, IDEAS). Das Ergebnis war ein gemeinsam verfasster Bericht über die Aussichten auf eine euro-atlantische und eurasiatische Sicherheitsgemeinschaft,² ein Konzept, das von den Staats- und Regierungschefs der OSZE auf ihrem Gipfeltreffen in Astana im Jahr 2010 verabschiedet worden war.

Juni 2013: Die Gründung des wissenschaftlichen Netzwerks der OSZE

Wie ich im OSZE-Jahrbuch 2012 bereits geschrieben habe, haben wir das IDEAS-Projekt stets als Beitrag zu einem Netzwerk wissenschaftlicher Einrichtungen verstanden.³ Nach regem E-Mail-Austausch und zahlreichen Telefonaten wurde der erste entscheidende Schritt zur Gründung eines wissenschaftlichen Netzwerks der OSZE während der OSZE *Security Days* am 17. und 18. Juni 2013 unternommen: 16 Einrichtungen aus dem gesamten OSZE-Raum gründeten das OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen und stellten es der OSZE-Gemeinschaft bei einem Sondertreffen während der *Security Days* vor. Bei den 16 Einrichtungen handelte es sich um das *Belgrade Centre for Security Policy* (BCSP), die *Carnegie Endowment for International Peace*, das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE), die *CIPI Foundation*, das *Netherlands Clingendael Institute of International Relations*, das *Foreign Policy Research Institute of Ukraine*; das Schweizer foraus – Forum Aussenpolitik, die *Fundación para las Relaciones*

1 Das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), die *Fondation pour la Recherche Stratégique* (FRS), das Polnische Institut für Internationale Angelegenheiten (PISM) und das Moskauer Staatliche Institut für internationale Beziehungen (MGIMO-Universität) des russischen Außenministeriums.

2 Wolfgang Zellner (Koordinator)/Yves Boyer/Frank Evers/Isabelle Facon/Camille Grand/Ulrich Kühn/Lukasz Kulesa/Andrei Zagorski, *Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community. From Vision to Reality*, Hamburg/Paris/Moskau/Warschau 2012, nachgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2012*, Baden-Baden 2013, S. 451-475.

3 Vgl. Wolfgang Zellner, *Das IDEAS-Projekt: ein Beitrag zu einem OSZE-Netzwerk wissenschaftlicher Einrichtungen*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2012*, a.a.O. (Anm. 2), S. 61-71, hier: S. 63.

Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) in Madrid, das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP), das Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen der Russischen Akademie der Wissenschaften (IMEMO RAN), das *International Peace Institute* (IPI) in Wien, das Kasachische Institut für strategische Studien beim Präsidenten der Republik Kasachstan (KasISS), die OSZE-Akademie in Bischkek, die Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), das Polnische Institut für Internationale Angelegenheiten (PISM) und die *University of Bath*.

Da die Zeit knapp war und viele Gründungsmitglieder einander nicht kannten, konnte bei diesem ersten Treffen nur wenig Substanzielles erreicht werden. Es gab zwar Diskussionen über ein Leitbild des Netzwerks, die jedoch nicht zu Ende geführt wurden. Außerdem wurde kurz über ein Projekt zu „Bedrohungsperzeptionen im OSZE-Gebiet“ gesprochen (siehe unten). Das einzige konkrete Ergebnis war die Wahl Wolfgang Zellners vom CORE zum Netzwerkkoordinator für ein Jahr. Die spärlichen Ergebnisse zu diesem frühen Zeitpunkt konnten den Enthusiasmus, die Idee eines solchen Netzwerks weiterzuverfolgen, jedoch keinesfalls bremsen. Die Teilnehmer einigten sich darauf, sich im Herbst erneut zu treffen, um die Grundlagen für die Arbeit des Netzwerks zu schaffen.

Oktober 2013: Erarbeitung der Instrumente des Netzwerks und Identifizierung erster Aktivitäten

Am 30. Oktober 2013 kamen die Vertreter der 16 Einrichtungen erneut in Wien zusammen. Bei dem eintägigen Treffen sollten die Arbeitsinstrumente des Netzwerks geschaffen, eine Entscheidung über das Projekt „Bedrohungsperzeptionen im OSZE-Gebiet“ getroffen sowie der Helsinki+40-Prozess und andere mögliche Aktivitäten besprochen werden. Botschafter Fred Tanner, Sonderberater des Generalsekretärs der OSZE Botschafter Lamberto Zannier, nahm in seiner neuen Funktion als Ansprechpartner des Netzwerks im Sekretariat an dem Treffen teil. Das Treffen wurde von Deutschland und der Schweiz finanziert, das IPI stellte unter seinem Direktor Walter Kemp seinen großartigen Konferenzraum im Herzen Wiens zur Verfügung.

Leitbild

Die Arbeit begann mit der Diskussion über den Entwurf eines „Leitbildes“. In einer kurzen und prägnanten Debatte wurden mehrere Veränderungen vorgeschlagen, die in das Dokument aufgenommen wurden, bevor es in einem elektronischen Abstimmungsverfahren verabschiedet wurde. Das Leit-

bild kann auf der Website des Netzwerks nachgelesen werden.⁴ Es definiert das OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen als eine „OSZE-nahe *Track-II*-Initiative“. Es steht *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen aus den OSZE-Teilnehmer- und -Partnerstaaten offen. Das Netzwerk „stellt Fachkenntnisse zur Verfügung, regt Diskussionen an und rückt die OSZE stärker in das öffentliche Bewusstsein. Es leistet einen Beitrag zum laufenden Sicherheitsdialog im Rahmen der OSZE. Es hilft beim Umgang mit gemeinsamen Bedrohungen und Herausforderungen und beteiligt sich an den Bemühungen um den Helsinki+40-Prozess sowie an zukünftigen Dialogformaten der OSZE. In längerfristiger Perspektive hilft das Netzwerk bei der Klärung der Inhalte und der Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen Vision der Teilnehmerstaaten von einer euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft. Das Netzwerk dient dem fachlichen Austausch und der Koordinierung von Aktivitäten zwischen seinen Mitgliedern.“⁵ Der Status des Netzwerks als „autonome OSZE-nahe *Track-II*-Initiative“ wurde ebenso betont wie die Tatsache, dass es weder eine „Einrichtung der OSZE“ noch „der OSZE oder ihren Teilnehmerstaaten untergeordnet“ sei. Jedoch arbeitet das Netzwerk „mit einem Ansprechpartner im OSZE-Sekretariat zusammen“. Es führt „auf Eigeninitiative oder auf Einladung des OSZE-Vorsitzes, der Teilnehmerstaaten, des OSZE-Generalsekretärs, der OSZE-Institutionen oder anderer OSZE-Organe“ Forschungsprojekte durch, liefert Diskussionspapiere und bietet Vorträge von Experten an. Da es sich bei dem Netzwerk um ein informelles Gremium handelt – was auch so bleiben soll –, benötigt es neben dem kurzen, anderthalb Seiten langen Leitbild kein weiteres (Gründungs-)Dokument.

Arbeitsinstrumente

Der Artikel über die Arbeitsinstrumente,⁶ der ebenfalls nach einer ausgiebigen Diskussion, mehreren Abänderungen und einem elektronischen Abstimmungsverfahren verabschiedet wurde, beschreibt ein Mindestmaß an Instrumenten, auf die auch ein informelles Netzwerk nicht verzichten kann. Der Text gliedert sich in fünf kurze Abschnitte: „Netzwerktreffen“, „Der Lenkungsausschuss“, „Der Netzwerkkoordinator“, „Die OSZE Netzwerk-Website“ sowie „Projektkoordinatoren“. An einem Netzwerktreffen nehmen im Idealfall Vertreter aller Mitgliedseinrichtungen teil. Es findet üblicherweise einmal im Jahr statt, beschließt über die Aktivitäten des Netzwerks und wählt den Netzwerkkoordinator und die Mitglieder des Lenkungsausschusses. Neue Mitglieder müssen Empfehlungen von zwei Netzwerkmitgliedern vorweisen

4 OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Mission Statement, Wien, 30. Oktober 2013, unter: www.osce-network.net.

5 Dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen.

6 OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Working Instruments, Wien, 30. Oktober 2013, unter: www.osce-network.net.

können. Anders als in der OSZE werden Netzwerkbeschlüsse mit der absoluten Mehrheit der Anwesenden gefasst. Der Lenkungsausschuss ist ein kleineres Gremium mit etwa fünf Mitgliedern, zu denen auch der Netzwerkkoordinator gehört. Der Ausschuss ist das beschlussfassende Gremium in der Zeit zwischen den Netzwerktreffen. Folgende Personen wurden für einen Zeitraum von zwei Jahren (2014 und 2015) in den Lenkungsausschuss gewählt: Botschafter Jim Collins (*Carnegie Endowment*), Sonja Stojanović Gajić (BCSP), Andrei Zagorski (IMEMO) und Wolfgang Zellner. Wolfgang Zellners Amtszeit als Netzwerkkoordinator wurde zudem auf zwei Jahre verlängert (2014 und 2015). Der Netzwerkkoordinator „fungiert als Ansprechpartner für die Mitgliedseinrichtungen, den OSZE-Vorsitz, das [...] OSZE-Sekretariat und die Teilnehmerstaaten“, er „arbeitet mit der Abteilung für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des OSZE-Sekretariats zusammen“ und „lenkt die Beschaffung von Finanzmitteln für und die Durchführung von Netzwerkprojekten“. Die Projektkoordinatoren sind für die Durchführung konkreter Netzwerkprojekte verantwortlich, sowohl was den Inhalt als auch was das Budget angeht. Letzteres ist besonders wichtig, da das Netzwerk selber – als informelles Gremium, das keinen eigenen Rechtsstatus besitzt – weder Mittel einwerben noch diese verwalten kann. Es wurde außerdem beschlossen, eine Website für das Netzwerk einzurichten. Deren Inhalt und Struktur wurden ebenfalls besprochen. CORE erklärte sich bereit, diese Aufgabe zu übernehmen, und wird dabei vom deutschen Auswärtigen Amt finanziell unterstützt. Das Ziel, noch vor dem OSZE-Ministerratstreffen in Kiew am 5. und 6. Dezember 2013 grundsätzlich funktionsfähig zu sein, wurde erreicht. Die Tatsache, dass sämtliche Tagesordnungspunkte innerhalb von rund zwei Stunden abgehandelt werden konnten, zeigt, wie positiv und ergebnisorientiert die Atmosphäre unter den Teilnehmern war.

Das erste Projekt des Netzwerks: Bedrohungsperzeptionen im OSZE-Gebiet

In dem Projekt „Bedrohungsperzeptionen im OSZE-Raum“⁷ sind 20 Einrichtungen des Netzwerks aus unterschiedlichen Subregionen damit befasst, die Wahrnehmungen ihrer jeweiligen Regierung in Bezug auf militärische, transnationale und andere Bedrohungen zu untersuchen. In dieses allererste Projekt des Netzwerks sollten so viele Einrichtungen wie möglich eingebunden werden. Gemäß dem Projektantrag besteht das Ziel darin, „die Bedrohungsperzeptionen relevanter staatlicher Akteure im OSZE-Raum“ in den genannten drei Kategorien zu analysieren. Die Bedrohungswahrnehmung auch der jeweiligen Bevölkerung zu berücksichtigen, wäre zwar wünschenswert gewesen, hätte die Möglichkeiten des Projekts jedoch überschritten. Die Studie wird sich ausschließlich mit den Bedrohungswahrnehmungen von Regierun-

7 OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Threat Perception in the OSCE Area, unter: <http://osce-network.net/activities.html>.

gen beschäftigen, nicht aber mit dem, was die Autoren als „objektive Bedrohungen“ bezeichnen würden. Es wird auch nicht untersucht, ob die von dieser oder jener Regierung wahrgenommenen Bedrohungen „zutreffend“ oder „realistisch“ sind. Jedoch werden die in Gesprächen mit Regierungsbeamten und Experten abgegebenen Erklärungen darüber, welcher Art die Bedrohungswahrnehmungen sind, berücksichtigt. Ziel des Projekts ist es, Regierungen Hintergrundinformationen zur Verfügung zu stellen und „damit Diskussionen im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses der OSZE zu erleichtern“. Das Projekt soll in zwei Stufen durchgeführt werden. Zunächst wird jede teilnehmende Einrichtung einen 15-20 Seiten umfassenden Länderbericht über die Bedrohungswahrnehmungen ihrer Regierung und die von dieser bevorzugten Maßnahmen verfassen, mit denen sie auf diese Bedrohungen reagiert. Auf der Grundlage dieser Berichte wird der Projektkoordinator (Wolfgang Zellner) mit Unterstützung eines kleinen redaktionellen Teams einen vergleichenden Bericht erarbeiten, der darlegt, wo Bedrohungswahrnehmungen ähnlich sind und somit ein gemeinsames Handeln ermöglichen und wo sie voneinander abweichen und weitere Diskussionen erfordern. Der Entwurf des Berichts wird danach von allen Teilnehmereinrichtungen diskutiert und korrigiert bzw. ergänzt. Auf der Grundlage der Berichtigungen und Ergänzungen wird ein abschließender Bericht verfasst, der der OSZE-Gemeinschaft in Wien gemeinsam mit dem Schweizer OSZE-Vorsitz des Jahres 2014 vorgestellt wird. Das Projekt „Bedrohungswahrnehmungen im OSZE-Gebiet“ wird von der Schweiz, Deutschland und Finnland finanziert.

Diskussionen über „Helsinki+40“ mit Vertretern des gegenwärtigen und der zukünftigen Vorsitze

In einer gesonderten Sitzung des Netzwerktreffens im Oktober kamen die Vertreter der Netzwerkeinrichtungen mit Mitgliedern der ukrainischen (Serhiy Dvornyk), der Schweizer (Andrea Rauber Saxer, stellvertretende Delegationsleiterin) und der serbischen (Sanja Milinković, stellvertretende Delegationsleiterin) Delegation zusammen, die Vorträge über den Helsinki+40-Prozess hielten. Im Mittelpunkt der Diskussionen standen zum einen Themen wie das eurasische Element der Sicherheitsgemeinschaft und die Auswirkungen der Entwicklungen in Afghanistan auf das OSZE-Gebiet. Zum anderen diskutierten die Teilnehmer darüber, wie die Beiträge des Netzwerks in den Helsinki+40-Prozess einfließen könnten. Die Vertreter der Vorsitze schlugen hierzu vor, sich mit den Koordinatoren der Helsinki+40-Arbeitsgruppen in Verbindung zu setzen, die bis Ende 2013 ernannt werden sollten.

Themen für zukünftige Projekte

Abschließend wurden bei dem Netzwerktreffen Ideen für mögliche zukünftige Projekte gesammelt. Auch dabei kamen die Auswirkungen der Entwicklungen in Afghanistan auf den OSZE-Raum zur Sprache. Außerdem wurde vorgeschlagen, einen umfassenden Bericht über den Helsinki+40-Prozess zu erarbeiten. Ebenfalls im Zusammenhang mit Helsinki+40 wurde die Idee eines *Oral-History*-Projekts aufgeworfen. Allgemeiner wurde vorgeschlagen, dass man auch mehr mit den OSZE-Kooperationspartnern zusammenarbeiten könnte. Weitere Vorschläge betrafen das Problem von *De-facto*-Regimen und das Thema Internetsicherheit. Ein Mitglied informierte das Netzwerk über seine Pläne, eine „*Next Generation Conference*“ im OSZE-Kontext zu veranstalten. Der Netzwerkkoordinator ermutigte die Mitglieder, kurze Projektvorschläge als Grundlage für die Entscheidung über Netzwerkprojekte und die Beschaffung von Geldmitteln auszuarbeiten.

Das Side Event des Netzwerks beim OSZE-Ministerratstreffen in Kiew im Dezember 2013

Beim Ministerratstreffen in Kiew im Dezember 2013 hatte das Netzwerk zum ersten Mal die Gelegenheit, sich der OSZE-Track-I-Gemeinde vorzustellen. Auf einem *Side Event* mit dem Titel „Helsinki+40 auf den Puls gefühlt: Wissenschaft trifft OSZE“ hielten Wolfgang Zellner und Sonja Stojanović Gajić am 4. Dezember 2013 einen Vortrag über die Absichten und Aktivitäten des OSZE-Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen. Die entsprechenden Themen wurden mit Vertretern des gegenwärtigen und der zukünftigen Vorsitze aus der Ukraine, der Schweiz und Serbien sowie rund 50 weiteren Teilnehmern bei einer Parallelveranstaltung diskutiert. Moderiert wurde die Diskussion vom Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, Botschafter Fred Tanner.

Der Blick nach vorn: die OSZE und Track-II-Initiativen

Es gibt mehrere Gründe dafür, dass fast alle Regierungen und internationalen Organisationen eine große Bandbreite an zivilgesellschaftlichen Organisationen und *Track-II*-Initiativen in ihre Arbeit einbinden. Das verfügbare Wissen ist so enorm angewachsen und so stark differenziert, dass kein Staat und keine internationale Bürokratie es ohne Unterstützung von außen beherrschen kann. Kontinuität ist in Karriereorganisationen wie z.B. Ministerien, in denen die Amtsinhaber alle drei oder vier Jahre wechseln, ein großes Problem. Die Transnationalisierungsprozesse haben sich so weit fortentwickelt, dass staatliche Akteure auf transnationale Vertreter der Zivilgesellschaft angewiesen

sind, um mit ihnen Schritt halten zu können. Und schließlich kann Legitimität nicht mehr hinreichend von staatlichen Akteuren sichergestellt werden, sondern erfordert den Beitrag der Gesellschaft. Kurz gesagt haben Staaten und internationale Strukturen eine Vielzahl an Möglichkeiten geschaffen, eine große Bandbreite an *Track-II*-Initiativen zu nutzen und einzubinden, um modernere Ansätze zur Regierungsführung zu entwickeln.

Auch wenn in der OSZE häufig von der Zivilgesellschaft die Rede ist, gehört sie in dieser Hinsicht nicht gerade zu den fortschrittlichsten Organisationen. Die Nutzung zivilgesellschaftlicher Organisationen durch die OSZE ist uneinheitlich und wenig konsequent. Am weitesten entwickelt ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft in der menschlichen Dimension. Jedoch bedeutet die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Elemente auch hier, zumindest auf zentraler Ebene, nicht unbedingt, dass Netzwerke gebildet werden und eine kontinuierliche Zusammenarbeit stattfindet. Sie besteht vielmehr in der Teilnahme an großen OSZE-Veranstaltungen zur menschlichen Dimension, vor allem an den Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension. Auf der Basisebene sind NGOs außerdem regelmäßig in die Projekte der OSZE-Feldoperationen zur menschlichen Dimension eingebunden. Das gilt auch für Umwelt-NGOs, allerdings in weitaus geringerem Maße, vor allem auf der Basisebene. In der politisch-militärischen Dimension gibt es jedoch so gut wie keine organisierte Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Elemente, abgesehen davon, dass ein relativ kleiner Kreis von Experten dazu eingeladen wird, bei OSZE-Veranstaltungen in Wien und andernorts einen Vortrag zu halten.

Vor diesem Hintergrund stellt die Doppelinitiative von OSZE-Generalsekretär Zannier, ein Netzwerk von wissenschaftlichen Einrichtungen zu schaffen und die *Security Days* einzuführen, nicht weniger dar als einen kulturellen Schwenk in Richtung einer systematischeren Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure. Beide Elemente stützen und bedingen einander. Die *Security Days* erfordern einen kontinuierlichen Input sowohl was Menschen, als auch was Themen anbelangt. Beides kann, zumindest teilweise, vom wissenschaftlichen Netzwerk der OSZE geleistet werden. Gleichzeitig braucht ein Netzwerk konkrete Veranstaltungen und praktische Projekte, wenn es mehr sein will als eine E-Mail-Verteilerliste. Darüber hinaus können beide Elemente gemeinsam für mehr Kontinuität und ein institutionelles Gedächtnis sorgen. Beides benötigt die OSZE dringend.

Um das Netzwerk langfristig aufrechtzuerhalten, müssen sich sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite Mentalität und Herangehensweise ändern. Auf Seiten der *Think-Tanks* und der wissenschaftlichen Einrichtungen muss die Bereitschaft vorhanden sein, sich zu engagieren, zu investieren und sich zu beteiligen. Sie müssen gewillt sein, sich in die Arbeit der OSZE einzubringen, auch wenn diese zuvor kein Schwerpunkt ihrer Tätigkeit war, und diese Themen mit ihren Kernkompetenzen in einen Zusammenhang bringen. Sie müssen ebenso Zeit und Geld (sofern vorhanden) investieren

und dürfen nicht erwarten, dass alles von Dritten bezahlt werden wird. Nicht zuletzt müssen sich die wissenschaftlichen Einrichtungen auf vielfältige Art und Weise beteiligen und damit einen sinnvollen intellektuellen und politischen Austausch ermöglichen. Die OSZE – einschließlich des Vorsitzes, des Sekretariats, der Institutionen und der Teilnehmerstaaten – muss ihrerseits bereit sein, Interesse zu zeigen, den Zugang zu ermöglichen und Unterstützung zu leisten. Wenn sich die OSZE nicht für die Beiträge der Wissenschaftler interessiert, werden diese nicht regelmäßig mit der Organisation kommunizieren. Und schließlich: In der heutigen projektorientierten Universitätslandschaft, in der immer mehr Stellen von der Finanzierung durch Drittmittel abhängen, benötigen die größeren Netzwerkprojekte finanzielle Unterstützung.

Immer wieder war während der letzten zwei Jahrzehnte die Rede davon, *Think-Tanks* in die Arbeit der OSZE einzubeziehen. Doch ist die Gründung des OSZE-Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen der allererste Versuch, über diese gelegentlichen Diskussionen auch hinauszugehen. Es wird interessant sein zu beobachten, wie sich dieses Experiment entwickelt.

OSZE: Public Diplomacy – vom Kommuniké zum Cyberspace

Als die neue albanische Regierung in diesem Sommer ihre Arbeit aufnahm, begann sie dies mit einer wichtigen Erkenntnis. Frisch an der Macht und daran interessiert, wie man mit wichtigen Partnern kommuniziert, rief sie die OSZE-Mission an und schlug vor, eine *Public-Diplomacy*-Schulung durchzuführen. Ihr Hauptanliegen war, ihre Botschaften klar und verständlich rüberzubringen, sich mit den Werkzeugen der Öffentlichkeitsarbeit auszukennen und vor allem die Tipps und Tricks zu erlernen, die sie in die Lage versetzen würden, an einer Welt teilzuhaben, in der *Social Media* für den größten Teil der Bevölkerung zum bevorzugten Mittel der Informationsbeschaffung geworden sind.

Schon bevor General Kitchener Soldaten mit Plakaten an jeder britischen Straßenecke mit dem Aufruf „Dein Land braucht Dich“ im Ersten Weltkrieg zu den Waffen rief, waren die Regierungen darum bemüht, die Bevölkerung nicht nur über ihre Pläne und ihre Politik zu informieren, sondern auch darum, durch gezielte Beeinflussung Meinungen und Verhaltensweisen zu verändern. Heute, in einem Zeitalter, in dem Botschaften auf einen Knopfdruck um die ganze Welt fliegen können, ist die Kunst der Kommunikation anspruchsvoller und komplexer als je zuvor. Einer Organisation wie die OSZE mit ihren vielen unterschiedlichen Mandaten, geographischen Einsatzorten und Interessengebieten mag die Kunst der *Public Diplomacy* als eine gewaltige Aufgabe erscheinen. Wenn sie jedoch Schlüsselemente der Kommunikationspraxis nutzt und auf den Erfahrungen der Vergangenheit aufbaut, kann die OSZE ihr Ansehen und ihren Markenwert bei unterschiedlichen Zielgruppen erfolgreich steigern.

Viele Menschen, die in der Welt der Kommunikation nicht zu Hause sind, unterschätzen oftmals, wie schwierig es ist, die Öffentlichkeit dazu zu bringen, dass sie sich für die Arbeit ihrer Organisation engagiert. Das alte Modell einer Pressekonferenz, mit einer Pressemitteilung und vielleicht einem Schnappschuss zwischen Tür und Angel, dürfte für die meisten die Standardvorstellung sein, die ihnen sofort in den Kopf kommt; leider ist dies jedoch nicht der beste Weg, seine Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu gestalten – und das schon seit vielen Jahren. Echte *Public Diplomacy* verlangt einen vielgestaltigen Ansatz, zu dem auch das Bemühen darum gehört, die Bedürfnisse der Zielgruppe zu erkennen und herauszubekommen, wer genau diese Zielgruppe ist und wie sie Informationen konsumiert. Die Botschaften sind dann so maßzuschneidern, dass die Zielgruppe sie in der beabsichtigten Art und Weise „hört“. Kommunikation ist letztendlich nicht das, was man sagt, sondern das, was die Menschen glauben, was man gesagt hat.

Nehmen wir uns zunächst etwas Zeit, um zu schauen, wie sich die moderne Kommunikation entwickelt hat. Es begann in Wien, mit den Erkenntnissen von Sigmund Freud. Als Freud begann, die Komplexität des menschlichen Geistes zu erforschen, rief er unbeabsichtigt die Wissenschaft der Kommunikation ins Leben. Wie es dazu kam, wird wundervoll erzählt in der Dokumentation „*The Century of the Self*“ aus dem Jahr 2002.¹ In ihr zeigt der preisgekrönte Dokumentarfilmer Adam Curtis, in welchem Ausmaß Regierungen und Privatindustrie Freuds Theorien dazu benutzen, „die Massen zu lenken“, und fragt danach, wie viel freien Willen wir bei unseren täglichen Entscheidungen tatsächlich ausüben. Freud wurde nicht nur der Vater der Psychoanalyse, sondern auch der Begründer der Wissenschaft der Manipulation und Propaganda, das heißt, der Wurzel aller aktuellen Modelle der öffentlichen Kommunikation. Er war aber auch ein Stammvater im eigentlichen Sinne des Wortes: Edward Bernays, anerkannter Pionier der Öffentlichkeitsarbeit, war Freuds Neffe, und Matthew Freud, sein Urenkel, war Mitglied des Kommunikationsteams, das an der Spitze dessen stand, was abschätzig als „*spin machine*“ der britischen Labour Party bekannt geworden ist, die die Kommunikationsbotschaften konstruierte, die Tony Blair in die Downing Street brachten.

Die Taktiken, die Bernays in seinen Kampagnen für Privatunternehmen und Politiker benutzte, sind nicht so weit entfernt von den heute in Gebrauch befindlichen Methoden. Ziel seiner ersten großen Werbekampagne für *Lucky Strike* war es, das Rauchen für Frauen in der Öffentlichkeit salonfähig zu machen und so die Zahl der potenziellen Käufer des Produkts erfolgreich zu verdoppeln. Er platzierte Frauen mit Zigaretten in der berühmten New York Osterparade, die Banner mit der Aufschrift „Fackeln für die Freiheit“ trugen, ein Slogan, der in der amerikanischen Seele nachhallte und viele an die nicht weit entfernte Freiheitsstatue erinnerte. Später, als er an verschiedenen politischen Kampagnen arbeitete, begriff er Öffentlichkeitsarbeit als wesentlich für eine voll funktionsfähige Demokratie und konstatierte in seinem 1928 erschienenen Buch „Propaganda“: „Die bewusste und intelligente Manipulation der organisierten Gewohnheiten und Meinungen der Massen ist ein wichtiges Element in der demokratischen Gesellschaft. Wer die ungesesehenen Gesellschaftsmechanismen manipuliert, bildet eine unsichtbare Regierung, welche die wahre Herrschermacht unseres Landes ist. Wir werden regiert, unser Verstand geformt, unsere Geschmäcker gebildet, unsere Ideen größtenteils von Männern suggeriert, von denen wir nie gehört haben. Dies ist ein logisches Ergebnis der Art, wie unsere demokratische Gesellschaft organisiert ist. [...] In beinahe jeder Handlung unseres Lebens, ob in der Sphäre der Politik oder bei Geschäften, in unserem sozialen Verhalten und unserem ethischen Denken, werden wir durch eine relativ geringe Zahl von Personen dominiert, welche die mentalen Prozesse und Verhaltensmuster der Massen verstehen.“

1 Adam Curtis, *The Century of the Self*, 2002.

Sie sind es, die die Fäden ziehen, welche das öffentliche Denken kontrollieren.²

Für ein modernes Publikum kann diese Erklärung äußerst unheilvoll klingen. Der Begriff „Propaganda“, einst eine völlig akzeptable Bezeichnung für ein harmloses Arbeitsfeld, wurde in den folgenden Jahren dadurch, dass das sowjetische und das nationalsozialistische Regime die Macht der Massenkommunikation dazu nutzten, die Idee der freien Wahl zu verzerren und zu verschandeln, negativ besetzt. Bernays selbst wurde mit ihnen über einen Kamm geschoren, und seine Kritiker kamen zu dem Schluss, dass sein Werk entscheidend für die Entstehung des Totalitarismus gewesen sei. Dennoch wurde er von Woodrow Wilson zur Pariser Konferenz nach dem Ersten Weltkrieg eingeladen, um die „Demokratie nach ganz Europa“ zu bringen, und er war Gründungsmitglied der Nationalen Organisation für die Förderung farbiger Menschen (*National Association for the Advancement of Colored People*, NAACP) in den USA.

Hatte Bernays recht? Beruht Demokratie auf der Art und Weise, wie wir Mitteilungen aufnehmen? Selbst auf einem banaleren Niveau ist die Antwort schwierig. Den Apples und Coca Colas dieser Welt – jenen Unternehmen, die ein Produkt haben und an der Börse notiert sind – fällt die Antwort leicht: Habe ich Menschen dazu bewegt, mein Produkt zu kaufen? Ja, die Umsätze steigen/nein, wir sind abgestürzt. Aber für jede Organisation, deren Geschäft der Verkauf von Werten ist – wie z.B. die OSZE, die Vereinten Nationen und natürlich nationale Regierungen –, gibt es kein taugliches Mittel, um zu messen, inwieweit das, was wir tun, Wirkung hat oder nicht.

Wie also sollen wir über *Public-Diplomacy*-Aktionen Entscheidungen treffen, wenn wir keine Mittel haben, die Wirkung auszuloten? Als ich im Januar 2013 meine Arbeit bei der OSZE aufnahm und damit beauftragt wurde, eine neue Kommunikationsstrategie einzuführen, beschäftigte mich dieses Problem sehr oft. Es war klar, dass der Versuch, ein „Patentrezept“ einzuführen, uns auf keinen grünen Zweig bringen würde. Das, was in Serbien funktionieren würde, klappt nicht in Taschkent; die Art und Weise, wie der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten kommuniziert, unterscheidet sich erheblich von derjenigen, die das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDMIR) braucht, um ihr Anliegen zu verkaufen. Vor allem aber war es nicht leicht, sich ein Bild von der Lage zu machen, um eine Ausgangsbasis zu haben. Klar war jedoch, dass wir die Art und Weise, wie Informationen an die Öffentlichkeit gegeben wurden, neu gestalten mussten, wollten wir unsere Mission, das größtmögliche und engagierteste Publikum für den Auftrag und die Aufgaben der OSZE zu finden, erfüllen.

Der erste Schritt war die Neugestaltung des OSZE-Magazins. Es trägt nun den Titel „*Security Community*“ und wurde sowohl grafisch als auch in der Art, wie die Stories präsentiert werden, rundum erneuert; außerdem erscheint

2 Edward L. Bernays, *Propaganda*, New York 1928, S. 9-10, zitiert nach: Edward Bernays, in: Wikipedia, unter: http://de.wikipedia.org/wiki/Edward_Bernays.

es nun auch in einer *Online*- und einer *iPad*-Version. Noch wichtiger war, dass unsere Bemühungen, das Verteilernetz auszubauen, zu einer wesentlich größeren Abnahme geführt haben, wobei die gedruckte Ausgabe stets schnell vergriffen ist und die Zahl der Besuche auf der Website zunimmt. Wir hoffen, im nächsten Jahr auf diesem öffentlichen Interesse aufbauen und Partnerschaften mit anderen Organisationen und Einzelpersonen, die an der Arbeit der OSZE interessiert sind, eingehen und sie tiefer in unsere tägliche Arbeit einbinden zu können, um so, parallel zu den vom OSZE-Generalsekretär zur Erweiterung der Debatte eingeführten *Security Days*, ein virtuelles „Expertengremium“ zu schaffen.

Der zweite Schritt – der fast das gesamte Jahr über andauerte – war die gründliche Überholung der OSZE-Website. Wir gingen von Anfang an von der Annahme aus, dass sie optisch aufgefrischt und die Möglichkeit, sie zu durchsuchen, verbessert werden musste. Da wir uns nicht auf bloße Annahmen stützen wollten, überprüften wir unsere These in einer „Testphase“. Über mehrere Monate hinweg führten wir Interviews mit den wichtigsten „Interessengruppen“ unseres internen Publikums, vom Generalsekretär abwärts, sprachen mit Angehörigen externer Zielgruppen wie Top-Journalisten und Akademikern und – was von alledem am interessantesten war – setzten 15 zufällig ausgewählte interessierte Bürgerinnen und Bürger an einen Computer, um die alte Website einem „Testlauf“ zu unterziehen.

Die Ergebnisse bestätigten unsere Vermutungen. Ausnahmslos jeder wollte einen neuen, attraktiveren Internetauftritt, d.h. mehr Videos, Podcasts und Fotos. Ganz oben auf der Wunschliste stand eine bessere Durchsuchbarkeit. Womit wir allerdings nicht gerechnet hatten, war die Tatsache, dass wir die überwiegende Mehrheit des Publikums verloren, weil wir den von uns veröffentlichten Geschichten zu wenig Kontext hinzufügten. Eine Konferenz zur Rüstungskontrolle? Alles schön und gut ... aber ist das nicht die NATO? Und was macht diese OSZE eigentlich? Der Test zeigte, dass die Anstrengungen der OSZE im Bereich *Public Diplomacy* die Öffentlichkeit schlicht und einfach nicht erreichten.

Die Neugestaltung der Website sollte hier Abhilfe schaffen. Zudem musste die Website so gestaltet werden, dass alle Besucher – von der internen Zielgruppe der Delegierten bis zu den Fachjournalisten, Akademikern und der interessierten Öffentlichkeit – in der Lage waren, auf die gewünschten Informationen so zuzugreifen, wie sie es wollten. Dies erforderte einen Zugang, der es den Menschen erlauben würde, die Website durch verschiedene „Türen“ zu betreten, die es ihnen ermöglichen, Informationen auf dem für sie intuitiv am besten geeigneten Weg zu finden. Das bedeutete, dass die Website neu geschrieben werden musste, und zwar aus der Sicht der intelligenten breiten Öffentlichkeit, die wir erreichen und auch behalten wollten. Dazu musste mehr Gewicht auf Filme, Fotos und andere interaktive Elemente gelegt werden. Und, was vielleicht von allem am innovativsten wäre, jede Publikation der OSZE, egal zu welchem Thema, würde leicht zu finden sein,

entweder auf Seiten, die einem bestimmten Thema gewidmet sind, oder auf einer eigenen Seite. So würde die Website zu einer echten Bibliothek und Ressource für alle Besucher, sei es ein Schulkind, das für ein Projekt recherchiert, ein Aktivist, der auf einer der Missionsseiten nach Informationen sucht, ein Forscher, der Details für seine Doktorarbeit braucht, oder ein Mitglied einer der Delegationen in Wien, das auf der Suche nach einem Beschluss des Ständigen Rates ist.

Eine Website – insbesondere eine die so gestaltet ist, dass sie allen Besuchern nützt – ist für *Public Diplomacy* unverzichtbar. Es bleibt jedoch immer noch die Frage: Wie zieht man das Publikum an, wie gewinnt man seine Aufmerksamkeit und wie behält man sie? Das ist der Punkt, an dem uns die Kommunikationsrevolution zu Hilfe kommt. In den letzten zehn Jahren ist die Öffentlichkeit nach und nach dazu übergegangen, statt schriftliche Texte zu konsumieren, Informationen *online* einzuholen. In derselben Zeit hat sich die Kommunikationsarbeit von einem Prozess, der die Botschaft steuert, zu etwas Neuem gewandelt. Früher kommunizierte ein Pressesprecher mit der Presse einzig und allein durch Pressemitteilungen, Pressemeldungen und Unterrichtungen. Das ist in einer digitalisierten Welt nicht länger möglich. Das Modell hat sich von der einseitig gesteuerten Botschaft zum mehrseitigen Gespräch verändert, womit *Public Diplomacy* zunehmend zu einem *Online*-Phänomen wird. Unsere Welt hat sich verändert und wir leben heute im Zeitalter der digitalen Diplomatie.

Diese Veränderung wurde 2013 von *Twiplomacy*, dem *Online*-Dienst der Mediengurus Burson-Marsteller, dokumentiert. In einer großangelegten Studie über die führenden Politiker der Welt³ zeigte sich, dass über drei Viertel der 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen inzwischen auf Twitter vertreten sind. Beinahe die Hälfte der 505 *Accounts* sind persönliche *Accounts* von Staats- und Regierungschefs und Außenministern. Ein Drittel von ihnen twittert selbst – wobei Carl Bildt der am besten Vernetzte von ihnen ist –, aber nur sehr wenige sind regelmäßige Nutzer. Die *Tweets* sind allerdings nicht einfach nur staatliche Verlautbarungen; Politiker nutzen sie häufig, um mit ihren Anhängern zu kommunizieren. Argentiniens Präsidentin Cristina Fernández de Kirchner, Lateinamerikas Politikerin mit den meisten, nämlich 2,1 Millionen *Followern*, benutzt das Medium, um mit ihren Kollegen zu kommunizieren. Ugandas Premierminister Amama Mbabazi beantwortet fast alle Fragen, die ihm auf Twitter gestellt werden. Twitter hat sich damit an die Spitze der mächtigsten Werkzeuge moderner *Public Diplomacy* gesetzt.

Viele internationale Organisationen sind sich noch nicht sicher, ob sie sich selbst dieser Form der Kommunikation aussetzen sollen. Einige haben beschlossen, das Experiment nicht zu wagen, wohingegen andere, wie z.B. die NATO, vorausgehen und den Dialog mit ihrem Publikum aufnehmen. Im Bereich der *Social Media* legt die OSZE rasant zu: Zum Zeitpunkt der Nieder-

3 Vgl. Twiplomacy Study 2013, unter: <http://twiplomacy.com/twiplomacy-study-2013/#>.

schrift dieses Beitrags haben wir 22.000 *Follower* auf Twitter und 26.649 auf Facebook, und die Zahlen steigen. Die Feldoperationen und die Institutionen der OSZE haben ebenfalls begonnen, *Social Media* zu nutzen – obwohl hier sorgfältig darüber nachgedacht werden muss, ob dies unter bestimmten Umständen tatsächlich der geeignete Weg ist. In Zentralasien zum Beispiel funktioniert der Gebrauch westlicher „Modelle“ nicht; in Moldau ist Facebook nicht das beliebteste soziale Netzwerk. Das Entscheidende ist, sorgfältig zu prüfen, welches die beste Vorgehensweise in einem bestimmten Land, für eine bestimmte Geschichte und in einer bestimmten Situation ist. Insgesamt gesehen sind *Social Media* nur ein Werkzeug in einem riesigen Werkzeugkoffer voller Möglichkeiten, die von öffentlichen Vorträgen über Flugblätter bis hin zu Google+ *Hangouts* und Facebook-likes reichen.

In den kommenden Jahren werden die Menschen ihre PCs durch *Tablet-Computer* ersetzen. Journalisten machen ihre Geschichten schon jetzt viel eher über Twitter oder vergleichbare *Social Media* ausfindig und sind selber eher zum Verwalter von *Online*-Informationen als zum Schöpfer des Materials selbst geworden. Die OSZE wird an der Spitze dieses Trends stehen, mit einer neuen Website, konfiguriert für *Tablets* und geeignet für Beiträge in den *Social Media*. Am allerwichtigsten ist jedoch, dass die Veränderung unserer Kommunikationsmittel und unsere tägliche Übung uns dabei helfen werden, die besten Projekte und Programme im Voraus zu entdecken, zu erarbeiten, welches Publikum diese Informationen braucht, und Wege zu finden, diesem Publikum die Geschichte zu erzählen, so dass es die Werte der OSZE versteht und sich an unserer Mission beteiligt.

Außenbeziehungen und Einflüsse

Das Engagement der OSZE für Afghanistan: jüngste Entwicklungen, Chancen und Herausforderungen

Im Jahr 2007 verabschiedeten die Teilnehmerstaaten mit Beschluss Nr. 4/07 des Ministerrats von Madrid den Rahmen für das Engagement der OSZE für Afghanistan, das seit 2003 Kooperationspartner der OSZE ist. Vier Jahre später beschloss die Teilnehmerstaaten in Vilnius, das Engagement zu verstärken und auszuweiten. Gegenwärtig bereitet sich die internationale Gemeinschaft darauf vor, die Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (*International Security Assistance Force*, ISAF) bis 2014 aus Afghanistan abzuziehen. Anschließend soll Afghanistan die Verantwortung für seine Sicherheit selbst übernehmen. Dies ist ein guter Zeitpunkt, um zu erörtern, was die OSZE mit ihrem Engagement für Afghanistan bislang erreicht hat und welche Chancen und Herausforderungen noch vor ihr liegen.

Die Umsetzung des Ministerratsbeschlusses von Madrid

Von Anfang an lag dem OSZE-Engagement für Afghanistan die Überzeugung zugrunde, dass die Sicherheit in der OSZE-Region auch von den Entwicklungen jenseits ihrer Grenzen, vor allem in den Nachbarregionen, beeinflusst wird. Aufgrund der Einsicht in diese wechselseitige Abhängigkeit wurde die OSZE-Kooperationspartnerschaft entwickelt, eine Plattform für OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner zur Diskussion gemeinsamer Sicherheitsherausforderungen und zur Förderung gemeinsamer Interessen. Auf dem Ministerratstreffen in Madrid im Jahr 2007 äußerten die OSZE-Teilnehmerstaaten ihre Besorgnis über die Auswirkungen der Lage in Afghanistan auf die Sicherheit im OSZE-Gebiet und ergriffen erste Maßnahmen, um der Bitte Afghanistans um Unterstützung in den Bereichen Grenzsicherung und Polizeiausbildung sowie bei der Bekämpfung des Drogenhandels nachzukommen.¹

Der Ministerratsbeschluss von Madrid über das „Engagement der OSZE für Afghanistan“ bildete die Grundlage dafür, die Unterstützung der Organisation für das Land zu erhöhen und zu operationalisieren. Diese Unterstützung sollte in Form von maßgeschneiderten Aktivitäten erfolgen, die darauf abzielten, das Grenzmanagement zwischen den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten

* Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autorin wieder.

1 Vgl. Beschluss Nr. 4/07, Engagement der OSZE für Afghanistan, MC.DEC/4/07, 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 19-22, hier: S. 19.

und Afghanistan zu stärken und den Terrorismus sowie den Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen, Drogen und Menschen zu bekämpfen. Der Beschluss übertrug dem Generalsekretär vier wesentliche Aufgaben: 1. zu prüfen, ob die Unterstützung der OSZE für Maßnahmen zur Sicherung der Grenzen zwischen den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und Afghanistan intensiviert werden kann, 2. in Abstimmung mit den Vereinten Nationen und anderen relevanten Akteuren sämtliche Möglichkeiten einer Zusammenarbeit zu erkunden und den Teilnehmerstaaten gegebenenfalls Vorschläge für weitere Maßnahmen zu machen, 3. die verstärkte Einbindung der afghanischen Ansprechpartner in OSZE-Aktivitäten zu unterstützen und 4. konkrete Projekte und Programme für die afghanischen Partner im OSZE-Raum zu entwickeln.²

Im Zuge der Implementierung des Beschlusses entwickelte das Sekretariat im engen Austausch mit den Teilnehmerstaaten, Afghanistan sowie internationalen und regionalen Organisationen insgesamt 16 Projekte, von denen letztlich zwölf durchgeführt wurden. In sieben dieser zwölf Projekte ging es um grenzbezogene Themen, fünf Projekte betrafen den Kampf gegen Drogen.

Die zwölf Projekte, von denen die meisten Ende 2011 vollständig umgesetzt waren, umfassten die Ausbildung von rund 400 afghanischen Grenz-, Zoll- und Polizeibeamten. Die Lehrgänge fanden hauptsächlich in Zentralasien – oftmals unter Teilnahme von Beamten aus zentralasiatischen Ländern –, aber auch in der Russischen Föderation und in der Türkei statt. Um ihre Wirkung und ihren Multiplikatoreffekt zu erhöhen, wurde den Maßnahmen ein „*Train-the-Trainer*“-Ansatz zugrunde gelegt. Um die Ausbildung im Bereich Grenzmanagement zu verbessern, wurde im Mai 2009 in Duschanbe die OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement (*Border Management Staff College*, BMSC) gegründet. Das BMSC bietet seitdem ein Spezialtraining für Führungskräfte aus Grenzschutzbehörden an und hat sich zum Ziel gesetzt, offene, aber sichere Grenzen zu schaffen.

Die Durchführung der Projekte stützte sich stark auf die OSZE-Feldoperationen in Zentralasien und profitierte vor allem von deren eingespielter Zusammenarbeit mit den Behörden der Gastgeberländer und ihrem Know-how. Außerdem stärkten die Feldoperationen in Zentralasien mit ihrer regulären Tätigkeit im Rahmen ihres jeweiligen Mandats auch weiterhin lokale Kapazitäten, die für die Bewältigung innerstaatlicher Sicherheitsbedrohungen und Herausforderungen gebraucht werden.

Das Engagement der OSZE für Afghanistan erfolgte nach wie vor auch im Rahmen der Partnerschaftsmechanismen. Afghanische Experten nahmen dabei an OSZE-Veranstaltungen teil, in denen sie mit den OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen vertraut gemacht wurden und die es ihnen ermöglichten, Kontakte zu knüpfen und Erfahrungen mit Kollegen aus Teilnehmerstaaten und Partnerländern auszutauschen. Spezielle Veranstaltungen gingen direkt auf die Bedürfnisse Afghanistans ein, wie z.B. der Workshop „Bekämpfung

2 Vgl. ebenda, S. 20.

illegaler landwirtschaftlicher Kulturen und Verbesserung der Grenzsicherung und des Grenzmanagements – Thailand als Fallstudie“ im Jahr 2010.

Ein weiterer wichtiger Teil der Arbeit der OSZE bestand in der technischen Hilfestellung bei der Durchführung freier und fairer Wahlen. Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) konnte dabei auf seine 2004 und 2005 geleistete Unterstützung aufbauen und entsandte Wahlunterstützungsteams für die Wahlen in den Jahren 2009 und 2010. Nach jedem dieser Einsätze wurden Berichte mit ausführlichen Empfehlungen zum Thema Wahlreformen angefertigt und in die örtlichen Sprachen übersetzt.

Der Madrider Beschluss stellte einen wichtigen Meilenstein in der jüngeren Geschichte der OSZE dar. Er belegte, dass die Organisation bereit und in der Lage war, im Zusammenhang mit Afghanistan auftretende Sicherheitsprobleme anzugehen. Die Umsetzung des Beschlusses war jedoch nicht unproblematisch.

Erstens sollte der Großteil der OSZE-Aktivitäten in Bezug auf Afghanistan aus außerbudgetären Mitteln finanziert werden. Damit war von Anfang an klar, dass die Bereitschaft der Teilnehmer- und Partnerstaaten, auf lange Sicht hinreichende Ressourcen für die Durchführung der Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, entscheidend sein würde.³ Von den 16 Projekten konnten vier nicht durchgeführt werden, da sich keine Geldgeber fanden.

Da die OSZE über keine Präsenz in Afghanistan verfügt, musste sie sich zweitens vollständig auf die afghanischen Behörden sowie auf Teilnehmerstaaten und andere internationale Organisationen, die in Kabul vertreten waren, verlassen, um sowohl den Bedarf an Kapazitätsaufbau zu ermitteln als auch die zukünftigen Teilnehmer der Ausbildungsmaßnahmen zu bestimmen. Die Auswahl geeigneter Teilnehmer erwies sich daher als eine ebenso schwierige Aufgabe wie die Evaluierung der Ausbildung und die Gewährleistung notwendiger Folgemaßnahmen.

Darüber hinaus schränkten politische Erwägungen die geographische Reichweite der Maßnahmen ein. Zwei der ambitioniertesten grenzbezogenen Projektvorschläge konnten nicht umgesetzt werden, da sich die Teilnehmerstaaten nicht darauf einigen konnten, die Durchführung von Projektaktivitäten innerhalb Afghanistans zu autorisieren.⁴ Die beiden Projekte – „Ausbildungsstätte für Grenzmanagement in Shir Khan Bandar/Nischni Pjandsch“ und „OSZE-Beratung an Grenzübergängen in Nordafghanistan“ hätten über zwölf bzw. 25 Millionen Euro gekostet und sollten über einen Zeitraum von fünf Jahren laufen. Auch ein eindringlicher Appell Afghanistans, der Ausschluss dieser beiden ambitionierten Projekte beeinträchtigte den in Madrid verab-

3 Vgl. Marc Perrin de Brichambaut, Das Engagement der OSZE für Afghanistan, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 397-405, hier: S. 404.

4 Die Implementierung von OSZE-Aktivitäten außerhalb des OSZE-Gebiets erfordert einen einstimmigen Beschluss der Teilnehmerstaaten.

schiedeten Beschluss,⁵ konnte einige Teilnehmerstaaten nicht überzeugen. Sie hatten Bedenken hinsichtlich der Sicherheit der OSZE-Mitarbeiter und waren skeptisch, ob Aktivitäten innerhalb des Landes zusätzliche Vorteile bieten würden.

Die Verstärkung des OSZE-Engagements für Afghanistan: von Astana bis Vilnius

Drei Jahre nach dem Madrider Ministerratstreffen gab das Gipfeltreffen in Astana im Jahr 2010 dem OSZE-Engagement für Afghanistan neuen Schwung. In der Gedenkklärung von Astana „Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft“ erkannten die Staats- und Regierungschefs der OSZE an, dass „die Sicherheit des OSZE-Raums untrennbar mit der Sicherheit in angrenzenden Gebieten [...] verbunden ist“, und gelobten, die Zusammenarbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern zu intensivieren. Sie betonten außerdem „die Notwendigkeit, unter Berücksichtigung der Möglichkeiten und nationalen Interessen der einzelnen Teilnehmerstaaten einen wirksamen Beitrag zu den gemeinsamen internationalen Bemühungen zur Förderung eines stabilen, unabhängigen, prosperierenden und demokratischen Afghanistan zu leisten“.⁶

Der litauische Vorsitz von 2011 stand vor der Aufgabe, einen Prozess in die Wege zu leiten, der die OSZE den in Astana formulierten Zielen näher bringen sollte. So beabsichtigte er u.a. das OSZE-Engagement für Afghanistan durch konkrete Projekte zu stärken, die zur Stabilisierung des Landes und zur Bewältigung der von dort ausgehenden transnationalen Bedrohungen beitragen sollten. Anfang des Jahres 2011 bestätigte der sich gerade entfaltende „Arabische Frühling“ die Auffassung, dass enge Verbindungen und eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen der OSZE-Region und den Nachbargebieten in Hinblick auf die Sicherheitslage bestehen. Die Ereignisse veranlassten die Teilnehmerstaaten nach Möglichkeiten zu suchen, ihr Engagement für die OSZE-Kooperationspartner, also auch Afghanistan, zu verstärken und die Erfahrungen und das Know-how der OSZE bei der Unterstützung sich im Übergang befindlicher Länder an sie weiterzugeben.

Die Diskussionen des Jahres 2011 führten dazu, dass die Teilnehmerstaaten beim Ministerratstreffen in Vilnius einen Beschluss über die „Verstärkung des OSZE-Engagements für Afghanistan“⁷ verabschiedeten. Der Beschluss

5 Vgl. Delegation of Afghanistan, Statement by Mr. Wahid Monawar, Acting Permanent Representative of the Permanent Mission of Afghanistan to the OSCE, at the 724th Permanent Council, PC.DEL/687/08/Rev.1, 4. August 2008

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, Absatz 10.

7 Beschluss Nr. 4/11, Verstärkung des Engagements der OSZE für Afghanistan, MC.DEC/4/11/Corr.1, 7. Dezember 2011, in: Organisation für Sicherheit und Zusammen-

verlieh dem OSZE-Engagement für Afghanistan neue politische Impulse und schuf die Voraussetzungen für eine breitere Unterstützung des Landes durch die OSZE im Vorfeld des ISAF-Truppenabzugs im Jahr 2014.

Wie schon im Beschluss von Madrid betonten die Teilnehmerstaaten auch im Beschluss von Vilnius die „grundlegende Rolle der Vereinten Nationen“ und die ergänzende Rolle der OSZE und stellten fest, dass Die OSZE dank ihrer komparativen Vorteile einen konkreten Beitrag zu den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft leisten könne.

Zu diesem Zweck koppelte der Beschluss die Arbeit der OSZE noch enger an die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, die Stabilität in der Region zu erhöhen (*Heart-of-Asia-/Istanbul-Prozess*) und Afghanistans Wandel zu unterstützen (*Bonner Prozess*). Als entscheidende Akteure in den Bemühungen der OSZE wurden die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten ausgemacht. Der Beschluss betonte ihre unverzichtbare Rolle und die Wichtigkeit regionaler Zusammenarbeit für die Förderung langfristiger Sicherheit und Stabilität in Afghanistan. Die Ausweitung der OSZE-Aktivitäten auf die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie auf die menschliche Dimension ermöglichte es der Organisation zudem, ihren umfassenden Sicherheitsansatz in vollem Umfang in ihre Afghanistan-Arbeit einzubringen. Ferner sah der Beschluss die Präsidentschaftswahlen von 2014 als einen entscheidenden Schritt im Übergangsprozess an und bekundete die Bereitschaft der OSZE, Wahlunterstützung zu leisten.

Um die Koordination und Kohärenz bei der Umsetzung der auf Afghanistan bezogenen Maßnahmen zu gewährleisten, stärkte der Beschluss von Vilnius die Rolle des Generalsekretärs und übertrug ihm die Aufgabe, „als Stabsstelle für alle OSZE-Durchführungsorgane“ zu wirken. Zur Implementierung des Beschlusses wurde das Sekretariat auch damit beauftragt, ein neues Paket von Aktivitäten in allen drei Dimensionen der Sicherheit zu schnüren.

Die auf dieser Grundlage erstellte Liste der sogenannten „Afghanistan-Projekte der zweiten Generation“ enthielt 32 Projekte in den drei Dimensionen der OSZE, die bis 2014 umgesetzt werden sollten.⁸ Dabei wurden sowohl die Erfahrungen aus der Umsetzung der ersten Generation von Projekten als auch Bereiche berücksichtigt, in denen Afghanistan weiteren Unterstützungsbedarf festgestellt hatte.

Einige dieser Projekte wurden als Folgemaßnahmen zu den Aktivitäten der ersten Projektphase formuliert. Dieser Ansatz beruhte auf der Überzeugung, dass sich frühere Maßnahmen der OSZE, die zur Sicherung der Grenzen zwischen Afghanistan und Zentralasien beitragen und die Kapazitäten der afghanischen Grenz-, Zoll und Polizeibeamten stärken sollten, bewährt hatten.

arbeit in Europa, Achtzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2011, Wilna, 7. Dezember 2011, S. 17-19.

8 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Chairmanship's perception paper, Strengthening the OSCE engagement with Afghanistan, CIO.GAL/221/11, 9. November 2011.

Zu den neuen Projekten gehören das „Projekt zur Planung und Führung von Patrouillen“, in dem sowohl afghanische als auch tadschikische Grenzschutzbeamte ausgebildet werden, das BMSC, das „Ausbildungsprojekt für Zollbeamte in Bischkek“, das die Kompetenzen sowohl afghanischer als auch kirgisischer Grenzbeamten erhöhen soll, das „Projekt für Verbindungsoffiziere“, das die Kooperation und das Vertrauen zwischen Grenzbeamten aus Zentralasien und Afghanistan verstärken soll, sowie das „Projekt zur Stärkung der Kapazitäten des Grenzschutzes in Turkmenistan“, das Kapazitäten zur Überwachung der und Aufdeckung von Verstößen an der turkmenisch-afghanischen Grenze aufbauen soll.

Darüber hinaus finden sich auf der Liste neuer Projekte auch Aktivitäten in der Wirtschafts- und Umweltdimension. Dabei bilden eine verantwortungsvolle Regierungsführung und die Förderung des Handels einen Schwerpunkt. Bei den Maßnahmen in der menschlichen Dimension geht es u.a. um Menschenrechte, Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie um Medienfreiheit.

Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags waren zwei der neuen Projekte abgeschlossen, vier weitere befanden sich in der Implementierungsphase. Bei den abgeschlossenen Projekten handelt es sich um die „Entwicklung weiblichen Unternehmertums durch die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen und kleiner Handwerksbetriebe“ und die „Förderung bilateraler und regionaler Zusammenarbeit im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement“. Ersteres wurde vom Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten durchgeführt und unterstützte erfolgreich 24 afghanische, tadschikische und aserbaidische Unternehmerinnen bei der Weiterentwicklung und Führung ihrer Textil-, Schmuck- und Kunsthandwerksbetriebe durch die Weiterentwicklung ihrer Fertigkeiten und eine verbesserte Netzwerkbildung. Im Rahmen des zweiten Projekts kamen 37 Grenzexperten, Zollbeamte und Diplomaten aus sechs Teilnehmerstaaten und Afghanistan zusammen, um gemeinsame Anliegen zu diskutieren.

Von den Projekten, die sich derzeit in der Implementierungsphase befinden, werden zwei Projekte im Bereich Grenzmanagement gemeinsam von der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD) des OSZE-Sekretariats und dem OSZE-Büro in Tadschikistan durchgeführt. Dabei handelt es sich um das „Projekt zur Planung und Führung von Patrouillen“, in dem bis Ende 2013 insgesamt 110 afghanische und ungefähr ebenso viele tadschikische Grenzpolizisten ausgebildet werden, sowie das BMSC in Duschanbe, vormals ein Projekt des Büros in Tadschikistan. Seit ihrer Gründung im Jahr 2009 wurden an der Akademie fast 400 afghanische Polizeiexperten ausgebildet. Zwei weitere noch laufende Projekte haben einen wirtschaftlichen Schwerpunkt und dienen der Förderung von Tadschikistans grenzüberschreitendem Handel und einer verantwortungsvollen Wirtschaftspolitik an der Grenze zum Nachbarland Afghanistan. Die „Freien Wirtschaftszonen“, die von Experten der OSZE unterstützt werden, locken Investoren in die Grenzregionen, indem sie ein sicheres Geschäftsumfeld bie-

ten. Die vom Büro in Tadschikistan geleiteten „Ressourcenzentren für grenzüberschreitenden Handel“ bieten Händlern aus Afghanistan und Tadschikistan eine kostenlose Beratung zu Fragen im Zusammenhang mit Zöllen, Steuern und anderen den Handel betreffenden Themen an.

Die geringe Zahl abgeschlossener oder laufender Projekte ist ein Beleg dafür, dass die verfügbaren finanziellen Mittel – trotz großzügiger Beiträge mehrerer Teilnehmerstaaten und Partnerländer – immer knapper werden. Aufgrund von Sparzwängen haben selbst Länder, die ihre finanziellen Verpflichtungen einhalten, ihre Beiträge reduziert. Im Juli 2012 wurden infolge erheblicher Finanzierungslücken neun „besonders dringliche“ Projekte identifiziert. Die Teilnehmerstaaten wurden gebeten, die Mittel, die sie entbehren konnten, für diese Projekte zur Verfügung zu stellen.⁹ Obwohl es seitdem weitere Zusagen gab, harren sechs der Projekte immer noch der Finanzierung.

Neben der Durchführung von Projekten diente die OSZE-Kooperationspartnerschaft auch nach wie vor als wertvolles Instrument zur weiteren Unterstützung Afghanistans. So wurde beispielsweise am Rande der OSZE/Thailand-Konferenz 2012 ein Workshop zum Thema „Förderung von Sicherheit durch ein umfassendes Entwicklungskonzept für Grenzregionen – ein Kapazitätsaufbauprogramm anhand thailändischer Erfahrungen“ für eine Gruppe afghanischer Experten organisiert. Ein weiteres Beispiel ist das Ausbildungsprogramm „Kapazitätsaufbau in Afghanistan: die Stärkung des diplomatischen Dienstes“, das im April 2012 in Ulaanbaatar stattfand.

Im Juli 2012 reisten Mitarbeiter des BDIMR nach Kabul, um den Abschlussbericht des Wahlunterstützungsteams von 2010 vorzustellen und dessen Empfehlungen sowie die zukünftige Arbeit des BDIMR im Zusammenhang mit Wahlen mit afghanischen Behördenvertretern zu diskutieren. Bei diesem Besuch bekundete Afghanistan sein Interesse an der Überprüfung von Gesetzen, an Diskussionsrunden und an einem Engagement der OSZE mit Blick auf die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2014.

Im Sinne des Beschlusses von Vilnius ist die OSZE auch nach wie vor dem *Heart-of-Asia-/Istanbul-Prozess* verpflichtet, dessen Ziel es ist, die Zusammenarbeit zwischen Afghanistan und seinen Nachbarn zu fördern und damit die Sicherheit in und um Afghanistan zu erhöhen. Auf der *Heart-of-Asia*-Ministerkonferenz in Kabul im Juni 2012 kündigte die OSZE an, sich als regionale Unterstützer-Organisation an der Durchführung von drei von sieben vertrauensbildenden Maßnahmen zu beteiligen, die in der Erklärung von Kabul¹⁰ festgelegt worden waren: der Terrorismus- und der Drogenbekämpfung sowie der Förderung von Bildung.

Der OSZE-Generalsekretär hat zudem erste Schritte unternommen, die gewährleisten sollen, dass die Tätigkeit der Organisation im Zusammenhang

9 Vgl. Joint letter by the Chair of the Permanent Council, the Chair of the Asian Contact Group and the Secretary General, CIO.GAL/103/12, 25. Juli 2012.

10 Istanbul Process: A New Agenda for Regional Cooperation in the „Heart of Asia“, „Heart of Asia“ Ministerial Conference – Kabul, 14 June 2012, Conference Declaration, unter: <http://heartofasiaministerial-mfa.gov.af>.

mit Afghanistan mit anderen internationalen und regionalen Organisationen abgestimmt wird. Im März 2012 führte er den Vorsitz bei einem informellen Treffen mit den Leitern der fünf OSZE-Feldoperationen in Zentralasien, Vertretern der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und Afghanistans sowie hochrangigen Funktionären internationaler und regionaler Organisationen. Das Treffen, das in Duschanbe am Rande der Fünften Regionalkonferenz für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Afghanistan (RECCA V) stattfand, ermöglichte den Informationsaustausch über laufende Aktivitäten zur Unterstützung Afghanistans sowie Gespräche über weitere Formen der künftigen Zusammenarbeit.

Im März 2013 widmete der Generalsekretär einen *Security Day*¹¹ dem Thema „Das Engagement der internationalen Gemeinschaft für Afghanistan und die zentralasiatischen Staaten – Herausforderungen, Synergien, mögliche Antworten und die Rolle der OSZE“. Zu den Diskussionsteilnehmern gehörten hochrangige Vertreter Afghanistans und der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten sowie der VN, der NATO, der EU, der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (VKSO) und der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ).¹² Die Teilnehmer betonten die wichtige Funktion der zentralasiatischen Staaten bei der Schaffung eines neuen regionalen Sicherheitsparadigmas.¹³ In den Diskussionen wurde das Konzept der „regionalen Eigenverantwortung“ wiederholt als entscheidender Bestandteil jeglicher Initiative der internationalen Gemeinschaft zur Förderung regionaler Zusam-

-
- 11 Die OSZE *Security Days* wurden 2012 auf Initiative des Generalsekretärs mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Debatte über die Arbeit in der politisch-militärischen Dimension der OSZE wiederzubeleben, die Arbeit sichtbarer zu machen und sie wieder stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken. Seitdem haben sich die *Security Days* als nützliches Forum für den Dialog zwischen der OSZE und einschlägigen *Track-II*-Initiativen über euro-atlantische und eurasische Sicherheit erwiesen. Das Format ermöglicht es prominenten Experten, *Think-Tanks* und Abgeordneten, sich in offenen Gesprächen mit anderen Diskussionsteilnehmern auszutauschen. Dabei entstanden neue Ideen hinsichtlich der Chancen und Hindernisse, denen die OSZE im Umgang mit aktuellen Sicherheitsbedrohungen und -herausforderungen gegenübersteht, sowie mit Blick auf die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Gestaltung einer Sicherheitsgemeinschaft und als Ergänzung des politischen Dialogs der OSZE.
- 12 Darunter: Vygaudas Ušackas, EU-Sonderbeauftragter für Afghanistan und Leiter der EU-Delegation in Kabul; Samir Kabulow, Sonderbeauftragter des Präsidenten der Russischen Föderation für Afghanistan; Zarar Ahmad Muqbel Osmani, afghanischer Minister für Drogenbekämpfung; Kairat Sarybay, stellvertretender Außenminister Kasachstans; Awasbek Atachanow, Leiter der Abteilung für Länder im Osten und Sonderbeauftragter für afghanische Angelegenheiten des kirgisischen Außenministeriums; Nisomiddin Sohidow, stellvertretender Außenminister Tadschikistans; Wepa Hadschyyew, stellvertretender Außenminister Turkmenistans; Ján Kubiš, Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs für Afghanistan; Patricia Flor, EU-Sonderbeauftragte für Zentralasien; Gennadi Newyglas, stellvertretender Generalsekretär der OVKS; James Appathurai, Sonderbeauftragter des NATO-Generalsekretärs für den Kaukasus und Zentralasien; Andrew Steinfeld, stellvertretender Zivilbeauftragter der NATO in Afghanistan; Dmitri Mesenzew, Generalsekretär der SOZ; Miroslav Jenča, Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs und Leiter des VN-Regionalzentrums für präventive Diplomatie für Zentralasien (*United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia*, UNRCCA).
- 13 Ein Bericht über die Höhepunkte der Veranstaltung wurde am 3. April 2013 unter der Referenznummer SEC.DAYS/7/13 zirkuliert.

menarbeit hervorgehoben. Außerdem wurde offen anerkannt, dass für die Herstellung regionaler Stabilität die bestehenden Probleme in Zentralasien angegangen werden müssen. Dazu gehören Fragen der Energieversorgung, Gebiets- und Grenzkonflikte sowie Probleme in den interethnischen Beziehungen, die die regionale Zusammenarbeit erschweren und das Vertrauen zwischen den Staaten untergraben.

Die Teilnehmer des *Security Day* betonten insbesondere die komparativen Vorteile der OSZE sowohl als Plattform für Dialog und Zusammenarbeit – auf bilateraler wie auf regionaler Ebene – als auch als Anbieter von gezielten Projekten zum Kapazitätsaufbau. Es wurden mehrere konkrete Vorschläge gemacht, wie auf dem Potenzial bestehender OSZE-Institutionen aufgebaut werden könnte. So könnte insbesondere das BMSC in Duschanbe seine Tätigkeiten dahingehend ausweiten, Kapazitätsaufbau in Bezug auf eine größere Bandbreite an transnationalen Bedrohungen anzubieten. Ein weiterer Vorschlag war, an der OSZE-Akademie in Bischkek ein Forschungszentrum zu Afghanistan zu gründen.

Die heutige Situation: Afghanistan und die weitere Region

Derzeit konzentriert sich die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft auf den Rückzug der ISAF-Truppen, der kurz vor dem Eintritt in seine fünfte und abschließende Phase steht und bis Ende 2014 vollendet sein soll. Damit beginnt ein neues Kapitel des internationalen Engagements in Afghanistan. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags wurde über den Gesamtumfang und das Mandat internationaler Truppen in Afghanistan nach 2014 verhandelt. Die internationale Unterstützung wird auch nach diesem Zeitpunkt fortgesetzt werden, vor allem in Form der Finanzierung und Beratung der afghanischen Sicherheitskräfte. Die Zuständigkeit für die Sicherheit im Land wird dann jedoch ganz in den Händen der afghanischen Behörden liegen.

Die für 2014 geplanten Präsidentschaftswahlen werden allgemein als ein wichtiger Test für Afghanistans Fähigkeit angesehen, den Übergang erfolgreich zu meistern. Vielleicht noch wichtiger ist jedoch, ob die Regierung es schafft, die dringend notwendigen Reformen in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und insbesondere die Bekämpfung der Korruption durchzusetzen. Fortschritte bei der Umsetzung der Reformagenda würden den internationalen Geldgebern zeigen, dass Afghanistan in der Lage ist und über den politischen Willen verfügt, seinen Verpflichtungen nachzukommen.

Die Sicherheitslage bleibt instabil und viele Beobachter befürchten, dass die bisher erzielten Fortschritte schnell wieder rückgängig gemacht werden könnten. Die Nationalen Sicherheitskräfte Afghanistans (*Afghan National Security Forces*, ANSF) sind nun für die Sicherheit von fast 90 Prozent der

Bevölkerung zuständig. Ob sie jedoch in der Lage sein werden, die Sicherheit nach dem ISAF-Abzug aufrechtzuerhalten, ist zweifelhaft. Ende April 2013 warnte Ján Kubiš, Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs für Afghanistan und Leiter der Unterstützungsmission der VN in Afghanistan (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*, UNAMA), dass die Zahl der Opfer unter der Zivilbevölkerung in den ersten drei Monaten des Jahres gestiegen sei. Der Beginn der Frühlingsoffensive der Taliban eröffnete tatsächlich eine neue Kampfphase und ließ eine Zunahme der Gewalt in den nächsten Monaten erahnen. Im Moment sind die Aussichten auf Friedensgespräche mit den Taliban ungewiss.

Die Entwicklungen in Afghanistan werden von den Nachbarländern in Zentralasien natürlich mit Sorge verfolgt. Sie befürchten die mögliche Ausbreitung der Instabilität über die durchlässigen Grenzen hinweg in die Region hinein, falls sich die Lage in Afghanistan verschlechtern sollte. Auch andere Teilnehmerstaaten teilen diese Sorge. Sie warnen vor einer möglichen Eskalation der Spannungen in den nördlichen Provinzen Afghanistans und deren Überschwappen in die umliegenden Gebiete. Zu den größten genannten Herausforderungen gehören die Ausbreitung von Terrorismus, illegalen Drogen und Extremismus. Sie machen es dringend erforderlich, dass sich alle betroffenen Staaten mit den bestehenden Defiziten beim Grenzmanagement befassen, die weitverbreitete Korruption bekämpfen und die zwischenstaatliche Zusammenarbeit verbessern.

Vor diesem Hintergrund ist den zentralasiatischen Ländern bewusst, dass sie – wie im Ministerratsbeschluss von Vilnius anerkannt – eine führende Rolle bei der Förderung der langfristigen Stabilität in der Region übernehmen müssen. Insgesamt waren ihre bilateralen Beziehungen zu Afghanistan sowohl von Angst als auch dem Wittern von Chancen geprägt. Ein Beispiel hierfür ist die herausragende Rolle, die einige der Länder der Region im Strom- und Verkehrssektor Afghanistans spielen. Hierzu gehört die Einrichtung wichtiger Infrastrukturen zum Ausbau der Schienen- und Straßenverbindungen sowie von Energieversorgungssystemen.

Darüber hinaus beteiligen sich mehrere zentralasiatische Länder an multilateralen Initiativen zur Unterstützung Afghanistans, darunter RECCA, die Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (*Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia*, CICA) und der *Heart-of-Asia-/Istanbul-Prozess*. Kasachstan war auch Gastgeber des jüngsten Treffens des *Heart-of-Asia-/Istanbul-Prozesses* im April 2013. Außerdem haben Länder in der Region wertvolle Beiträge zu den Bemühungen der ISAF geleistet, indem sie am *Northern Distribution Network*¹⁴ mitgewirkt haben.

Leider wird die regionale Zusammenarbeit, auch in Bezug auf Afghanistan, weiterhin durch abweichende nationale Interessen und Konkurrenzdenken

14 Das *Northern Distribution Network* umfasst mehrere Routen für die logistische Versorgung Afghanistans bzw. der ISAF über Zentralasien.

beeinträchtigt. Doch die aktuelle Sicherheitslandschaft, die von gegenseitiger Abhängigkeit und eng miteinander verflochtenen wirtschaftlichen sowie geo- und sicherheitspolitischen Interessen gekennzeichnet ist, erfordert kooperative Lösungen für gemeinsame Herausforderungen, vor allem wenn es um die Bewältigung transnationaler Bedrohungen für die Sicherheit geht.

Ein Blick nach vorn: Herausforderungen und Chancen für die OSZE im Kontext des Helsinki+40-Prozesses

In der OSZE mangelt es oft an Ressourcen, um die von den Teilnehmerstaaten erklärten politischen Ziele auch konkret umzusetzen. Im Moment stellen die fehlenden nachhaltigen oder planbaren finanziellen Mittel ein großes Hindernis für die Erfüllung der Afghanistan-Verpflichtungen dar, auf die sich die Teilnehmerstaaten in Madrid, Astana und Vilnius geeinigt hatten.

Ebenso besorgniserregend ist die Tatsache, dass einige Teilnehmerstaaten sich anscheinend für einige der Aktivitäten nicht verantwortlich fühlen, die im Rahmen des Engagements für Afghanistan begonnen wurden. Der Umstand, dass die meisten auf Afghanistan bezogenen Maßnahmen durch außerbudgetäre Mittel finanziert werden – ein System, durch das neue Aufgaben übernommen werden können, ohne den OSZE-Gesamthaushalt zu erhöhen –, hat zu diesem Problem beigetragen. Ein Beispiel hierfür ist das BMSC in Duschanbe. Um dieses Vorzeigeprojekt der OSZE zu konsolidieren und langfristig fortführen zu können, schlug das OSZE-Büro in Tadschikistan in Abstimmung mit dem TNTD vor, die Akademie teilweise durch den OSZE-Gesamthaushalt zu finanzieren. Einige Delegationen schrecken jedoch davor zurück, die Finanzierung eines Projektes zu übernehmen, über das sie ihrer Auffassung nach wenig Kontrolle haben und von dem sie meinen, dass es sich erst noch bewähren müsse.

Einige der Herausforderungen, mit denen die OSZE bislang in ihrer Arbeit im Zusammenhang mit Afghanistan konfrontiert war, sind ein Spiegelbild der größeren Herausforderungen, vor denen die Organisation steht. Dazu gehören das begrenzte politische Engagement und die geringe finanzielle Unterstützung seitens der Teilnehmerstaaten, das Gefühl des Kontrollverlusts und Misstrauen auf Seiten einiger Staaten sowie das Fehlen einer gemeinsamen, klaren Strategie, wie die Aufgaben und Verpflichtungen erfüllt werden sollen.

Der Helsinki+40-Prozess, der 2012 auf dem Ministerratstreffen in Dublin auf den Weg gebracht und 2013 vom ukrainischen Vorsitz fortgesetzt wurde, hat zum Ziel, sich diesen Herausforderungen zu stellen. Er bietet außerdem einen hervorragenden Rahmen dafür, die Rolle der OSZE gegenüber Afghanistan näher zu definieren, was wiederum die Relevanz der OSZE als regionaler sicherheitspolitischer Akteur erhöhen könnte. Indem sie auf früheren Maßnahmen zur Stärkung der Fähigkeit der OSZE, transnationalen Bedrohungen

zu begegnen, aufbauen – wie z.B. die Gründung des TNTD im OSZE-Sekretariat –, haben die Teilnehmerstaaten nun die Möglichkeit, die Organisation mit den nötigen Werkzeugen zum Umgang mit diesen Bedrohungen, zu denen auch von Afghanistan ausgehende Bedrohungen gehören, auszustatten. Zu diesem Zweck sollte die Organisation ihre komparativen Vorteile und ihr Potenzial ausnutzen. Die folgenden Punkte sollten in diesem Zusammenhang beachtet werden:

- Im Gegensatz zu anderen internationalen Akteuren, vor allem der EU, hat die OSZE eine besonders gute Ausgangsposition, um die vorhandenen Synergien zwischen ihrem Engagement für Afghanistan und ihrer Tätigkeit in Zentralasien in vollem Umfang zu nutzen. Der entscheidende Mehrwert, den die OSZE im Rahmen der internationalen Bemühungen zur Unterstützung Afghanistans erbringt, ist ihre Fähigkeit, sich mit Afghanistan im breiteren Kontext der zentralasiatischen Region zu befassen. Aufgrund ihres Status als vollwertige Teilnehmerstaaten sind die zentralasiatischen Länder mitverantwortlich für die Arbeit der Organisation in der Region und haben die Möglichkeit, zur Weiterentwicklung dieser Arbeit in einzigartiger Weise beizutragen.
- Zur Unterstützung der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um Stabilität in der Region – vor allem durch den *Heart-of-Asia*-/Istanbul-Prozess – kann die OSZE entscheidend dazu beitragen, die regionale Zusammenarbeit zwischen ihren zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und Afghanistan zu erleichtern. Nach der 2013 erfolgten Verabschiedung von Aktionsplänen für vertrauensbildende Maßnahmen steht der *Heart-of-Asia*-/Istanbul-Prozess nun vor der entscheidenden Herausforderung, die Implementierung dieser Maßnahmen voranzutreiben. Einige praktische Initiativen haben zwar bereits stattgefunden, die meisten von ihnen waren jedoch eher bilateral als regional. Die OSZE könnte einen regionalen Dialog über die praktische Durchführung der vereinbarten vertrauensbildenden Maßnahmen anregen und unterstützen. Ähnlich wie der *Heart-of-Asia*-/Istanbul-Prozess zielte auch der KSZE-/Helsinki-Prozess darauf ab, Vertrauen zwischen Ländern mit unterschiedlichen Interessen aufzubauen, die sich aber dennoch für eine Zusammenarbeit entschieden, um weitere Konflikte zu vermeiden. Auch wenn die geopolitischen und kulturellen Kontexte jeder Region individuell sind, könnte die langjährige Erfahrung der OSZE bei der Formulierung und Implementierung vertrauensbildender Maßnahmen wichtig sein, wenn der *Heart-of-Asia*-/Istanbul-Prozess in die nächste Phase eintritt.
- Das umfassende Sicherheitskonzept der OSZE stellt der Organisation einen hervorragenden Rahmen dafür zur Verfügung, sich sowohl mit sicherheitspolitischen Herausforderungen im Zusammenhang mit Afghanistan als auch mit „eigenen“, von Zentralasien ausgehenden Herausforderungen zu befassen. Besonders deutlich ist dies im Bereich

transnationalen Sicherheitsbedrohungen zu sehen. Das Sicherheitskonzept ist eine solide Grundlage dafür zu gewährleisten, dass Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus, Extremismus und illegalen Drogen nicht in Widerspruch zu den OSZE-Verpflichtungen zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten geraten.

- Die Arbeit der OSZE in Zentralasien, einschließlich der Aktivitäten der OSZE-Feldoperationen, der OSZE-Institutionen und des Sekretariats, hilft den Ländern in der Region dabei, ihren OSZE-Verpflichtungen nachzukommen und ihre Kapazitäten zur Bewältigung innerstaatlicher Sicherheits Herausforderungen auszubauen sowie potenziellen Ursachen von Instabilität entgegenzuwirken. Die OSZE ist vor allem dank der Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) besonders gut dafür geeignet, die Länder in der Region bei der Behandlung offener Fragen im Zusammenhang mit interethnischen Beziehungen und diesseits und jenseits einer Grenze siedelnden ethnischen Gruppen zu unterstützen. Dazu gehören die Partizipation von Minderheiten, Diskriminierung, Grenzverläufe und die Lage in ethnischen Enklaven. Diese und ähnliche Fragen könnten nach 2014 eine weitere Herausforderung darstellen.
- Die Stabilität in der Region wird auch von der Fähigkeit Afghanistans und der zentralasiatischen Länder abhängen, koordinierte Lösungen für sicherheitspolitische Probleme zu finden. Auch wenn regelmäßige Treffen auf hoher Ebene zwischen den zentralasiatischen Verantwortlichen und ihren afghanischen Kollegen in verschiedenen Foren (VN, SOZ, OSZE etc.) stattfinden, ist es wichtig, dass eine solche Vernetzung und diese Art der Kooperation sich auch auf der Ebene höherer und mittlerer Beamter in den Ministerien und Behörden fortsetzen. Dies würde gemeinsame Einschätzungen der Sicherheitslage, die Einrichtung von Mechanismen zum Informationsaustausch und die Durchführung gemeinsamer Operationen ermöglichen. Die OSZE trägt hierzu entscheidend bei, vor allem durch die Arbeit des BMSC. Eine verlässliche, langfristige Finanzierung des BMSC würde es ihm ermöglichen, sein ganzes Potenzial auszunutzen und sich – mit Unterstützung der Teilnehmerstaaten – zu einer vollwertigen Institution für die Behandlung transnationaler Bedrohungen in der Region zu entwickeln.
- Ein weiterer Bereich mit großem Potenzial ist die höhere Bildung. Die OSZE leistet ihren Beitrag hierzu in erster Linie durch die Akademie in Bischkek, an der Studenten, vor allem aus Zentralasien und Afghanistan, Stipendien für einen Master-Abschluss in *Politics and Security* oder *Economic Governance and Development* erhalten. Der Aufbau eines Forschungszentrums für Fragen im Zusammenhang mit Afghanistan innerhalb der Akademie würde der OSZE helfen, die Zusammenarbeit zwischen zentralasiatischen Ländern und Afghanistan durch ein spezi-

- elles Programm zu aktuellen und sich herausbildenden Problemen in der regionalen Sicherheitskooperation weiter zu unterstützen.
- Was die Zukunft betrifft, sollte die Arbeit der OSZE weiterhin unter der Gesamtleitung der VN erfolgen. In dieser Hinsicht könnte noch mehr getan werden, um Synergien zwischen den Aktivitäten der OSZE und den entsprechenden VN-Initiativen zu nutzen. Ein Beispiel hierfür ist das Regionalprogramm des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC) für Afghanistan und die Nachbarländer, das darauf abzielt, die Kapazitäten zur Drogenbekämpfung in der gesamten Region durch eine verbesserte Koordination und regionale Kooperation auszubauen. Das Regionalprogramm sieht u.a. regionale Ausbildungskurse für eine verbesserte Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung, technische Unterstützung zur Stärkung operativer Kapazitäten zur Durchführung regionaler Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden, die Förderung der regionalen Zusammenarbeit zwischen den Justizorganen in Strafsachen und die Vertiefung der Kontakte zwischen den Justizorganen in der Region vor. Aufgrund ihrer bevölkerungsnahen Präsenz in allen fünf zentralasiatischen Ländern, ihrer bereits seit Langem bestehenden Zusammenarbeit mit den relevanten nationalen Behörden und der Erfahrung des TNTD in Wien kann die OSZE in diesen Bereichen entscheidende Beiträge leisten.
 - Was die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2014 angeht, sollte das BDIMR in Reaktion auf das Ersuchen der afghanischen Behörden und in enger Zusammenarbeit mit den VN prüfen, inwiefern eine gezielte Unterstützung möglich ist. Eine solche Unterstützung könnte eine rechtliche Prüfung des Wahlgesetzentwurfs und die Veranstaltung thematischer Runder Tische beinhalten, bei denen internationale Standards und bewährte Verfahren vorgestellt und diskutiert werden. Denkbar wären außerdem Schulungen zu internationalen Wahlstandards und zur Wahlbeobachtung. Für einige dieser Aktivitäten könnten Beschlüsse des Ständigen Rates erforderlich sein, die es erlauben, Aktivitäten innerhalb Afghanistans durchzuführen.

Obwohl das Engagement der OSZE für Afghanistan seit seiner ersten Formulierung im Jahr 2007 erhebliche Fortschritte gemacht hat, bleiben wichtige Herausforderungen bestehen. Mit Blick auf die Zukunft stellt sich die Frage, ob weitere Schritte unternommen werden sollten, um die Strategie der OSZE zu verbessern, als regionale Sicherheitsorganisation die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zur Gewährleistung von Stabilität in und um Afghanistan zu ergänzen. Bisher war das Vorgehen der OSZE wenig systematisch und auf die Durchführung einzelner Projekte ausgerichtet, die zwar nützlich waren, aber keiner klar definierten und langfristigen Strategie folgten. Mit Blick auf die Zukunft könnte die OSZE in Erwägung ziehen, einen strategischen Rahmen für ihr Afghanistan-Engagement zu entwickeln, der die

übergeordneten Ziele und die wichtigsten Tätigkeitsbereiche identifiziert und dabei auf den komparativen Vorteilen der OSZE aufbaut. Dieser strategische Rahmen könnte außerdem konkrete Initiativen und Aktivitäten skizzieren, mit denen die OSZE sich an den laufenden internationalen Hilfsmaßnahmen beteiligen könnte und die auf der Funktion der OSZE als einzigartige Plattform für den Dialog und Anbieter gezielter Projekte zum Kapazitätsaufbau beruhen. Der strategische Rahmen könnte drei Aspekte konzeptionell miteinander verbinden: die Arbeit der OSZE zur Unterstützung der zentralasiatischen Staaten beim Aufbau eigener Kapazitäten zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen und Bedrohungen für die innerstaatliche Sicherheit, die ihren Ursprung in Afghanistan haben; Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für afghanische Beamte, darunter auch gemeinsam mit Partnern finanzierte Maßnahmen, und den Beitrag, den die OSZE als Plattform für die Förderung von Zusammenarbeit und Vertrauensbildung zwischen den Ländern der Region leistet. Der Helsinki+40-Prozess bietet eine günstige Gelegenheit, diesen Gedanken weiterzuverfolgen.

Vermittlung und Konfliktlösung in der arabischen Welt: die Rolle der Arabischen Liga

Denkt man an die großen Probleme der Welt, so entfällt ein erstaunlich hoher Anteil davon auf den Nahe Osten. Manchmal scheint es gar, als habe die Region geradezu ein Monopol auf größere Konflikte, deren Folgen zudem in vielen Fällen weit über ihre Grenzen hinausreichen. Es kann daher ziemlich frustrierend sein, einen Blick auf die Landkarte der Konflikte und Krisen im Nahen Osten zu werfen.

Während der letzten drei Jahrzehnte litt die arabische Welt unter zwei Kriegen gegen den Irak (1991 und 2003), zwei Kriegen gegen den Gazastreifen (2008-2009 und 2012), zwei Kriegen gegen den Libanon (1982 und 2006), über einen langen Zeitraum sporadisch immer wiederkehrenden politischen Unruhen im Jemen, einem Bürgerkrieg, der zur Abspaltung des Südsudans im Jahr 2011 geführt hat, einem weiteren Bürgerkrieg, der 1991 begann und dessen Folge das Scheitern des somalischen Staates war, sowie einem Militärputsch in Mauretanien (August 2008). Zahlreiche Länder in der Region stehen derzeit gewaltigen Herausforderungen gegenüber, die mit dem – hoffentlich erfolgreichen – Übergang zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verbunden sind. Den Anfang machte die Revolution in Tunesien (Dezember 2010), an die sich die Revolution in Ägypten (Januar 2011) anschloss, gefolgt von den dramatischen Entwicklungen in Libyen, im Jemen und in Syrien, die Veränderungen mit sich brachten, die nicht nur die Region selbst betrafen, sondern auch über ihre Grenzen hinaus Wirkung zeigten.

Der vorliegende Beitrag analysiert die Rolle der Arabischen Liga bei dem Versuch, eine Reihe von Konflikten in der arabischen Welt zu lösen oder in ihnen zu vermitteln. Dabei werden die folgenden Gesichtspunkte untersucht:

- die rechtlichen Bestimmungen der Arabischen Liga im Zusammenhang mit Vermittlung;
- die Akzeptanz eines Vermittlers seitens der beteiligten Parteien,
- der Umgang der Arabischen Liga mit dem Vorwurf der Parteilichkeit,
- der Umgang mit der falschen Einordnung eines Konflikts,
- der Faktor Zeit,
- das Erreichen von Kompromissen und deren Akzeptanz, wenn sie den Prinzipien der Arabischen Liga widersprechen,
- die Rolle externer Mächte,
- die Reform der Arabischen Liga und die Lösung von Konflikten.

* Die im vorliegenden Beitrag geäußerten Ansichten geben ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder und stellen keine offizielle Position der Arabischen Liga dar.

Die rechtlichen Bestimmungen der Arabischen Liga im Zusammenhang mit Vermittlung

Die Charta der Arabischen Liga (1945) betont das Prinzip der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen arabischen Ländern und untersagt den Gebrauch von Gewalt zur Lösung von Streitigkeiten.¹

Allerdings legt die Charta keine spezifischen Vermittlungsmechanismen oder Mechanismen, die allein darauf abzielen, eine friedliche Konfliktlösung herbeizuführen, fest.² In Bezug auf die Beilegung von Streitigkeiten verweist die Charta lediglich auf den Rat der Arabischen Liga, in dem jedes Mitgliedsland eine Stimme hat und in den meisten Fällen von seinem Außenminister vertreten wird. Von einer möglichen Funktion des Generalsekretärs oder individueller Mitgliedsstaaten ist in diesem Zusammenhang nicht die Rede.

Zudem beschränkt Artikel 5 der Charta die Konfliktbeilegung auf Fälle, die „nicht die Unabhängigkeit eines Staates, seine Souveränität oder seine territoriale Integrität [betreffen]“ und in denen „die Konfliktparteien den Rat um Beilegung des Streits ersuchen“. Der Artikel konzentriert sich außerdem auf „Streitigkeiten, die zu einem Krieg zwischen zwei Mitgliedsstaaten oder einem Mitgliedsstaat und einem dritten Staat zu führen drohen [...]“.

Einige Defizite der Charta sind dem Umstand geschuldet, dass sie 1945 verabschiedet wurde. Zu dieser Zeit befanden sich diejenigen Länder, von denen

-
- 1 Artikel 5 der Charta der Arabischen Liga lautet:
„Jeglicher Gebrauch von Gewalt zur Lösung von Streitigkeiten zwischen zwei oder mehr Mitgliedsstaaten der Liga ist verboten. Sollte es zwischen ihnen zu einer Meinungsverschiedenheit kommen, die nicht die Unabhängigkeit eines Staates, seine Souveränität oder seine territoriale Integrität betrifft, und sollten die Streitparteien den Rat um die Beilegung des Streits ersuchen, so ist der Beschluss des Rates rechtswirksam und verbindlich. In diesem Fall nehmen die in den Streit verwickelten Staaten nicht an den Beratungen und der Beschlussfassung des Rates teil.
Der Rat vermittelt in allen Streitigkeiten, die zu einem Krieg zwischen zwei Mitgliedsstaaten oder einem Mitgliedsstaat und einem dritten Staat zu führen drohen, mit der Absicht, eine Versöhnung herbeizuführen.
Beschlüsse zur Schlichtung und Vermittlung werden mit der Mehrheit der Stimmen verabschiedet.“
Artikel 6 der Charta der Arabischen Liga lautet:
„Im Fall eines Angriffs oder der Androhung eines Angriffs eines Staates gegenüber einem Mitgliedsstaat kann der angegriffene oder von einem Angriff bedrohte Staat die sofortige Einberufung des Rats verlangen.
Der Rat beschließt die zur Abwehr des Angriffs notwendigen Maßnahmen einstimmig. Ist der Angreifer ein Mitgliedsstaat, zählt seine Stimme bei der Feststellung der Einstimmigkeit nicht.
Ist die Regierung eines angegriffenen Staates aufgrund des Angriffs nicht in der Lage, mit dem Rat in Verbindung zu treten, wird der Vertreter dieses Staates im Rat um dessen Einberufung zu dem im vorherigen Absatz beschriebenen Zweck ersuchen. Falls dieser Vertreter nicht mit dem Rat in Verbindung treten kann, hat jeder Mitgliedsstaat der Liga das Recht, die Einberufung des Rats zu verlangen.“ League of Arab States, Charter of Arab League, 22. März 1945, unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ab18.html> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen).
- 2 Artikel 19 (heute: 20) der Charta der Arabischen Liga konkretisiert, dass die Charta „mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitgliedsstaaten der Liga geändert werden kann [...] um einen Arabischen Gerichtshof zu errichten“. Jedoch haben die arabischen Länder bisher keinen Konsens über die Schaffung dieser Institution erzielt. Ebenda.

die Liga gegründet wurde, zum Teil noch auf dem Weg zur Unabhängigkeit. Auch war es seinerzeit schwierig vorherzusagen, wie sich die friedliche Beilegung von Streitigkeiten in den kommenden Jahren entwickeln würde.

Die Bestimmungen der Charta wurden von den Gipfeltreffen der Arabischen Liga, den Mechanismen der Liga im Allgemeinen und dem Sekretariat der Liga in den letzten Jahrzehnten äußerst flexibel ausgelegt. In der Praxis hat sich die Rolle der Arabischen Liga bei der friedlichen Streitbeilegung auf eine Weise entwickelt, die weit über den Wortlaut der Charta hinausgeht. Dies wird anhand einiger Beispiele für das Engagement der Arabischen Liga bei dem Versuch, arabische Konflikte zu lösen, noch deutlich werden, auf die ich weiter unten zu sprechen komme. In vielen Fällen waren in den letzten Jahrzehnten nicht die Bestimmungen der Charta entscheidend, sondern der politische Wille.

Die rechtlichen Bestimmungen waren kein Hindernis für das aktive und in einigen Fällen entscheidende Engagement der Arabischen Liga in mehreren Konflikten, darunter die folgenden:

- *Der Einsatz von Friedenstruppen in der Krise zwischen dem Irak und Kuwait im Jahr 1961*
Kurz nachdem Kuwait am 25. Juni 1961 seine Unabhängigkeit von Großbritannien erlangt hatte, beanspruchte der Irak bestimmte kuwaitische Gebiete (die Inseln Warba und Bubiyan) für sich. Großbritannien mobilisierte daraufhin seine Truppen, um den Irak abzuschrecken, da man befürchtete, eine militärische Bedrohung stehe kurz bevor. Der Irak versprach, Kuwait nicht anzugreifen, wenn Großbritannien seine Truppen zurückzöge. Die Arabische Liga übernahm den Schutz Kuwaits, und die britischen Truppen verließen am 19. Oktober 1961 das Land. Es war geplant, zwischen 3.000 und 3.500 arabische Soldaten zu entsenden. Jedoch wurden nur 2.337 auch tatsächlich in Kuwait stationiert.³ Kuwait wurde anschließend Mitglied sowohl der Vereinten Nationen als auch der Arabischen Liga, der Irak erkannte die Unabhängigkeit Kuwaits im Oktober 1963 an.⁴
- *Der Einsatz der Arabischen Abschreckungsstreitkräfte im Libanon 1976*
Als der libanesische Bürgerkrieg, der im April 1975 ausgebrochen war, im Jahr 1976 eskalierte, rief die Arabische Liga eine Interventionsarmee ins Leben, der Soldaten aus sechs arabischen Ländern angehörten: aus Libyen, Saudi Arabien, Südjemen, Sudan, Syrien und den Vereinigten Arabischen Emiraten. Die Arabischen Abschreckungsstreit-

3 Laut den Archiven der Arabischen Liga bestand die 2.337 Mann starke Truppe, die nach Kuwait entsandt wurde, aus Militärangehörigen aus den folgenden Ländern: 1.281 aus Saudi-Arabien, 785 aus Jordanien, 159 aus der Vereinten Arabischen Republik und 112 aus dem Sudan.

4 Der Irak gab seine Gebietsansprüche allerdings nicht vollständig auf. Sie waren Teil der unbegründeten Forderungen des Irak, die schließlich zum Angriff auf Kuwait und zur Besetzung des Landes im Jahr 1990 führten.

kräfte wurden während des Gipfeltreffens in Riad gegründet, das vom 16.-18. Oktober 1976 stattfand und an dem Ägypten, Kuwait, der Libanon, Saudi-Arabien, Syrien und die Palästinensische Befreiungsorganisation teilnahmen. Zwar wurde das Treffen nicht formal im Rahmen der Arabischen Liga abgehalten, die Ergebnisse des Gipfeltreffens in Riad wurden jedoch eine Woche später auf dem Gipfeltreffen der Arabischen Liga, das vom 25.-26. Oktober 1976 in Kairo abgehalten wurde, bestätigt. Es war geplant, 30.000 Soldaten zu entsenden, letzten Endes waren es jedoch nur 25.100. Die Truppe sollte für Stabilität sorgen und ein Waffenstillstandsabkommen umsetzen. Ihr Mandat wurde auf Ersuchen des Libanon alle sechs Monate vom Ministerrat der Arabischen Liga erneuert. Im Frühling des Jahres 1979, nachdem die Arabische Liga das Mandat für die Arabischen Abschreckungsstreitkräfte erweitert hatte, verließen die Soldaten aus Saudi-Arabien, dem Sudan und den Emiraten den Libanon und folgten damit Libyen (November 1976) und Südjemen (Dezember 1977), lediglich die syrischen Truppen blieben im Land. Syrien erhielt dadurch erheblichen Einfluss und vielleicht sogar eine dominanten Position in der libanesischen Innenpolitik, was verheerende Folgen hatte.

- *Ein wichtiger Beschluss im Zusammenhang mit der Invasion Kuwaits durch den Irak*

Nach der Invasion Kuwaits durch den Irak am 2. August 1990 wurden von arabischer und internationaler Seite zahlreiche Versuche unternommen, Saddam Hussein zum Rückzug aus dem Land zu bewegen. Sie waren jedoch allesamt erfolglos. Dieses Scheitern führte dazu, dass ein Gipfeltreffen der Arabischen Liga einberufen und ein wichtiger Beschluss verabschiedet wurde. Er ermöglichte die Beteiligung arabischer Streitkräfte aus Ägypten, Syrien, Marokko und den Golfstaaten an der von den USA geführten Koalition zur Befreiung Kuwaits, deren Einsatz am 17. Januar 1991 begann.

- *Die Beobachtermission der Arabischen Liga in Syrien*

Ein aktuelleres Beispiel im Nachklang des Arabischen Frühlings ist der Beschluss der Arabischen Liga, im Bemühen um die Beilegung der Syrienkrise eine Beobachtermission nach Syrien zu entsenden. Am 19. Dezember 2011 wurde ein Protokoll zwischen Syrien und der Arabischen Liga unterzeichnet; die Beobachter waren am 26. Dezember 2011 vor Ort. Das Mandat der Mission lautete, die Beendigung jeglicher Gewalt von allen Seiten in den syrischen Städten und Wohngebieten zu überwachen; sicherzustellen, dass weder die syrischen Sicherheitskräfte noch die „Schabiha“ (gewaltbereite bewaffnete Gruppen) friedliche Demonstrationen stören; sich um die Freilassung aller Gefangenen zu bemühen; sicherzustellen, dass sich sämtliche bewaffneten Kräfte aus Städten und Wohngebieten zurückziehen, in denen Demonstrationen stattfinden; und dafür zu sorgen, dass die syrische Regierung Medien

den Zugang in das Land erlaubt und ihnen Bewegungsfreiheit gewährt. Die Mission wurde am 26. Januar aufgrund der kritischen Verschlechterung der Lage vor Ort abgebrochen.⁵

Die Akzeptanz eines Vermittlers seitens der beteiligten Parteien

Vermittlung kann niemandem aufgezwungen werden. Eine Vermittlung kann nicht stattfinden, wenn die Konfliktparteien sie generell oder aber einen bestimmten Vermittler ablehnen. Die Vermittlungsbemühungen der Arabischen Liga finden auf Ersuchen oder zumindest mit dem Einverständnis der in einen Konflikt oder Streit involvierten Parteien statt. Je nach den Umständen eines konkreten Konflikts erfordern die Vermittlungsbemühungen in vielen Fällen auch die Zustimmung oder einen Beschluss des Rats der Außenminister. Aus vielerlei Gründen wurde die Arabische Liga nicht immer von den betroffenen Parteien als Vermittler akzeptiert.

So versuchte die Arabische Liga im Jemen die Funktion eines Vermittlers wahrzunehmen. Sie war zutiefst besorgt, dass der Krieg gegen die Huthis (eine bewaffnete religiöse jemenitische Gruppe von Aufständischen), der Ruf einiger politischer Kräfte im Süden des Landes nach einer Abspaltung und die Herausforderungen, die aus den Aktivitäten und Angriffen von mit al-Qaida verbundenen Terrorgruppen resultierten, eskalieren und sich destabilisierend auf die Lage im ganzen Land auswirken würden. Die Probleme hatten das Potenzial, sich zu einer umfassenden Krise zu entwickeln.

Amr Mussa, der damalige Generalsekretär der Arabischen Liga, bat um die Erlaubnis den Jemen zu besuchen. Er traf sich im März 2009 mit dem jemenitischen Präsidenten Ali Abdullah Salih und schlug vor, die Arabische Liga solle dem Jemen bei der Bewältigung der genannten Problemen mittels eines von jemenitischer Seite geführten, allen Beteiligten offenstehenden nationalen Dialogs helfen. Ziel war es, den Krieg mit den Huthis zu beenden und einen Versöhnungsprozess ins Leben zu rufen, um die Einheit und territoriale Integrität des Jemen zu gewährleisten. Der Präsident lehnte eine Beteiligung der Arabischen Liga mit der Begründung ab, dass er die Situation im Griff habe, und versprach, dieser siebte Krieg mit den Huthis werde der letzte sein. Er beharrte darauf, dass er die Krise weder „arabisieren“ noch „internationalisieren“ wolle. Später wurde eine Vermittlung durch den Golf-Kooperationsrat (GKR), die zu einer politischen und finanziellen Vereinbarung führte, akzeptiert.

Die Arabische Liga versuchte auch in der Krise zu vermitteln, die nach dem Fußballspiel zwischen Ägypten und Algerien ausbrach, das im Rahmen der

5 Die Beobachtermission wies aufgrund institutioneller Probleme und infolge fehlender Erfahrung mit derartigen Missionen mehrere Defizite auf. Die Arabische Liga unternimmt derzeit Anstrengungen, um auf potenzielle zukünftige Einsätze ähnlicher Art in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und der Europäischen Union besser vorbereitet zu sein.

Qualifikation zur Fußball-Weltmeisterschaft 2010 im November 2009 im Sudan ausgetragen wurde. Zwischen den Anhängern der beiden Nationalteams kam es zu schweren Auseinandersetzungen. Beide Seiten behaupteten, die gegnerischen Fans hätten zuerst angegriffen. Viele prominente Ägypter hatten das Spiel besucht, was zur sofortigen heftigen Eskalation der Krise beitrug. Der Vorfall führte zu erheblichen Spannungen zwischen den beiden Ländern und zu einer deutlichen Verschlechterung in den bilateralen Beziehungen.

Das Vermittlungsangebot der Liga wurde von beiden Seiten abgelehnt. Die Arabische Liga bat daraufhin um die Unterstützung von Präsident Muammar al-Gaddafi, dem damaligen Staatsoberhaupt Libyens. Er sollte mit den politischen Führungen Ägyptens und Algeriens reden, da er mit beiden enge und freundschaftliche Beziehungen unterhielt. Gaddafi kam dieser Bitte zwar nach, doch auch seine Bemühungen blieben letztlich erfolglos. Die Spannungen ließen später dank einer „Beerdigungs-Diplomatie“ nach, als Ägyptens Präsident Husni Mubarak den algerischen Präsidenten Abd al-Aziz Bouteflika besuchte, um ihm sein Beileid auszusprechen, nachdem dessen Bruder am 5. Juli 2010 verstorben war.

Ein weiteres Beispiel ist der Konflikt in der Westsahara. Die beteiligten Parteien entschieden hier, dass lediglich die Vereinten Nationen einen Vermittlungsversuch unternehmen sollten. Das ist auch der Hauptgrund dafür, dass weder die Arabische Liga noch die Afrikanische Union in den Konflikt eingebunden sind.

Es gäbe noch weitere Beispiele, doch es zeigt sich bereits, dass man nicht viel tun kann, wenn die Konfliktparteien eine Vermittlung im Allgemeinen oder einen bestimmten Vermittler ablehnen.

Der Umgang der Arabischen Liga mit dem Vorwurf der Parteilichkeit

Vermittlung kann nicht gelingen, wenn der Eindruck besteht, der Vermittler sei parteiisch.

Als die Arabische Liga ihre Bemühungen um eine Versöhnung im Irak aufnahm, stand sie vor großen Herausforderungen. Da die Mitgliedstaaten der Arabischen Liga überwiegend sunnitisch sind, befürchteten die Schiiten, die mittlerweile die irakische Politik dominierten, dass sich der Druck durch die Arabische Liga in erster Linie gegen sie richten würde. Die Kurden glaubten ebenfalls, dass die Liga – als eine arabische Organisation – zugunsten der Araber Partei ergreifen würden – und das auf Kosten der Kurden. Seit Beginn der Besetzung hat die Arabische Liga zahlreiche sunnitische Gruppen unterstützt, da sie fest davon überzeugt ist, dass diejenigen, deren Land besetzt wird, ein Recht auf Widerstand haben. Doch trotz dieser Unterstützung waren die Sunniten der Meinung, dass die Arabische Liga keine andere Wahl hätte als Druck auf die Sunniten auszuüben, wenn ihre Bemühungen um Versöh-

nung Erfolg haben sollten, sodass eine Versöhnung letztendlich auf Kosten der Sunniten stattfände.

Ungefähr ein Jahr lang unternahm die Arabische Liga erhebliche Anstrengungen, um das Vertrauen aller politischen Kräfte im Irak zu gewinnen. Es gelang der Liga, sie davon zu überzeugen, dass es ihr Ziel sei, einen Konsens zu erreichen, und dass dies möglich sei, ohne die Schiiten zur Aufgabe dessen zu zwingen, was sie politisch erreicht hatten, oder ungerechtfertigten Druck auf die Sunniten auszuüben, und dass sie gegenüber den Kurden nicht voreingenommen sei.

Schließlich berief die Arabische Liga im November 2005 die Konferenz der nationalen Eintracht (*Iraqi Accord Conference*) ein.⁶ Sämtliche politischen Kräfte des Iraks waren vertreten, und alle Seiten einigten sich schließlich auf ein Dokument, das die Voraussetzungen für eine Versöhnung im Irak festlegte.

Manchmal wird der Arabischen Liga Parteilichkeit vorgeworfen, was aber bei Vermittlungsversuchen nicht ungewöhnlich ist. Während der Vermittlungsbemühungen im Libanon wurde der Arabischen Liga mehrfach von der Gruppe „8. März“ vorgeworfen, zugunsten der Gruppe „14. März“ voreingenommen zu sein und umgekehrt.⁷ Ein Vermittler muss sich natürlich objektiv verhalten, denn wenn er seine Glaubwürdigkeit verliert, ist ein Erfolg so gut wie ausgeschlossen.

Der Umgang mit der falschen Einordnung eines Konflikts

Dies war bei der Krise in Darfur der Fall. Mehrere internationale Mächte ordneten die Krise als einen Konflikt zwischen Sudanesen arabischer Abstam-

6 Ursprünglich war vorgeschlagen worden, die Konferenz „irakische Versöhnungskonferenz“ (*Iraqi Reconciliation Conference*) zu nennen. Mehrere politische Kräfte hatten jedoch Vorbehalte gegen die Verwendung des Begriffs „Versöhnung“ („*reconciliation*“) da sie befürchteten, es könnte als Aufruf zur Versöhnung mit dem abgesetzten Regime verstanden werden. Andere Gruppen bestanden wiederum auf der Verwendung des Begriffs „Versöhnung“; als Kompromiss einigte man sich schließlich auf die Bezeichnung „Eintracht“ („*accord*“). Daran zeigen sich die Empfindlichkeiten, auf die ein Vermittler achten muss, und wie mit ihnen selbst bei Themen, die auf den ersten Blick nicht kontrovers scheinen, umgegangen wird.

7 Die Gruppe „8. März“ ist ein politisches Bündnis, das nach dem Abzug der syrischen Armee aus dem Libanon gegründet wurde. Der Name geht auf eine Massendemonstration zurück, zu der das Bündnis am 8. März 2005 aufgerufen hatte. Angeblich nahmen daran mehr als eine Million Demonstranten teil, die Syrien dafür danken wollten, dass es während seiner Präsenz im Libanon den libanesischen Widerstand gegen die Besatzung unterstützt hatte.

Die Gruppe „14. März“ ist ein politisches Bündnis, das gegen die syrische Präsenz und seine Rolle im Libanon gerichtet ist. Der Name geht auf eine Massendemonstration zurück, die von dem Bündnis am 14. März 2005 organisiert worden war. Angeblich nahmen daran ebenfalls mehr als eine Million Demonstranten teil. Das Bündnis beharrte auf der Einrichtung eines internationalen Tribunals, vor dem gegen die Mörder des getöteten Ministerpräsidenten Rafiq al-Hariri Anklage erhoben werden sollte, und wollte einen Zustand beenden, in dem der Libanon als Schauplatz von Stellvertreterkriegen in der Region betrachtet wurde.

mung und Sudanesen afrikanischer Abstammung ein. Die Arabische Liga war davon überzeugt, dass diese Einordnung falsch war und dass der Ursprung des Konflikts in Problemen zwischen Nomaden und Bauern zu suchen sei, die miteinander um die knappen Ressourcen konkurrierten.

Um eine Lösung für das Problem zu finden, beschloss die Arabische Liga, mit der Afrikanischen Union und den Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten. So entstand eine Troika, die sich allen Aspekten der Krise in Darfur widmete. Jegliche Position der Arabischen Liga war zuvor mit der Afrikanischen Union und den Vereinten Nationen abgesprochen worden. Dies führte dazu, dass die Araber, die Afrikaner und die Vereinten Nationen in der Frage des Ursprungs und der Entwicklung der Krise sowie einer möglichen Lösung des Konflikts stets an einem Strang ziehen konnten.

Der Faktor Zeit

In einer Krisensituation ist die Zeit die größte Herausforderung. Die Frage „Wann sollte ein Vermittler in eine Situation eingreifen?“ ist eines der schwierigsten Themen, die in der Literatur zur Lösung von Konflikten diskutiert werden. Das Timing kann über den Erfolg oder das Scheitern von Vermittlungsbemühungen entscheiden.

Die Vermittlungsbemühungen der Arabischen Liga von 2006 bis 2008 im Libanon waren ein Wettlauf gegen die Zeit. Der Libanon hatte keinen Präsidenten, das Parlament war handlungsunfähig, der Ministerpräsident wurde in seinem Palast von der Opposition belagert, die Wirtschaft brach durch den Rückgang von Investitionen, Tourismus und anderen wirtschaftlichen Aktivitäten ein, und – was noch viel wichtiger war – es kam zu zahlreichen gewalttätigen Zwischenfällen, sodass man befürchtete, es könne jeden Moment ein Bürgerkrieg ausbrechen. Bei jedem neuen Zwischenfall fragten sich die Libanesen und Millionen von Menschen in der arabischen Welt, ob dies der Funke war, an dem sich ein Bürgerkrieg entzünden würde.

Die Bemühungen der Arabischen Liga trugen letztlich dazu bei, dass ein Bürgerkrieg verhindert werden konnte.

Ein massiver Bürgerkrieg drohte nach der amerikanischen Invasion von 2004-2005 auch im Irak, und auch hier drängte die Zeit. Das bei der oben erwähnten Konferenz der nationalen Eintracht erzielte Übereinkommen wurde jedoch nicht umgesetzt, und es kam zu keiner Versöhnung. Ein umfassender Bürgerkrieg war allerdings wahrscheinlich durch die Konferenz vermieden worden. Einige politische Gruppen im Irak halten sie für nur teilweise gescheitert.

Das Erreichen von Kompromissen und deren Akzeptanz, wenn sie den Prinzipien der Arabischen Liga widersprechen

Vermittler stehen oftmals vor qualvollen moralischen Dilemmata, für die es keine einfachen Lösungen gibt. Wie sollen sie sich verhalten, wenn die Lösung eines Konflikts mit Prinzipien kollidiert, die ihnen wichtig sind? Opfern sie diese Prinzipien für ein höheres Gut – in diesem Fall die Beendigung eines Konflikts oder einer Krise oder das Abwenden eines Krieges oder Bürgerkrieges? Leider müssen sich Vermittler manchmal mit einer solchen Entscheidung abfinden.

Im Libanon geriet die Arabische Liga in zwei entscheidenden Fragen nicht in Widerspruch zu für sie wichtigen Prinzipien und Werten. Sie erhielt das Recht auf Widerstand gegen eine Besetzung aufrecht, was die Hisbollah und ihre Verbündeten zufriedenstellte. Ebenso wenig gab sie das Prinzip auf, dass kein Verbrechen ungesühnt bleiben darf. Aus diesem Grunde unterstützte sie die Einrichtung eines internationalen Tribunals zur Verhandlung der im Libanon verübten Morde, angefangen mit der Ermordung von Ministerpräsident Rafiq al-Hariri. Dies war ein entscheidendes Anliegen der Gruppe „14. März“. Zugegebenermaßen kollidierte das entsprechende Übereinkommen mit mehreren demokratischen Prinzipien, um religiösen oder ethnischen Positionen gerecht zu werden.

Die Arabische Liga musste bei den Bemühungen um ein Ende des langjährigen Konflikts in Somalia mit extremistischen Gruppen verhandeln. In Darfur wurden bei dem Versuch, den Konflikt zu lösen, gegen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit verstoßen. Im Jemen enthielt die Vereinbarung, die bei der Beilegung der Krise erzielt wurde, Amnestien und Straffreiheiten, die aus Sicht vieler Menschenrechtsorganisationen ungerechtfertigt waren. Es gibt Befürchtungen, dass sich Ähnliches bei der Beilegung der gegenwärtigen Krise in Syrien wiederholen wird.

Im Zuge ihrer Befassung mit dem Militärputsch in Mauretanien war die Arabische Liga darum bemüht, innerhalb kürzester Zeit ein Ende der Herrschaft des Militärs herbeizuführen. Die Afrikanische Union ist an einen Beschluss gebunden, der es ihr untersagt, sich mit den Folgen eines Militärputsches zu befassen. Aus diesem Grunde hatte sie Schwierigkeiten, in dieser Situation einzugreifen. Die Arabische Liga übernahm daher die Federführung, arbeitete jedoch eng mit der Afrikanischen Union zusammen. Gemeinsam gelang es ihnen, Mauretaniens Militärregierung dazu zu bewegen, die Übergangsperiode relativ rasch zu beenden.

Die Rolle externer Mächte

Externe Mächte können für Vermittlungsversuche entscheidend sein. Sie können der Schlüssel zum Erfolg oder der Grund des Scheiterns sein. Sie

können dabei helfen, die an einem Konflikt beteiligten Parteien zu mehr Flexibilität zu überreden oder zu zwingen. Außenstehende können dazu beitragen, den Prozess offener zu gestalten, indem sie diejenigen Konfliktparteien, auf die sie Einfluss haben, davon überzeugen, konstruktiv an einer Konfliktlösung mitzuarbeiten. Allerdings können externe Mächte die Vermittlungsversuche auch zunichtemachen und zur Verhärtung der Positionen einer oder mehrerer der Konfliktparteien führen.

Während die Arabische Liga darum bemüht war, einen Konsens über einen Präsidentschaftskandidaten im Libanon herzustellen, und obwohl sie sich dabei eng mit den Vereinigten Staaten und Frankreich abstimmte, entschieden Letztere sich für eine Position, die eindeutig eine der Parteien unterstützte, indem sie zu erkennen gaben, dass sie bereit wären, einen Präsidenten anzuerkennen, der von 50 Prozent der Abgeordneten plus einer weiteren Stimme gewählt würde. Sowohl aus rechtlicher als auch aus politischer Sicht war dies eine höchst umstrittene Frage, die zur weiteren Eskalation und vielleicht sogar zum Zusammenbruch der politischen Ordnung hätte führen können. In den Vermittlungsbemühungen kam es folglich zu einer Unterbrechung, da die Arabische Liga darauf bestand, dass die Wahl des Präsidenten im Konsens erfolgen müsse. Es kostete die Arabische Liga mehrere Monate, die Vereinigten Staaten und Frankreich davon zu überzeugen, diese Position zu unterstützen. Erst danach konnten die Bemühungen wieder aufgenommen und Fortschritte erzielt werden, bevor schließlich ein Präsident im Konsens gewählt wurde.

Die Bemühungen der Liga um eine Versöhnung im Irak hätten ohne die konstruktive Beteiligung einflussreicher internationaler Mächte im Irak – insbesondere der Vereinigten Staaten – keine Früchte tragen können. Sie war eine notwendige Voraussetzung, um mehrere politische Kräfte dazu zu bewegen – bzw. in manchen Fällen sogar dazu zu zwingen –, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Die Arabische Liga hätte dies alleine nicht leisten können. Auch konnten wichtige internationale Kräfte seinerzeit nicht akzeptieren, dass eine Versöhnung mittels einer arabischen Formel erreicht würde.

Im Zuge ihrer Versuche, eine Lösung für den Konflikt in Somalia (2006) zu finden, leitete die Arabische Liga Verhandlungen zwischen der somalischen Übergangsregierung und den islamischen Gerichten im Sudan in die Wege. Die erste Gesprächsrunde führte zu einer gegenseitigen Anerkennung, die beide Seiten zuvor verweigert hatten. In der zweiten Runde wurde ein Waffenstillstandsabkommen erzielt. In der dritten Gesprächsrunde sollte diskutiert werden, wie dieses Abkommen umzusetzen sei. Zu diesem Zeitpunkt übten einflussreiche westliche Mächte Druck auf Äthiopien aus, militärisch einzugreifen – was auch geschah und zur Unterbrechung der Vermittlungsbemühungen führte. Die USA waren fest davon überzeugt, dass die islamischen Gerichte Verbindungen zu al-Quaida hatten, und bestanden darauf, dass sie aufgelöst werden. Die Arabische Liga argumentierte hingegen, dass die Kräfte, die sie dann ersetzen würden, noch weitaus radikaler sein könn-

ten. Später gelang es al-Shabaab, einer radikaleren politischen Gruppierung, die Vorherrschaft in Somalia zu erlangen.

Die Reform der Arabischen Liga und die Lösung von Konflikten

Die Arabische Liga ist darum bemüht, ihre Konfliktlösungsfähigkeiten in mehrerer Hinsicht zu verbessern. Erstens wurden im Zuge der Bemühungen um eine Reform der Liga selbst mehrere Arbeitsgruppen gebildet, von denen zwei direkte Auswirkungen auf die Rolle der Liga bei der Lösung von Konflikten haben werden. Die erste ist mit der Überarbeitung der Charta betraut, die zweite arbeitet an einer Reform der Institutionen der Liga und ihrer Mandate, darunter auch der Friedens- und Sicherheitsrat.

Zweitens gibt es eine ganze Reihe von Projekten und Aktivitäten, die darauf abzielen, die Rolle der Arabischen Liga bei der Lösung von Konflikten voranzutreiben. Hierzu gehören folgende Beispiele:

Die Arabische Liga hat eine Plattform für Krisenmanagement für die Arbeit in den Bereichen Frühwarnung, Krisenmanagement und Bedarfserhebung nach Konflikten eingerichtet. Diese Plattform war das Ergebnis eines gemeinsamen Projekts der Arabischen Liga und der Europäischen Union, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) war für die Durchführung verantwortlich.

Die Arabische Liga hat zudem mehrere Schwächen in ihren Fähigkeiten zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten identifiziert, von denen zwei hier besonders relevant sind. Die erste betrifft die Fähigkeit der Liga, auf die Bedarfserhebung nach Konflikten zu reagieren. Mit den Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der Weltbank sind Aktivitäten geplant, mit denen die Fähigkeiten der Liga, gemeinsam mit anderen internationalen Akteuren effektive Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen nach einem Konflikt durchzuführen, verbessert werden sollen. Die Rolle der Arabischen Liga bei den Bemühungen um einen Wiederaufbau im Irak nach dem Krieg sowie in Ägypten und in Libyen nach der Revolution war äußerst begrenzt. Die Liga hofft, auf die Bedürfnisse Syriens im Zusammenhang mit Wiederaufbau und Entwicklung wirksamer eingehen zu können. Die zweite Lücke betrifft die Fähigkeit der Liga, während eines Konflikts oder einer Krise mit einer Vor-Ort-Präsenz zu reagieren. Die Liga versucht auf den Lehren aus der Beobachtermission in Syrien aufzubauen. Das Ziel lautet hier, die Fähigkeit der Liga zu verbessern, eine Vor-Ort-Präsenz einzurichten, seien es Erkundungsmissionen, Beobachtermissionen oder letztlich auch *Peacekeeping*-Einsätze. Um dieses Ziel zu erreichen, sind Aktivitäten in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und der Europäischen Union geplant.

Ein ambitioniertes Programm wird gegenwärtig mit dem Ziel umgesetzt, die Fähigkeiten der Beamten im Sekretariat der Arabischen Liga durch zahlreiche Fortbildungskurse zu verbessern, die direkt auf die Kompetenzen zur Lö-

sung von Konflikten zugeschnitten sind. Das Programm wird in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und den Vereinten Nationen durchgeführt und wurde von der Arabischen Liga auch auf ihre Mitgliedstaaten ausgeweitet.

Die Arabische Liga beteiligt sich rege an den Aktivitäten im Zusammenhang sowohl mit der türkisch-finnischen Mediationsinitiative als auch der spanisch-marokkanischen Initiative, die aus der ursprünglichen Initiative zur Mediation im Mittelmeerraum hervorgegangen ist. Dieses Thema wurde auf der 68. Vollversammlung der Vereinten Nationen, die im September 2013 eröffnet wurde, angesprochen. Ein Schwerpunkt war die Ausweitung der Rolle regionaler Organisationen bei Vermittlungsbemühungen in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen.

Die Arabische Liga begrüßte auch die von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ins Leben gerufene Initiative zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und anderen internationalen und regionalen Organisationen im Bereich Vermittlung und Konfliktlösung. Ein erstes Treffen wurde von der OSZE veranstaltet, ein zweites von der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIZ). Derzeit stimmt sich die Arabische Liga mit den Vereinten Nationen, der OSZE und der OIZ über die Vorbereitungen für ein drittes Treffen ab, das am Hauptsitz der Arabischen Liga in Kairo stattfinden soll. Ziel ist es, die Umsetzung mehrerer praktischer Ideen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen internationalen und regionalen Organisationen in Angriff zu nehmen. So könnten beispielsweise Netzwerke zwischen Vermittlern und Mitgliedern von Vermittlungsteams gegründet und die aus Vermittlungsbemühungen und Konfliktlösungsprozessen gewonnenen Erfahrungen zusammengestellt und in einem leicht zugänglichen Format zur Verfügung gestellt werden. Die entsprechenden Organisationen werden auch beim Aufbau ihrer Vermittlungs- und Konfliktlösungskapazitäten zusammenarbeiten.

Schlussfolgerungen

Der größte Vorzug der Arabischen Liga bei der Konfliktlösung ist der Umstand, dass es ihr vor allem um die Interessen der Menschen geht, die von einem Konflikt betroffen sind. Sie steht keiner bestimmten politischen Kraft nahe. Die Arabische Liga unterstützt weder die Fatah noch die Hamas. Sie will in erster Linie die Interessen und die Sache des palästinensischen Volkes fördern. Die Arabische Liga steht weder auf Seiten der Gruppe „8. März“ noch der Gruppe „14. März“, sondern macht sich um die Zukunft des Libanon Sorgen. Sie ist weder gemeinsam mit den Sunniten gegen die Schiiten, noch mit den Muslimen gegen die Christen oder mit den Arabern gegen die Kurden oder Berber (*Imazighen*), sondern arbeitet an der Beförderung der

Interessen ihrer Mitgliedstaaten – sowohl einzeln als auch in ihrer Gesamtheit.

Viele Streitigkeiten in der arabischen Welt sind weit davon entfernt, gänzlich gelöst zu werden. Zudem ist es leider so, dass Übereinkünfte zur Lösung von Konflikten auch den Keim zukünftiger Konflikte in sich bergen können. Viele Libanesen glauben, dass dies bei dem Abkommen von Taif der Fall war, das 1989 den Bürgerkrieg im Libanon beendete.⁸ Sie sind der Auffassung, dass es nicht mehr als einen zeitweiligen Waffenstillstand darstellt. In einem jüngeren Beispiel, im Falle der Abspaltung des Südsudans, glauben viele Sudanesen auf beiden Seiten der neuen Grenze, dass die Vereinbarungen über die Abtrennung zu weiteren Konflikten zwischen den beiden Staaten führen können.

Die Arabische Liga hat große Mühen auf die Beilegung etlicher Konflikte verwendet. Dabei war sie manchmal mehr, manchmal weniger erfolgreich. Jedoch liegt vor ihr noch ein weiter Weg, bis sie als erfolgreicher Akteur bei der Lösung von Konflikten in diesem wichtigen Teil der Welt angesehen werden kann.

8 Das Abkommen wurde in Taif, Saudi-Arabien, am 22. Oktober 1989 unterzeichnet.

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

Gruppe der Acht (G8)

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Europarat

Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO)

Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR)

Partnerschaft für den Frieden (PfP)

NATO-Russland-Rat

NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission

NATO-Partner rund um den Globus

Europäische Union (EU)

EU-Bewerberländer

EU-Assoziierungsabkommen

Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

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

Mitteeuropäisches Freihandelsabkommen (CEFTA)

Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP)

Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC)

Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA)

Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland

Schanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ)
SOZ-Beobachter
SOZ-Dialogpartner

Quellen:

OECD: www.oecd.org

Europarat: www.coe.int

NATO: www.nato.int

EU: europa.eu

WEU: www.weu.int

GUS: www.cis.minsk.by

Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat: www.baltasam.org

Euro-arktischer Barentsrat: www.beac.st

Nordischer Rat: www.norden.org

CBSS: www.cbss.org

Kooperationsrat für Südosteuropa: www.rcc.int

CEFTA: www.stabilitypact.org/wt2/TradeCEFTA2006.asp

ZEI: www.ceinet.org

BSEC: www.bsec-organization.org

NAFTA: www.nafta-sec-alena.org

OVKS: www.odkb-csto.org

SOZ: www.sectesco.org

Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen¹

1. Albanien

Beitrittsdatum: Juni 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (OSZE-Rang: 40)²

Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 46)³

Bevölkerung: 3.011.405 (OSZE-Rang: 42)⁴

*BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP:*⁵ 8.200

BIP-Wachstum: 1,3 Prozent (OSZE-Rang: 21)⁶

Streitkräfte (aktive): 14.250 (OSZE-Rang: 36)⁷

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2009), EAPR, SAA (2006), Kooperationsrat für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1996), SEECP, BSEC.

2. Andorra

Beitrittsdatum: April 1996

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 468 km² (52)

Bevölkerung: 85.293 (53)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 37.200⁸

BIP-Wachstum: -1,6 Prozent (45)

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1994).

3. Armenien

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 29.743 km² (45)

Bevölkerung: 2.974.184 (43)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 5.900

1 Bearbeitet von Jochen Rasch.

2 Von 57 Ländern.

3 Von 57 Ländern.

4 Von 57 Ländern.

5 Internationaler Dollar ist der Wertausdruck der PPP. Als PPP (Purchasing Power Parity/ Kaufkraftparität) wird die Anzahl der Einheiten einer Landeswährung bezeichnet, die benötigt wird, um eine identische Menge an Waren und Dienstleistungen auf dem einheimischen Markt zu kaufen, für die in den Vereinigten Staaten ein US-Dollar aufzuwenden wäre. Vgl. The World Bank, World Development Report 2002, Washington, D.C., 2002. Aufgrund der Unvergleichbarkeit der Daten aus verschiedenen Jahren unternehmen wir hier kein Ranking.

6 Von 56 Ländern.

7 Von 54 Ländern.

8 2011 (geschätzt).

BIP-Wachstum: 7,2 Prozent (5)
Streitkräfte (aktive): 48.850 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, BSEC.

4. Aserbaidshon

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 86.600 km² (28)
Bevölkerung: 9.590.159 (22)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 10.700
BIP-Wachstum: 2,2 Prozent (14)
Streitkräfte (aktive): 66.950 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC.

5. Belarus

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)
Fläche: 207.600 km² (20)
Bevölkerung: 9.625.888 (21)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 15.900
BIP-Wachstum: 1,5 Prozent (20)
Streitkräfte (aktive): 48.000 (16)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1995), GUS (1991), OVKS, ZE1 (1996), Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland, SOZ-Dialogpartner.

6. Belgien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)
Fläche: 30.528 km² (44)
Bevölkerung: 10.444.268 (18)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 38.500
BIP-Wachstum: -0,2 Prozent (35)
Streitkräfte (aktive): 32.650 (21)
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: 3.875.723 (38)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 8.400
BIP-Wachstum: -0,7 Prozent (39)
Streitkräfte (aktive): 10.550 (40)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2002), EAPR, PfP (2006), SAA (2008), Kooperationsrat für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1992), SEECP.

8. Bulgarien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent (26)
Fläche: 110.879 km² (24)
Bevölkerung: 6.981.642 (28)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 14.500
BIP-Wachstum: 0,8 Prozent (25)
Streitkräfte (aktive): 31.300 (22)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1992), NATO (2004), EAPR, EU (2007), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1996), SEECP, BSEC.

9. Dänemark

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,1 Prozent (14)
Fläche: 43.094 km² (40)
Bevölkerung: 5.556.452 (29)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 38.300
BIP-Wachstum: -0,6 Prozent (38)
Streitkräfte (aktive): 16.450 (34)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa.

10. Deutschland

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 357.022 km² (13)
Bevölkerung: 81.147.265 (3)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 39.700
BIP-Wachstum: 0,7 Prozent (28)
Streitkräfte (aktive): 196.000 (5)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1955), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa.

11. Estland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 45.228 km² (39)

Bevölkerung: 1.266.375 (47)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 22.100

BIP-Wachstum: 3,2 Prozent (11)

Streitkräfte (aktive): 5.750 (46)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2010), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992).

12. Finnland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,85 Prozent (16)

Fläche: 338.145 km² (14)

Bevölkerung: 5.266.114 (32)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 37.000

BIP-Wachstum: -0,2 Prozent (35)

Streitkräfte (aktive): 22.200 (29)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1969), Europarat (1989), EAPR, Pfp (1994), EU (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1955), CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa.

13. Frankreich

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)

Fläche: 643.801 km² (7)

Bevölkerung: 65.951.611 (5)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 36.100

BIP-Wachstum: 0 Prozent (33)

Streitkräfte (aktive): 228.850 (4)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer Barentsrat-Beobachter, Kooperationsrat für Südosteuropa.

14. Georgien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 69.700 km² (33)

Bevölkerung: 4.555.911 (36)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 6.000

BIP-Wachstum: 6,5 Prozent (6)

Streitkräfte (aktive): 20.650 (31)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1999), EU-Assoziierungsabkommen⁹ EAPR, PfP (1994), BSEC.

15. Griechenland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)

Fläche: 131.957 km² (23)

Bevölkerung: 10.772.967 (17)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 24.900

BIP-Wachstum: -6,4 Prozent (54)

Streitkräfte (aktive): 144.350 (8)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU (1981), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, BSEC.

16. Großbritannien und Nordirland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)

Fläche: 243.610 km² (18)

Bevölkerung: 63.395.574 (6)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 37.500

BIP-Wachstum: 0,2 Prozent (30)

Streitkräfte (aktive): 165.650 (7)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), Euro-arktischer Barentsrat-Beobachter, Kooperationsrat für Südosteuropa.

17. Heiliger Stuhl

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 0,44 km² (57)

Bevölkerung: 839 (57)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: n/a

BIP-Wachstum: n/a

Streitkräfte (aktive): 110 (52)¹⁰

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine.

9 Auf dem Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft am 29. November 2013 in Vilnius paraphierte die EU Assoziierungsabkommen mit Georgien und Moldau. Vgl. European Union External Action, Fact Sheet, Brüssel, 2. Dezember 2013, 131202/1, S. 1, unter: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131202_01_en.pdf.

10 Sollstärke 110 Schweizer Gardisten, vgl. unter: http://www.vatican.va/roman_curia/swiss_guard/500_swiss/documents/rc_gsp_20060121_informazioni_it.html.

18. Irland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,75 Prozent (21)

Fläche: 70.273 km² (32)

Bevölkerung: 4.775.982 (34)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 42.600

BIP-Wachstum: 0,9 Prozent (24)

Streitkräfte (aktive): 8.900 (42)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1999), EU (1973), Kooperationsrat für Südosteuropa.

19. Island

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 103.000 km² (25)

Bevölkerung: 315.281 (52)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 39.900

BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (19)

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1949), EAPR, EU-Bewerberland, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1995).

20. Italien

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)

Fläche: 301.340 km² (17)

Bevölkerung: 61.482.297 (7)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 30.600

BIP-Wachstum: -2,4 Prozent (50)

Streitkräfte (aktive): 181.450 (6)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1962), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer Barentsrat-Beobachter, Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1989).

21. Kanada

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,53 Prozent (7)

Fläche: 9.984.670 km² (2)

Bevölkerung: 34.568.211 (11)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 43.400

BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (18)

Streitkräfte (aktive): 66.000 (14)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1976), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer Barentsrat-Beobachter, Kooperationsrat für Südosteuropa, NAFTA.

22. Kasachstan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,36 Prozent (28)

Fläche: 2.724.900 km² (4)

Bevölkerung: 17.736.896 (14)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 14.100

BIP-Wachstum: 5 Prozent (8)

Streitkräfte (aktive): 39.000 (19)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland, SOZ.

23. Kirgisistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 199.951 km² (21)

Bevölkerung: 5.548.042 (30)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 2.400

BIP-Wachstum: -0,9 Prozent (41)

Streitkräfte (aktive): 10.900 (39)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, SOZ.

24. Kroatien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 56.594 km² (36)

Bevölkerung: 4.475.611 (37)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 18.100

BIP-Wachstum: -2 Prozent (48)

Streitkräfte (aktive): 18.600 (33)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), NATO (2009), EAPR, EU (2013), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1992), SEECP.

25. Lettland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 64.589 km² (35)

Bevölkerung: 2.178.443 (44)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 18.600

BIP-Wachstum: 5,6 Prozent (7)

Streitkräfte (aktive): 5.350 (47)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa.

26. Liechtenstein

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 160 km² (54)
Bevölkerung: 37.009 (54)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 89.400¹¹
BIP-Wachstum: -0,5 Prozent¹²
Streitkräfte (aktive): keine¹³
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1978), EU-Assoziierungsabkommen (1995), since 1923 Community of Law, Economy, and Currency with Switzerland.

27. Litauen

Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 65.300 km² (34)
Bevölkerung: 3.515.858 (40)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 22.000
BIP-Wachstum: 3,6 Prozent (9)
Streitkräfte (aktive): 11.800 (38)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992).

28. Luxemburg

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,47 Prozent (27)
Fläche: 2.586 km² (51)
Bevölkerung: 514.862 (50)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 81.100
BIP-Wachstum: 0,1 Prozent (32)
Streitkräfte (aktive): 900 (51)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958).

11 2009 (geschätzt).

12 2009 (geschätzt).

13 Das Militär wurde 1868 aufgelöst. Vgl. unter: <http://www.liechtenstein.li/index.php?id=60&L=1>.

29. Malta

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 316 km² (53)

Bevölkerung: 411.277 (51)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 27.500

BIP-Wachstum: 0,8 Prozent (25)

Streitkräfte (aktive): 1.950 (50)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1965), EAPR, PfP (1995/2008¹⁴), EU (2004).

30. Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien

Beitrittsdatum: Oktober 1995

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 25.713 km² (47)

Bevölkerung: 2.087.171 (45)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 10.800

BIP-Wachstum: -0,3 Prozent (37)

Streitkräfte (aktive): 8.000 (44)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1995), EU-Bewerberland, Kooperationsrat für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1993), SEECP.

31. Moldau

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 33.851 km² (43)

Bevölkerung: 3.619.925 (39)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 3.500

BIP-Wachstum: -0,8 Prozent (40)

Streitkräfte (aktive): 5.350 (47)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EU-Assoziierungsabkommen,¹⁵ EAPR, PfP (1994), GUS (1991), Kooperationsrat für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1996), SEECP, BSEC.

32. Monaco

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 2,00 km² (56)

14 Malta trat dem PfP-Programm im April 1995 bei, setzte seine Mitgliedschaft jedoch im Oktober 1996 aus. Malta hat sich dem PfP-Programm 2008 wieder angeschlossen. Vgl. unter: <http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403e.html>.

15 Auf dem Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft am 29. November 2013 in Vilnius paraphierte die EU Assoziierungsabkommen mit Georgien und Moldau. Vgl. European Union External Action, Fact Sheet, a.a.O. (Anm. 9).

Bevölkerung: 30.500 (56)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 70.700¹⁶
BIP-Wachstum: 5,1 Prozent¹⁷
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2004).

33. Mongolei

Beitrittsdatum: November 2012
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 1.564.116 km² (5)
Bevölkerung: 3.226.516 (41)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 5.500
BIP-Wachstum: 12,3 Prozent (1)
Streitkräfte (aktive): 10.000 (41)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO-Partner rund um den Globus, SOZ-Beobachter.

34. Montenegro

Beitrittsdatum: Juni 2006
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 13.812 km² (49)
Bevölkerung: 653.474 (49)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 12.000
BIP-Wachstum: 0 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 2.080 (49)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2007), EAPR, PfP (2006), EU-Bewerberland, Kooperationsrat für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (2006), SEECP.

35. Niederlande

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,36 Prozent (9)
Fläche: 41.543 km² (41)
Bevölkerung: 16.805.037 (15)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 42.900
BIP-Wachstum: -0,9 Prozent (41)
Streitkräfte (aktive): 37.400 (20)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer Barentsrat-Beobachter.

16 2011.

17 2011 (geschätzt).

36. Norwegen

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent (15)

Fläche: 323.802 km² (15)

Bevölkerung: 4.722.701 (35)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 55.900

BIP-Wachstum: 3 Prozent (12)

Streitkräfte (aktive): 24.450 (25)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU-Assoziierungsabkommen (1996), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa.

37. Österreich

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,51 Prozent (13)

Fläche: 83.871 km² (29)

Bevölkerung: 8.221.646 (24)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 43.100

BIP-Wachstum: 0,8 Prozent (25)

Streitkräfte (aktive): 23.250 (27)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1956), EAPR, Pfp (1995), EU (1995), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1989).

38. Polen

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,35 Prozent (17)

Fläche: 312.685 km² (16)

Bevölkerung: 38.383.809 (10)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 20.900

BIP-Wachstum: 2 Prozent (16)

Streitkräfte (aktive): 96.000 (11)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1991), NATO (1999), EAPR, EU (2004), Euro-arktischer Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1991).

39. Portugal

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)

Fläche: 92.090 km² (27)

Bevölkerung: 10.799.270 (16)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 23.800

BIP-Wachstum: -3,2 Prozent (52)

Streitkräfte (aktive): 42.600 (18)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1976), NATO (1949), EAPR, EU (1986).

40. Rumänien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 238.391 km² (19)
Bevölkerung: 21.790.479 (13)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 13.000
BIP-Wachstum: 0,3 Prozent (29)
Streitkräfte (aktive): 71.400 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2007), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1996), SEECF, BSEC.

41. Russische Föderation

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 6 Prozent (6)
Fläche: 17.098.242 km² (1)
Bevölkerung: 142.500.482 (2)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 18.000
BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (10)
Streitkräfte (aktive): 845.000 (2)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1998), Europarat (1996), EAPR, PfP (1994), NATO-Russland-Rat (2002), GUS (1991), OVKS, Euroarktischer Barentsrat, CBSS (1992), BSEC, Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland, SOZ.

42. San Marino

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 61 km² (55)
Bevölkerung: 32.448 (55)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 36.200¹⁸
BIP-Wachstum: -4 Prozent (53)
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)

18 2009.

Bevölkerung: 9.119.423 (23)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 41.900
BIP-Wachstum: 1,2 Prozent (22)
Streitkräfte (aktive): 20.500 (32)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1994), EU (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa.

44. Schweiz

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,81 Prozent (12)
Fläche: 41.277 km² (42)
Bevölkerung: 7.996.026 (25)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 46.200
BIP-Wachstum: 1 Prozent (23)
Streitkräfte (aktive): 23.100 (28)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen (per Referendum abgelehnt), Kooperationsrat für Südosteuropa.

45. Serbien

Beitrittsdatum: November 2000¹⁹
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,14 Prozent (39)
Fläche: 77.474 km² (31)
Bevölkerung: 7.243.007 (27)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 10.600
BIP-Wachstum: -1,8 Prozent (47)
Streitkräfte (aktive): 28.150 (23)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2003), EAPR, PfP (2006), EU-Bewerberland, Kooperationsrat für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1989/2000), SEECP, BSEC.

46. Slowakische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)
Fläche: 49.035 km² (38)
Bevölkerung: 5.488.339 (31)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 24.600
BIP-Wachstum: 2 Prozent (16)
Streitkräfte (aktive): 15.850 (35)

¹⁹ Die Bundesrepublik Jugoslawien war vom 7. Juli 1992 bis zum 10. November 2000 von der Mitarbeit in der OSZE suspendiert.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2000), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1990/1993).

47. Slowenien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,22 Prozent (32)

Fläche: 20.273 km² (48)

Bevölkerung: 1.992.690 (46)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 28.700

BIP-Wachstum: -2,3 Prozent (49)

Streitkräfte (aktive): 7.600 (45)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2010), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1992), SEECP.

48. Spanien

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,58 Prozent (8)

Fläche: 505.370 km² (9)

Bevölkerung: 47.370.542 (8)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 31.100

BIP-Wachstum: -1,4 Prozent (44)

Streitkräfte (aktive): 135.500 (9)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1977), NATO (1982), EAPR, EU (1986), Kooperationsrat für Südosteuropa.

49. Tadschikistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 143.100 km² (22)

Bevölkerung: 7.910.041 (26)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 2.300

BIP-Wachstum: 7,5 Prozent (4)

Streitkräfte (aktive): 8.800 (43)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (2002), GUS (1991), OVKS, SOZ.

50. Tschechische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,57 Prozent (25)

Fläche: 78.867 km² (30)

Bevölkerung: 10.162.921 (19)

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 27.600

BIP-Wachstum: -1,2 Prozent (43)
Streitkräfte (aktive): 23.650 (26)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1995), Europarat (1993), NATO (1999), EAPR, EU (2004), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1990/1993).

51. Türkei

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,01 Prozent (18)
Fläche: 783.562 km² (6)
Bevölkerung: 80.694.485 (4)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 15.200
BIP-Wachstum: 2,6 Prozent (13)
Streitkräfte (aktive): 510.600 (3)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU-Bewerberland, Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, BSEC, SOZ-Dialogpartner.

52. Turkmenistan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 488.100 km² (10)
Bevölkerung: 5.113.040 (33)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 8.900
BIP-Wachstum: 11 Prozent (2)
Streitkräfte (aktive): 22.000 (30)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

53. Ukraine

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,68 Prozent (22)
Fläche: 603.550 km² (8)
Bevölkerung: 44.573.205 (9)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 7.500
BIP-Wachstum: 0,2 Prozent (30)
Streitkräfte (aktive): 129.950 (10)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission (1997), GUS (1991), ZEI (1996), BSEC.

54. Ungarn

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 93.028 km² (26)

Bevölkerung: 9.939.470 (20)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 20.000
BIP-Wachstum: -1,7 Prozent (46)
Streitkräfte (aktive): 26.500 (24)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1990), NATO (1999), EAPR, EU (2004), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI (1989).

55. USA

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 11,5 Prozent (1)
Fläche: 9.826.675 km² (3)
Bevölkerung: 316.668.567 (1)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 50.700
BIP-Wachstum: 2,2 Prozent (14)
Streitkräfte (aktive): 1.520.100 (1)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G8 (1975), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer Barentsrat-Beobachter, Kooperationsrat für Südosteuropa, NAFTA.

56. Usbekistan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,35 Prozent (29)
Fläche: 447.400 km² (12)
Bevölkerung: 28.661.637 (12)
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 3.600
BIP-Wachstum: 8,2 Prozent (3)
Streitkräfte (aktive): 48.000 (16)
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)²⁰
Bevölkerung: 1.155.403 (48)²¹
BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP: 27.500
BIP-Wachstum: -2,4 Prozent (50)
Streitkräfte (aktive): 12.000 (37)²²
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1961), EU (2004).

20 Griechischer Teil: 5.896 km², türkischer Teil 3.355 km².

21 Griechischer und türkischer Teil zusammen.

22 Türkischer Teil: 3.500.

Quellen:

Beitrittsdatum:

<http://web.archive.org/web/20100826040207/http://www.osce.org/about/13131.html>

Kostenbeteiligung an der OSZE:

OSZE, Beschluss des Ständigen Rates, PC.DEC/1027, Annex, 22. Dezember 2011, <http://www.osce.org/pc/86722>

Fläche:

https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2147.txt

Bevölkerung:

(Schätzungen für Juli 2013) https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2119.txt

BIP pro Kopf in international Dollars nach PPP:

(soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2012)

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>

BIP-Wachstum:

(soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2012)

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2003rank.html>

Streitkräfte (aktive):

*International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), *The Military Balance* 2013, London 2013*

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2012/2013

2012

- 3.-5. September Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE/UNODC/Initiative zur Rückführung gestohlener Vermögenswerte (StAR) der Welt: Seminar zur Ermittlung, Einziehung und Wiedererlangung von in der OSZE-Region illegal erworbenen Vermögenswerten, Wien
6. September Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)/UNESCO/Europarat: Diskussionsveranstaltung „Bekämpfung von Intoleranz gegenüber Muslimen durch Bildung in Übergangsgesellschaften“, Wien
- 6.-7. September OSZE-Sekretariat, Abteilung Genderfragen: Frauen als treibende Kräfte des Wandels in Migranten- und Minderheitengemeinschaften sowie Gemeinschaften der Roma und Sinti, Wien
- 12.-14. September Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE/OSZE-Vorsitz: 20. Wirtschafts- und Umweltforum, Prag
- 13.-14. September OSZE-Akademie in Bischkek/Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP)/Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)/Near East South Asia Centre for Strategic Studies: Seminar „Zentralasien 2012“, Bischkek
- 20.-21. September OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit/OSZE-Mission in Serbien: Zweite Medienkonferenz für Südosteuropa, Belgrad
24. Sept.-5. Okt. BDIMR: Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension, Warschau
- 24.-28. September Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE/UNDP Afghanistan/World Fair Trade Organization/Türkische Organisation für die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen: Lehrgang zur Vermittlung von Kenntnissen in Unternehmensführung für Frauen aus Afghanistan, Tadschikistan und Aserbaidschan, Istanbul
- 27.-28. September OSZE-Mission in Skopje/Französische Botschaft in Skopje: Dritter und letzter regionaler Workshop zur Bekämpfung des Kinderhandels, Skopje
- 3.-5. Oktober OSZE-Zentrum in Astana/OSZE-Konfliktverhütungszentrum (KVZ)/Kasachisches Verteidigungsministerium: Se-

	minar zur Implementierung des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit in Zentralasien, Astana
5.-7. Oktober	Herbsttagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Tirana
11.-12. Oktober	OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit: Neunte Medienkonferenz für den Südkaukasus zum Thema „Von den traditionellen zu den Online-Medien“, Tiflis
11.-12. Oktober	Zwölfte Hochrangige Konferenz der Allianz gegen den Menschenhandel zum Thema „Agenda zur Verhinderung von Menschenhandel: Nichtdiskriminierung und Selbstermächtigung“, Wien
16.-17. Oktober	Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Implementierungstreffen zur Wirtschafts- und Umweltdimension, Wien
22. Oktober	OSZE-Sekretariat, Abteilung Genderfragen/BDIMR: Expertengespräch zum Thema „Die Verstärkung der Rolle der Frauen bei der Vermittlung in Konflikten in der OSZE-Region“, Wien
23. Oktober	OSZE-Zentrum in Astana/Kasachisches Institut für strategische Studien/Kasachisches Außenministerium: Internationale Konferenz zur „OSZE-Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft“, Astana
29.-31. Oktober	BDIMR: Expertenforum zur Strafrechtspflege in Zentralasien, Almaty
30.-31. Oktober	OSZE-Sekretariat, Abteilung Externe Zusammenarbeit: OSZE-Mittelmeerkonferenz 2012, Rom
7. November	BDIMR/OSZE-Vorsitz: Forum der Zivilgesellschaft zur Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Wien
8.-9. November	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Wien
12.-13. November	OSZE, Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen/Gruppe Terrorismusbekämpfung (TNTD/ATU): Konferenz über die Stärkung regionaler Zusammenarbeit, der Einrichtungen der Strafrechtspflege und rechtsstaatlicher Kapazitäten zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führt, Wien
15.-16. November	OSZE-Projekt Koordinatorin in der Ukraine/Stadtrat von Lwiw: Internationales Forum zu e-Governance, Lwiw
19. November	BDIMR/Taskforce for International Co-operation on Holocaust Education, Remembrance and Research: Ge-

- sprächsrunde zur Untersuchung der Zusammenhänge zwischen der Aufklärung über den Holocaust und der Erziehung zur Bekämpfung von Antisemitismus, Berlin
- 24.-25. November BDIMR: Schulungen für die Zivilgesellschaft zur Bekämpfung von Hassverbrechen an Muslimen, Berlin
- 6.-7. Dezember OSZE-Vorsitz: 19. Ministerratstreffen, Dublin
- 6.-7. Dezember OSZE-Büro in Baku: Internationale Konferenz zur Verstärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsarbeit, Baku
18. Dezember OSZE, Workshop zu einer Strategie für Aussöhnung im OSZE-Gebiet, Wien
18. Dezember BDIMR: Workshop für Vertreter der Zivilgesellschaft zu antisemitischen Hassverbrechen in der OSZE-Region, Warschau

2013

1. Januar Die Ukraine übernimmt den OSZE-Vorsitz von Irland. Leonid Koschara, Außenminister der Ukraine, wird Amtierender Vorsitzender der OSZE
- 4.-5. Februar OSZE-Vorsitz/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Erstes Vorbereitungstreffen für das 21. Wirtschafts- und Umweltforum zur „Vergrößerung von Stabilität und Sicherheit – Verkleinerung des ökologischen Fußabdrucks der energiebezogenen Aktivitäten in der OSZE-Region“, Wien
8. Februar Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels: Seminar über die „Zusammenarbeit zur Verhütung des Menschenhandels im Mittelmeerraum“, Rom
- 14.-15. Februar OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit: Konferenz „Internet 2013 – Gestaltung von Strategien zur Förderung der Medienfreiheit“, Wien
- 20.-21. Februar BDIMR: Lehrgang für Vertreter von OSZE-Feldoperationen zu Religions- und Glaubensfreiheit, Warschau
- 21.-22. Februar Wintertagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Wien
- 26.-27. Februar OSZE-Sekretariat, Abteilung Genderfragen/Danish Centre for Information on Gender, Equality and Diversity: Mentoring-Netzwerke in der OSZE-Region, Belgrad
12. März 2013 OSZE *Security Days*: Engagement der internationalen Gemeinschaft für Afghanistan und die zentralasiatischen Staaten – Herausforderungen, Synergien, mögliche Reaktionen und die Rolle der OSZE, Wien

18.-19. März	OSCE/Australia's Department of Foreign Affairs and Trade: OSZE/Australien-Konferenz zur Verbesserung der Sicherheit von Frauen und Mädchen, Adelaide
16.-17. April	OSZE-Vorsitz/ Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Zweites Vorbereitungstreffen für das 21. Wirtschafts- und Umweltforum zur „Vergrößerung von Stabilität und Sicherheit – Verkleinerung des ökologischen Fußabdrucks der energiebezogenen Aktivitäten in der OSZE-Region“, Kiew
25.-26. April	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension über Freizügigkeit und menschliche Kontakte, Wien
2. Mai	OSZE-Sekretariat: OSZE-Gespräche 2013 – Kulturelle Diplomatie im globalen digitalen Zeitalter, Istanbul
3.-4. Mai	BDIMR: Regionale Schulung für Vertreter der Zivilgesellschaft zu Hassdelikten an Muslimen, Kopenhagen
13.-15. Mai	OSZE-Vorsitz/Beauftragte für Medienfreiheit/BDIMR: Seminar zur menschlichen Dimension über die rechtlichen Rahmenbedingungen für Medienfreiheit, Warschau
14.-15. Mai	Europarat/Vereinte Nationen/OSZE/Liga der Arabischen Staaten: Gemeinsame Internationale Konferenz zur Anwendung spezieller Ermittlungstechniken zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerer Verbrechen, Straßburg
21.-22. Mai	OSZE-Vorsitz: Hochrangige OSZE-Konferenz über Toleranz und Nichtdiskriminierung, einschließlich einer Veranstaltung über die Menschenrechtserziehung Jugendlicher zu Toleranz und Nichtdiskriminierung, Tirana
23.-24. Mai	OSZE/INTERPOL/UNODC/UNODA: Eröffnungskonferenz zur Förderung neuer Technologien zur Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen und leichter Waffen, Wien
5. Juni	TNTD/ATU: Runder Tisch zum Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge, Sarajevo
10.-11. Juni	OSZE-Vorsitz: Hochrangige Konferenz über ein verstärktes Vorgehen der OSZE gegen den Menschenhandel, Kiew
17.-18. Juni	2013 OSZE <i>Security Days</i> , Wien
19.-20. Juni	Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE über grenzüberschreitende Bedrohungen, die Verhütung und Lösung von Konflikten, konventionelle Rüstungskontrolle und Afghanistan, Wien
25.-26. Juni	Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels: 13. Hochrangige

	Konferenz der Allianz gegen den Menschenhandel unter dem Titel „Gestohlenes Leben, gestohlenes Geld: Der Preis der modernen Sklaverei“, Wien
27.-28. Juni	OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit: Zentralasiatische Medienkonferenz, Bischkek
29. Juni-3. Juli	22. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Istanbul
1.-2. Juli	BDIMR: Die Überwachung von Versammlungen im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen: ein Erfahrungsaustausch, Wien
3.-5. Juli	Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE: Aarhus-Zentren – Zehn Jahre Partnerschaft bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, Wien
5. Juli	BDIMR/UNESCO/Europarat: Abbau antimuslimischer Vorurteile und Förderung gegenseitigen Verständnisses in multikulturellen Gesellschaften durch Bildung, Straßburg
11. Juli	BDIMR: Expertengespräch zur Regulierung der Tätigkeit von NGOs mit internationalen Verbindungen und des Zugang von NGOs zu ausländischen Finanzierungsmöglichkeiten, Wien
11.-12. Juli	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema Schutz der Menschenrechte durch Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Wien

Literaturauswahl zur OSZE 2012/2013

Dokumente

- Fond Mjedia Konsalt/OSCE, Centre in Bishkek*, Final Report. Monitoring and Content Analysis of Ethical Standards in Print and Online Media of Kyrgyzstan, Reporting Period: 15 March - 15 December 2012 (9 Months), Bishkek 2012.
- ODIHR*, Annual Report 2012, Warschau 2013.
- ODIHR*, Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians, Warschau 2012.
- ODIHR*, Guidelines on Human Rights Education for Law Enforcement Officials, Warschau 2012.
- ODIHR*, Guidelines on Human Rights Education for Secondary School Systems, Warschau 2012.
- ODIHR*, Handbook for National Human Rights Institutions on Women's Rights and Gender Equality, Warschau 2012.
- ODIHR*, Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses, Annual Report for 2011, Warschau 2012.
- ODIHR*, Holocaust Memorial Day in the OSCE Region. An Overview of Governmental Practice, Warschau 2012.
- ODIHR*, Human Dimension Implementation Meeting, Consolidated Summary, Warsaw, 24 September - 5 October 2012, Warschau 2012.
- ODIHR*, Legal Digest of International Fair Trial Rights, Warschau 2012.
- ODIHR*, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2011 - June 2012), Report, Warschau 2012.
- ODIHR*, ODIHR Report on the Regional Expert Roundtable on Legal Aid in Criminal Proceedings in Central Asia, 15-16 May 2013, Bishkek, Kyrgyzstan, Warschau 2013.
- ODIHR*, Opinion on Selected Issues Regarding the Admissibility of Appeals to the Cassation Court of the Republic of Armenia, Warschau 2012.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Law of the Kyrgyz Republic on the State Population Register and Draft Amendments to Related Legislation, Warschau 2012.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Law of the Republic of Moldova on the Disciplinary Responsibilities of Judges, Warschau 2012.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Criminal Procedure Code of the Republic of Armenia, Warschau 2013.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Law of the Kyrgyz Republic on Forensic Examination, Warschau 2013.

- ODIHR*, OSCE Human Dimension Seminar. Media Freedom Legal Framework, Consolidated Summary, Warsaw, 13-15 May 2013, Warschau 2013, ODIHR.GAL/57/13.
- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting Democratic Elections and Election Observation, 12-13 July 2012, Vienna, Final Report, Vienna 2012, PC.SHDM.GAL/10/12.
- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting Freedom of Assembly and Association, 8-9 November 2012, Vienna, Final Report, Wien 2012, PC.SHDM.GAL/15/12.
- ODIHR*, Training Against Hate Crimes for Law Enforcement, Programme Description, [Warschau 2012].
- ODIHR*, Trial Monitoring. A Reference Manual for Practitioners, Rev. Ed., Warschau 2012.
- ODIHR*, Youth Engagement to Counter Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism. Joint Expert Roundtable of the OSCE Transnational Threats Department and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 23 and 24 October 2012, Vienna, Report on Findings and Recommendations, Warschau 2013, ODIHR.GAL/47/13.
- ODIHR/OSCE, Chairman-in-Office*, Civil Society Forum on Freedom of Assembly and Association, 7 November 2012, Hofburg, Vienna, Final Report, Wien 2012, PC.SHDM.GAL/16712.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Joint Opinion on the Law on Freedom of Religious Belief of the Republic of Azerbaijan, Adopted by the Venice Commission at Its 92nd Plenary Session (12-13 October 2012), Straßburg 2012.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Joint Opinion on Draft Amendments and Addenda to the Law „On Elections to the Regional, District and City Councils (Kengesh) of People’s Deputies of Uzbekistan“, Adopted by the Venice Commission at Its 93rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2012), Straßburg 2012.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Joint Opinion on Draft Legislation of the Republic of Moldova Pertaining to Financing Political Parties and Election Campaigns, Adopted by the Council for democratic Elections at Its 44th Meeting (Venice, 7 March 2013) and by the Venice Commission at Its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), Straßburg 2013.
- ODIHR/UN Women*, National Conference Socio-Economic Inclusion of Women from Migrant Households in Tajikistan, Dushanbe, Republic of Tajikistan, 12-13 September 2012, [Warschau 2012].
- OSCE*, Preparing for Peace. Communications in Conflict Resolution, OSCE Talks, Wien 2012.

- OSCE, The Secretary General's Annual Evaluation Report on the Implementation of the 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality, Wien 2012.*
- OSCE, Workshop on „Towards a Strategy for Reconciliation in the OSCE Area“. Key Issues and Recommendations, Vienna, 18 December 2012, Wien 2013, SEC.GAL/243/12/Corr.1.*
- OSCE, Forum for Security Co-operation, The Continuing Implementation of the OSCE Document on Small Arms and Light Weapons. FSC Chairperson's Progress Report to the Nineteenth Meeting of the Ministerial Council, Dublin 2012, MC.GAL/5/12.*
- OSCE, Forum for Security Co-operation, The Continuing Implementation of the OSCE Document on Stockpiles of Conventional Ammunition. FSC Chairperson's Progress Report to the Nineteenth Meeting of the Ministerial Council, Dublin 2012, MC.GAL/6/12.*
- OSCE, Forum for Security Co-operation, Efforts in the Field of Arms Control Agreements and Confidence- and Security-Building Measures. FSC Chairperson's Progress Report to the Nineteenth Meeting of the Ministerial Council, Dublin 2012, MC.GAL/4/12.*
- OSCE, Forum for Security Co-operation, Efforts to Improve Further the Implementation of the Code of Conduct on Politico-Military Aspect of Security. FSC Chairperson's Progress Report to the Nineteenth Meeting of the Ministerial Council, Dublin 2012, MC.GAL/3/12.*
- OSCE, Forum for Security Co-operation, Efforts to Support Implementation of United Nations Security Council Resolution 1540 (2004) in the OSCE Region. FSC Chairperson's Progress Report to the Nineteenth Meeting of the Ministerial Council, Dublin 2012, MC.GAL/7/12.*
- OSCE, High Commissioner on National Minorities, The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies & Explanatory Note, Den Haag 2012.*
- OSCE, Ministerial Council, Nineteenth Meeting of the Ministerial Council, 6 and 7 December 2012, Dublin 2012, Statements and Declarations by the Ministerial Council, Decisions of the Ministerial Council, Statements by Delegations, Reports to the Ministerial Council, Dublin 2012.*
- OSCE, Mission in Kosovo, An Assessment of the Voluntary Returns Process in Kosovo, [Pristina] 2012.*
- OSCE, Mission in Kosovo, Fair Trial Rights in Election Related Cases, [Pristina] 2012.*
- OSCE, Mission in Kosovo, Co-operation of the Assembly of Kosovo with Civil Society, [Pristina] 2013.*
- OSCE, Mission in Kosovo, The Implementation of Civil Service Legislation in Kosovo, [Pristina] 2013.*
- OSCE, Mission in Kosovo, Monitoring Report of the Performance of the Assembly of Kosovo, [Pristina] 2013.*

- OSCE, Mission in Kosovo*, Representation of Communities in the Civil Service in Kosovo, [Pristina] 2013.
- OSCE/ODIHR*, Women and Terrorist Radicalization, Joint OSCE Secretariat – OSCE ODIHR Expert Roundtables on Preventing Women Terrorist Radicalization, Vienna 12, December 2011 and The Role and Empowerment of Women in Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism, Vienna 12 and 13 March 2012, Final Report, Wien 2012, SEC.GAL/218/12.
- OSCE, Office in Baku*, Trial Monitoring Report Azerbaijan 2011, Baku 2013.
- OSCE, Office in Yerevan*, Creating a Probation Service in the Republic of Armenia: Issues and Peculiarities, a Baseline Study (Summary Version), Eriwan 2012.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, Activity Report 2011-12, Wien 2012.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, OSCE Handbook on Data Collection in Support of Money Laundering and Terrorism Financing National Risk Assessments, Wien 2012.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, 21st Economic and Environmental Forum „Increasing Stability and Security: Improving the Environmental Footprint of Energy-Related Activities in the OSCE Region“. First Preparatory Meeting, Vienna, 4-5 February 2013, Consolidated Summary, Wien 2013, EEF.GAL/8/13.
- OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation*, 2012 OSCE Mediterranean Conference on „Economic Co-operation with Mediterranean Partners in the Democratic Transition Processes and Political Reforms“, Rome, Italy, 30 and 31 October 2012, Consolidated Summary, [Wien] 2012, SEC.GAL/240/12.
- OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*, Combating Trafficking as Modern-Day Slavery: A Matter of Non-Discrimination and Empowerment. 2012 Annual Report of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings Presented to the Permanent Council, 13 December 2012, Wien 2012, SEC.GAL/229/12.
- OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*, Policy and Legislative Recommendations towards the Effective Implementation of the Non-Punishment Provision with Regard to Victims of Trafficking, Wien 2013.
- OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*, Trafficking in Human Beings for the Purpose of Organ Removal in the OSCE Region. Analysis and Findings, Wien 2013.

- OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings/Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights/Helen Bamber Foundation, Trafficking in Human Beings Amounting to Torture and Other Forms of Ill-Treatment. Part I: Trafficking in Human Beings Amounting to Torture and Other Forms of Ill-Treatment – Legal Analysis, Part II: Clinical Links between Human Trafficking and Torture, Wien 2013.*
- OSCE, Parliamentary Assembly, Humanitarian Crisis in Syria. A Special Report on the Impact of the Syrian Refugees in Turkey and the OSCE Region, Copenhagen 2012.*
- OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2012, October - December, Prag 2012.*
- OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2013, November 2012 - January 2013, Prag 2013.*
- OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2012, January - December, Prag 2013.*
- OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2013, Mid-January - May, Prag 2013.*
- OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2013, May - September, Prag 2013.*
- OSCE, Representative on Freedom of the Media, Commitments: Freedom of the Media, Freedom of Expression, Free Flow of Information, Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) and Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 1975-2012, 2nd Edition, Wien 2013.*
- OSCE, Representative on Freedom of the Media, The Online Media Self-Regulation Guidebook, Wien 2013.*
- OSCE, Secretariat, Security Community, the OSCE Magazine, Wien 2013 ff.*
- OSCE Secretariat, Transnational Threats Department, Action against Terrorism Unit, Good Practices Guide on Non-Nuclear Critical Energy Infrastructure Protection (NNCEIP) from Terrorist Attacks Focusing on Threats Emanating from Cyberspace, Wien 2013.*
- OSCE, Secretariat, Transnational Threats Department, Strategic Police Matters Unit, Report on OSCE Activities in the Fight against Organized Crime in 2011, Wien 2012.*
- OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre, Developing Guidance for Effective Mediation. Consultation with Regional, Subregional and other International Organizations, Jeddah, 3-4 April 2012, Wien 2012.*
- OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre, Survey of OSCE Field Operations, Wien 2012, SEC.GAL/207/12.*
- OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre, Survey of OSCE Field Operations, Wien 2013, SEC.GAL/83/13.*

- OSCE, Secretariat, Transnational Threats Department, Action against Terrorism Unit*, Status in the OSCE Area of the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols as well as Other International and Regional Legal Instruments Related to Terrorism and Co-operation in Criminal Matters, Wien 2013.
- OSCE, Secretary General*, Annual Report 2012. Building Trust, Wien 2013.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Briefing: Assessing Ukraine's Parliamentary Elections, November 20, 2012 [Washington] 2012 (Unofficial Transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Briefing: The New Silk Road Strategy: Implications for Economic Development in Central Asia, July 31, 2013 [Washington] 2013 (Unofficial Transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Briefing: Troubled Partner: Growing Authoritarianism in Azerbaijan, July 16, 2013, [Washington] 2013 (Unofficial Transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: The Trajectory of Democracy – Why Hungary Matters, March 19, 2013 [Washington] 2013 (Unofficial Transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: Ukraine's Leadership of the OSCE, May 8, 2013, [Washington] 2013 (Unofficial Transcript).

Monographien und Sammelbände

- Åkermark, Sia Spiliopoulou/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.)*, European Yearbook of Minority Issues. Volume 9, 2010, Leiden 2012.
- Benedek, Wolfgang/Florence Benoit-Rohmer/Wolfram Karl/Matthias C. Kettemann/Manfred Nowak (Hrsg.)*, European Yearbook on Human Rights 2013, Antwerpen 2013.
- Besic, Milos*, Citizens' Views on Media Freedoms in Montenegro, Report, Montenegro 2012.
- Boonstra, Jos/Erica Marat/Vera Axyonova*, Security Sector Reform in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan: What Role for Europe? EUCAM Working Paper 14, Madrid 2013.

- Boonstra, Jos/Natalia Shapovalova*, Thinking Security, Doing Development? The Security-Development Nexus in European Policies towards Tajikistan, EUCAM Working Paper 12, Madrid 2012.
- Centre for OSCE Research (Hrsg.)*, Annual Report 2012, Hamburg 2012.
- Faafeng, Jo/Maya Goldstein/Ama Kraja/Fiorentina Azizi*, Towards Justice. Analysis of Civil Proceedings in the District Courts, Tirana 2012.
- Fischer, Thomas*, Keeping the Process Alive: The N+N and the CSCE Follow-Up from Helsinki to Vienna (1975–1986), Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik 84, Zürich 2012.
- Fjæstad, Kristin/Indra Øverland*, Norway and Central Asia, European National Policies Series 16, Madrid 2013.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Abkhazia: The Long Road to Reconciliation, Europe Report 224, Brüssel 2013.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Armenia and Azerbaijan: A Season of Risks, Europe Briefing 71, Baku 2013.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Kazakhstan: Waiting for Change, Asia Report 250, Bischkek 2013.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, The North Caucasus: The Challenges of Integration (III), Governance, Elections, Rule of Law, Europe Report 226, Moskau 2013.
- Laruelle, Marlene/Sebastien Peyrouse/Vera Axyonova*, The Afghanistan-Central Asia Relationship: What Role for the EU?, EUCAM Working Paper 13, Madrid 2013.
- Lewis, James Andrew/Götz Neuneck*, The Cyber Index. International Security Trends and Realities, UNIDIR 2013/3, New York 2013.
- Malloy, Tove H. (Hrsg.)*, Minority Issues in Europe: Rights, Concepts, Policy, Berlin 2013.
- Marat, Erica*, Security Sector Reform in Central Asia, DCAF Regional Programmes Series 13, Genf 2012.
- Möckli, Daniel*, The OSCE and Conventional Arms Control in Europe: Towards a Double Relaunch, ISN Blog 17 September 2012, Zürich 2012.
- Möller, Christian/Mike Stone (Hrsg.)*, 2013 Social Media Guidebook, Wien 2013.
- Pavlyuk, Oleksandr/Alexander Vinnikov (Hrsg.)*, Supporting the Arab Spring. How the OSCE Can Help Democratic Transition in the MENA Region, Security and Human Rights 3/2012, Special Issue, Leiden 2012.
- Peter, Matthias/Hermann Wentker (Hrsg.)*, Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975-1990, München 2012.
- Richter, Wolfgang*, Sicherheitsgemeinschaft OSZE. Wie kann die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gestärkt werden?, SWP-aktuell 17/2013, Berlin 2013.
- Riedel, Manuela*, Minderheitenschutz in EU-Erweiterungsprozessen. Normenförderung und Sicherheitsinteressen in den Verhandlungen mit den

- Staaten Mittel- und Osteuropa und Westbalkanländern, Studien zur Europäischen Union 8, Wiesbaden 2012.
- Rojansky, Matthew*, An Opportunity for Ambition, Ukraine's OSCE Chairmanship, Carnegie Papers, Russia and Eurasia 170, Washington, DC 2013.
- Schmidt, Hans-Joachim*, Verified Transparency. New Conceptual Ideas for Conventional Arms Control in Europe, PRIF Report 119, Frankfurt am Main 2013.
- Seibert-Fohr, Anja (Hrsg.)*, Judicial Independence in Transition, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 233, Heidelberg 2012.
- Seifert, Arne C.*, Der politische Islam in Zentralasien – Gegner oder demokratischer Partner?, CORE Working Paper 25, Hamburg 2012.
- Snyder, Sarah B.*, Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network, Human Rights in History, Cambridge 2013.
- Zarifi, Hamrokhon*, Tajikistan and the OSCE Regional Security System, Dushanbe 2013.

Zeitschriftenaufsätze und Buchbeiträge

- Abadjian, Vahram*, The OSCE and the Arab Spring: An Agenda for Action, in: Security and Human Rights 3/2012, S. 237-244.
- Abela Hampel, Elizabeth*, The OSCE Mediterranean Partnership: A Durable and determined Dialogue?, in: Security and Human Rights 3/2012, S. 185-190.
- Anthony, Ian/Lina Grip*, Conventional Arms Control and Confidence- and Security-Building Measures in Europe, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 2013, Oxford 2013, S. 406-410.
- Axyonova, Vera*, When Security Threatens Human Rights: Reviewing the Case of Central Asia, in: Security and Human Rights 2/2013, S. 159-168.
- Bader, Max/Hans Schmeets*, The Problem of Selection Bias in OSCE Election Observation Methodology, in: Security and Human Rights 1/2013, S. 1-15.
- Bakker, Edwin/Eelco Kessels*, The OSCE's Efforts to Counter Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Comprehensive Approach Addressing Root Causes?, in: Security and Human Rights 2/2012, S. 89-99.
- Berndsen, Silke*, Über die KSZE zurück zur internationalen Staatengemeinschaft? Die Bedeutung der KSZE für das Streben der baltischen Staaten

- nach Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit 1972-1991, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, München 2012, S. 305-322.
- Bloed, Arie*, Chronicle: Smoldering Powder Kegs in OSCE Area, in: *Security and Human Rights* 2/2012, S. 159-165.
- Bloed, Arie*, Chronicle: Ukraine at the Helm of the OSCE, in: *Security and Human Rights* 4/2012, S. 357-360.
- Bloed, Arie*, OSCE Chronicle: OSCE's 'Community of Values' Endangered, in: *Security and Human Rights* 1/2013, S. 101-106.
- Bloed, Arie*, OSCE Chronicle, in: *Security and Human Rights* 2/2013, S. 211-214.
- Bokulić, Snežana/Omer Fisher*, ODIHR's Human Rights Monitoring: Observing Public Events and Supporting Freedom of Peaceful Assembly, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Matthias C. Kettemann/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2013*, Antwerpen 2013, S. 367-377.
- Busch, Andreas*, The Regulation of Transborder Data Traffic: Disputes Across the Atlantic, in: *Security and Human Rights* 4/2012, S. 313-330.
- Churov, Vladimir/Igor Borisov/Igor Evlanov/Vladimir Lysenko*, On the United State's Observance of Citizen Voting Rights in the Presidential Election on November 6, 2012, in: *International Affairs (Minneapolis, MN)* 2/2013, S. 65-84.
- Cogan, Frank*, Reflections on Ireland's Chairmanship in Office of the OSCE, 2012, in: *Security and Human Rights* 1/2013, S. 17-27.
- Dehnert, Gunter*, Entspannung gegen das Volk – Sanktionen für das Volk? Die Solidarność nach Ausrufung des Kriegsrechts und die Nachfolgekonzferenz von Madrid, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, München 2012, S. 249-266.
- Eijkman, Quirine*, Security Versus Privacy: What is Europe Heading for?, in: *Security and Human Rights* 4/2012, S. 281-284.
- Eijkman, Quirine/Daan Weggemans*, Open Source Intelligence and Privacy Dilemmas: Is it Time to Reassess State Accountability?, in *Security and Human Rights* 4/2012, S. 285-296.
- Feltes, Tilmann*, Youth and Democracy: The Promotion of Youth Participation by the International Community in Kosovo, in: *Security and Human Rights* 2/2013, S. 195-209.
- Fouéré, Erwan*, Learning from the Past to Build Confidence for the Future, in: *Security and Human Rights* 2/2012, S. 101-104.
- Frigerio, Alessandro/Nargis Kassenova*, Central Asia: Contemporary Security Challenges and Sources of State Resilience, in *Security and Human Rights* 2/2013, S. 123-135.

- Galbreath, David J.*, EU Enlargement and Minority Rights: A Regime in the Making, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 9, 2010, Leiden 2012, S. 93-116.
- Galbreath, David J./Joanne McEvoy*, How Epistemic Communities Drive International Regimes – the Case of Minority Rights in Europe, in: Journal of European Integration 2/2013, S. 169-186.
- Garrone, Pierre*, Minority Rights Questions Addressed by the Venice Commission in 2010, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 9, 2010, Leiden 2012, S. 589-602.
- Ghali, Amine*, The Use and Misuse of Legitimacy During Democratic Transformation, in: Security and Human Rights 3/2012, S. 227-231.
- Gilde, Benjamin*, Hüter des Dritten Korbes. Die humanitäre KSZE-Politik Österreichs in Belgrad und Madrid zwischen Bundeskanzler, Diplomaten und internationalen Spannungen, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, München 2012, S. 155-172.
- González Fuster, Gloria*, Security and the Future of Personal Data Protection in the European Union, in: Security and Human Rights 4/2012, S. 331-342.
- Halbach, Uwe*, Afghanistan 2014: Shadows over Central Asia?, in: Security and Human Rights 2/2013, S. 137-148.
- Hanisch, Anja*, Zwischen sowjetischer Konzessionsbereitschaft und Ausreisebewegung. Die DDR und das Madrider KSZE-Folgetreffen 1980-1983, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, München 2012, S. 203-218.
- Hebel, Kai*, Die „Brückenbauer“? Großbritannien als transatlantischer Vermittler in der KSZE 1972-1978, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, München 2012, S. 99-120.
- Heyde, Veronika*, Nicht nur Entspannung und Menschenrechte. Die Entdeckung von Abrüstung und Rüstungskontrolle durch die französische KSZE-Politik, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, München 2012, S. 83-98.
- Homan, Kees*, CEBRI-Clingendael Conference in Brasilia on 29 May 2012, Challenges in Implementing the Responsibility to Protect: Understanding Coercive and Non-Coercive Action, in: Security and Human Rights 2/2012, S. 105-113.
- İldem, Tacan*, The Arab Spring: Normalization of History, in: Security and Human Rights 3/2012, S. 215-221.

- Ionescu, Mihael E.*, Romania's Special Position within the Eastern Bloc during the CSCE Follow-up Conferences of Belgrade and Madrid, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, München 2012, S. 137-153.
- Janeliūnas, Tomas*, The Lithuanian OSCE Chairmanship 2011: Ambitions and Results, in: *Security and Human Rights* 2/2012, S. 115-128.
- Jarżąbek, Wanda*, Troublesome Human Rights. The Polish Strategy between the Belgrade and Madrid CSCE Follow-up Conferences, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, München 2012, S. 121-135.
- Jenča, Miroslav*, The Concept of Preventive Diplomacy and Its Application by the United Nations in Central Asia, in: *Security and Human Rights* 2/2013, S. 183-194.
- Jong, Ian de*, The Netherlands Helsinki Committee at 25: We Still Have Lots to Do, in: *Security and Human Rights* 4/2012, S. 343-345.
- Keil, Soeren/Valery Perry*, The OSCE Mission in Bosnia and Herzegovina, Testing the Limits of Ownership, in: *Nationalities Papers* 3/2013, S. 371-394.
- Kelin, Andrey*, Russia and the OSCE, in: *International Affairs* (Minneapolis, MN) 1/2013, S. 89-99.
- Kemp, Walter*, Rumours of Canada's Departure: A Wake-Up Call for the OSCE, in: *Security and Human Rights* 2/2012, S. 87-88.
- Khan, Wasima*, Corporate Power and the Protection of Human Rights in Equilibrium, in: *Security and Human Rights* 1/2013, S. 29-42.
- Koubaa, Mohamed Samir*, Democratic Transition in Tunisia: A Rewarding Path, in: *Security and Human Rights* 3/2012, S. 223-226.
- Kreikemeyer, Anna*, State, Criminality and Security in Central Asia: What do Eurasian Regional Organizations Contribute to Security and Peace, in: *Security and Human Rights* 2/2013, S. 169-181.
- Kundnani, Arun*, Blind Spot? Security Narratives and Far-Right Violence, in: *Security and Human Rights* 2/2012, S. 129-146.
- Lazovski, Aleksandar/Aleksandar Dimishkovski*, ODIHR's Activities against Discriminatory Practices in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: A Case-Study of Roma Integration, in: Wolfgang Benedek/ Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Matthias C. Kettmann/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights* 2013, Antwerpen 2013, S. 357-365.
- Loth, Wilfried*, Der KSZE-Prozess 1975-1990: eine Bilanz, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, München 2012, S. 323-331.
- Macnamara, Ronan*, Slavic Muslims: The Forgotten Minority of Macedonia, in: *Security and Human Rights* 4/2012, S. 347-355.

- Maffucci-Hugel, Catherine/Zoltan Taubner*, The Council of Europe's Response to the Arab Spring, in: Security and Human Rights 3/2012, S. 245-248.
- Makko, Aryo*, Das schwedische Interesse an Vertrauensbildenden Maßnahmen und Abrüstungsfragen, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, München 2012, S. 191-202.
- Malek, Martin*, Rahmenbedingungen von Verteidigung und Sicherheit in der Republik Moldau, in: Südosteuropa-Mitteilungen 5-6/2012, S. 112-125.
- Marascalchi, Rita*, The OSCE Response to the Arab Spring and the Implications for the OSCE Mediterranean Partnership, in: Security and Human Rights 3/2012, S. 175-183.
- Marsal, Stéphanie/Vincent de Graaf*, The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities January 2010 to December 2010, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 9, 2010, Leiden 2012, S. 603-619.
- McGonagle, Tarlach/Tom Moring*, Minorities and the Media: Present, Probing and Pressing Questions, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 9, 2010, Leiden 2012, S. 369-376.
- Mihr, Anja*, Amnesty International, die Menschenrechte und der KSZE-Prozess. Der Fall der DDR, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, München 2012, S. 233-248.
- Muižnieks, Nils*, The Future of Human Rights Protection in Europe, in: Security and Human Rights 1/2013, S. 43-48.
- Oliver, Spencer*, The Spirit of Helsinki in the Middle East and North Africa, in: Security and Human Rights 3/2012, S. 199-203.
- Pavlyuk, Oleksandr/Alexander Vinnikov*, The OSCE and the Arab Spring: Two Years After, in: Security and Human Rights 3/2012, S. 171-174.
- Peski, Caecilia J. van*, Good Cop, Bad Cop. Georgia's One Hundred Days of a New Democratic Dream, in: Security and Human Rights 1/2013, S. 49-100.
- Peter, Matthias*, Sicherheit und Entspannung. Die KSZE-Politik der Bundesregierung in den Krisenjahren 1978-1981, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, München 2012, S. 59-81.
- Peter, Matthias/Hermann Wentker*, „Helsinki Mythos“ oder „Helsinki-Effekt“? Der KSZE-Prozess zwischen internationaler Politik und gesellschaftlicher Transformation. Zur Einleitung, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, München 2012, S. 1-14.

- Petrovsky, Vladimir*, Russia, China and New International Security Architecture in Asia-Pacific, in: *International Affairs* (Minneapolis, MN) 2/2013, S. 42-53.
- Prokopchuk, Ihor*, The OSCE Engagement with the Mediterranean Partners: Action-Oriented Co-operation in a New Context, in: *Security and Human Rights* 3/2012, S. 205-209.
- Richter, Wolfgang*, Zur Rolle der OSZE für die Sicherheitskooperation in Europa, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 4/2012, S. 645-661.
- Rojansky, Matthew*, From Bitter to Sweet. Historical Reconciliation: Mending the Rifts, in: *Security Community* 2/2013, S. 16-21.
- Rosin, Philip*, Neutralität in der Menschenrechtsfrage? Die Schweiz in Belgrad und Madrid, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, München 2012, S. 173-189.
- Rotfeld, Adam Daniel/Ainars Lerhis/Ayscha Hamdani/Daniel Serwer*, Reconciliation: What does it Take?, in: *Security Community* 2/2013, S. 22-27.
- Saal, Yuliya von*, Die Folgen des KSZE-Prozesses in der Sowjetunion der Perestroika. Der KSZE-Faktor in der Eigendynamik des Wertewandels, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, München 2012, S. 285-304.
- Schaake, Marietje*, Digital Freedom and Security in a Globally Connected World: Lessons from the MENA Region, in: *Security and Human Rights* 3/2012, S. 249-254.
- Scicluna, Colin*, The Mediterranean Dimension of the OSCE: A Southern Pivot for the East-West Dialogue, in: *Security and Human Rights* 3/2012, S. 211-214.
- Selva, Douglas*, The Superpowers and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1977-1983. Human Rights, Nuclear Weapons, and Western Europe, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, München 2012, S. 15-58.
- Shakirov, Oleg*, Conventional Arms Control in Europe: Old Problems, New Solutions, in: *Security Index* 3/2013, S. 13-22.
- Stodiek, Thorsten*, A Democratic Vision of Policing, in: *OSCE Magazine* 4/2012, S. 22-25.
- Süß, Walter*, Die Wiener KSZE-Folgekonferenz und der Handlungsspielraum des DDR-Sicherheitsapparates 1989, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, München 2012, S. 219-231.
- Tagwerker, Nathalie/Ruben-Erik Diaz-Plaja/Bernhard Knoll*, The OSCE and the Middle East and North African Region: Not so Fast?, in: *Security and Human Rights* 3/2012, S. 191-197.

- Taha, Omnia*, The Arab Spring: Potential and Challenges, in: Security and Human Rights 3/2012, S. 233-236.
- Tomić, Mileta Milan*, Prevention of Women Trafficking, in: Review of International Affairs 1147/2012, S. 51-66.
- Uljanov, Sergej/Dragen Đukanović/Mina Zirojević*, New Challenges of the Regional Police Cooperation within MARRI Initiative, in: Review of International Affairs 1147/2012, S. 22-32.
- Usmanov, Jafar*, The Effects on Tajikistan of Security Developments in Afghanistan since 2001, in: Security and Human Rights 2/2013, S. 149-158.
- Vermeulen, Mathias/Rocco Bellanova*, European ‚Smart‘ Surveillance: What’s at Stake for Data Protection, Privacy and Non-Discrimination?, in: Security and Human Rights 4/2012, S. 297-311.
- Vinet, Guy*, L’OSCE, la grande discrete, in: Revue Défense Nationale 4/2013, S. 98-103.
- Vinet, Guy*, Le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe: état des lieux, in: Revue Défense Nationale 10/2013, S. 98-103.
- Wake, Douglas*, Is There Life after Astana? Recent Developments in the OSCE’s „Human Dimension“ in Historical Perspective, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Wolfram Karl/Matthias C. Kettmann/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2013, Antwerpen 2013, S. 337-355.
- Wawra, Ernst*, „Die Beendigung der feindlichen Aktivität?“ Staatliche Reaktionen auf die Tätigkeit der Moskauer Helsinki-Gruppe, Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, München 2012, S. 267-284.
- Zagorski, Andrei*, Conventional Arms Control in Europe: Is there a Way Out of the Stalemate?, in: Alexei Arbatov/Alexandre Kaliadine (Hrsg.), Russia: Arms Control, Disarmament and International Security, Moskau 2013, S. 164-173.
- Zellner, Wolfgang*, Die EU und die OSZE, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 2012, Baden-Baden 2012, S. 543-546.
- Zięba, Marta*, To what Extent is Lustration an Effective Mechanism of Transitional Justice and Democratic Consolidation? The Case of Polish Lustration Law, in: Security and Human Rights 2/2012, S. 147-158.
- Ziegler, Charles E.*, Security, Sovereignty, and Democracy: The EU, the OSCE, and Central Asia, in: Roger E. Kanet/Maria Raquel Freire (Hrsg.), Competing for Influence: The EU and Russia in Post-Soviet Eurasia, Dordrecht 2012, S. 133-156.

Diplomarbeiten/Magisterarbeiten

Greve, Henrik, The OSCE High Commissioner on National Minorities and his Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations. Norm Entrepreneurship and the Case of Georgia, (Master's Thesis, University of Hamburg), Hamburg 2013.

Müller, Peter, Rechte und Schutz von Minderheiten im Völkerrecht und deren Umsetzung in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Eine vergleichende Fallstudie zu den Auswirkungen innerstaatlicher Anerkennungspolitik auf Roma als Minderheit, (Masterarbeit, Universität Hamburg), Hamburg 2013.

Abkürzungsverzeichnis

ABM/	
ABM-Vertrag	Anti-Ballistic Missiles/Vertrag zur Begrenzung von Raketenabwehrsystemen
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
ANSF	Afghan National Security Forces/Nationale Sicherheitskräfte Afghanistans
APWG	Anti-Phishing Working Group
ARF	Armenische Revolutionäre Föderation
Arpanet	Advanced Research Projects Agency Network
ASD	AeroSpace and Defence Industries Association of Europe
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband Südostasiatischer Nationen
ASRC	Annual Security Review Conference/Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz
ATU	Action against Terrorism Unit/Gruppe Terrorismusbekämpfung
AU	Afrikanische Union
BCSP	Belgrade Centre for Security Policy
BDIMR/ ODIHR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte/ Office for Democratic Institutions and Human Rights
BIG	Borders International Group
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BMD	Ballistic Missile Defence/Ballistische Raketenabwehr
BMSC	Border Management Staff College/Stabsakademie für Grenzmanagement
BNE	Bruttonationaleinkommen
BOMCA	Border Management Programme in Central Asia
BOMNAF	Border Management in Northern Afghanistan
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

CABSI	Central Asian Border Security Initiative/Zentralasiatische Grenzsicherheitsinitiative
CACO	Central Asian Cooperation Organization/Zentralasiatische Organisation für Zusammenarbeit
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CC	Co-ordination Cell/Koordinierungsstab
CEFTA	Central European Free Trade Agreement/Mitteuropäisches Freihandelsabkommen
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination/Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung
CICA	Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia//Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien
CMI	Crisis Management Initiative
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
CPI	Corruption Perception Index/Korruptionswahrnehmungsindex
CPIP	Common Pre-Frontier Intelligence Picture/Gemeinsames Informationsbild des Grenzvorbereichs
CSI	Community Security Initiative/Initiative für kommunale Sicherheit
CSS	Center for Security Studies, ETH Zürich
CST/VKS	Collective Security Treaty/Vertrag über kollektive Sicherheit
CSTO/OVKS	Collective Security Treaty Organization/Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
CSWGs	Community Safety Working Groups/Arbeitsgruppen für kommunale Sicherheit
CTBT	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty/Umfassender Kernwaffenteststoppvertrag
CTED	Counter Terrorism Executive Directorate/Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus
CTR	Co-operative Threat Reduction/Kooperative Bedrohungs-minderung
CYBEX	Cybersecurity Information Exchange Framework
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Agreement/Tiefes und umfassendes Freihandelsabkommen
DDoS	Distributed Denial of Service
DPA	Department of Political Affairs/Hauptabteilung Politische Angelegenheiten
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EASI	Euro-Atlantic Security Initiative/Euro-atlantische Sicherheitsinitiative

EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EC3	European Cybercrime Centre
ECMI	European Centre for Minority Issues/Europäisches Zentrum für Minderheitenfragen
ECOSOC	Economic and Social Council/Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance/Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
ECTEG	European Cyber Crime Training and Education Group
EDA	Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ELN	European Leadership Network
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention/Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
eMRTD	electronic Machine Readable Travel Document
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EPAA	European Phased Adoptive Approach
ESP	European Situational Picture/Gemeinsames europäisches Lagebild
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUFOR	European Union Force
EULEX	EU-Rechtsstaatlichkeitsmission
EUMM	European Monitoring Mission/EU-Beobachtermission
EUPM	EU-Polizeimission
EUROSUR	European Border Surveillance System/Europäisches Grenzüberwachungssystem
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
EXBS	Export Control and Related Border Security
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FIUs	Financial Intelligence Units
FMCT	Fissile Material Cut-off Treaty/Vertrag über ein Verbot der Produktion von spaltbarem Material für Waffenzwecke
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
FRS	Fondation pour la Recherche Stratégique
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G8	Gruppe der Acht

G20	Gruppe der Zwanzig
GAO	Government Accountability Office
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GBI	Ground-Based Interceptor/Bodengestützte Abfangraketen
GCC/GKR	Gulf Cooperation Council/Golf-Kooperationsrat
GCSP	Geneva Centre for Security Policy/Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik
GIS	Geographisches Informationssystem
GKR/GCC	Golf-Kooperationsrat/Gulf Cooperation Council
GPS	Global Positioning System
GUI	Graphical User Interface/Graphische Benutzeroberfläche
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
HSEK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
IACIS	International Association of Computer Investigative Specialists
IAEA/IAEO	International Atomic Energy Agency/Internationale Atom-Energie-Organisation
IBM	Integrated Border Management/Integriertes Grenzmanagement
ICAO	International Civil Aviation Organization/Internationale Zivilluftfahrtorganisation
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile/Ballistische Interkontinentalraketen
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
ICFO	International Committee on Fundraising Organizations
IFOR	Implementation Force
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation
IMEMO RAN	Institut mirovoj ekonomiki i međunarodnyh otnošení Rossiskoj akademii nauk/Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen der Russischen Akademie der Wissenschaften
INOGATE	Interstate Oil and Gas Transportation to Europe
IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration
IPAP	Individual Partnership Action Plan/Individueller Partnerschaftsaktionsplan
IPbPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

IPI	International Peace Institute
IPRM	Incident Prevention and Response Mechanism/Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen
IPTF	International Police Task Force/Internationale Polizeieinsatztruppe
ISAF	International Security Assistance Force/Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe
IT	Informationstechnik
IWF	Internationaler Währungsfonds
KasISS	Kasachisches Institut für strategische Studien beim Präsidenten der Republik Kasachstan
KFOR	Kosovo Force
KKP/PPP	Kaufkraftparität/Purchasing Power Parity
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit 1995 OSZE)
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
LAS	Liga der Arabischen Staaten/Arabische Liga
LCPC	Local Crime Prevention Centre/örtliche Verbrechenverhütungszentren
MAD	Mutual Assured Destruction/Gegenseitig zugesicherte Zerstörung
MANPADS	Man-Portable Air Defence Systems/tragbare Luftabwehrsysteme
MAP	Membership Action Plan
MGIMO	Moskovski gosudarstvennyj institut meždunarodnych otnošeni MID Rossii (universitet)/Moskauer Staatliches Institut für Internationale Beziehungen des russischen Außenministeriums (Universität)
MIRV	Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle/unabhängig zielfähige Mehrfachgefechtssköpfe
MoU	Memorandum of Understanding
MPRs	Mobile Police Receptions/mobile Polizeiwachen
MSU	Mediation Support Unit/Einheit für Mediationsunterstützung
NAACP	National Association for the Advancement of Colored People/Nationale Organisation für die Förderung farbiger Menschen
NAC	North Atlantic Council/Nordatlantikrat
NAFTA	North American Free Trade Agreement/Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikvertragsorganisation

NCCs	National Coordination Centres/Nationale Koordinationszentren
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
N+N-Staaten	Neutrale und nichtpaktgebundene Staaten
NPOs	Non-Profit Organizations/Non-Profit-Organisationen
NRR	NATO-Russland-Rat
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt/Norwegian Institute of International Affairs
NVV	Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen
OAS	Organization of American States
OCEEA	Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE
ODIHR/ BDIMR	Office for Democratic Institutions and Human Rights/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖP	Östliche Partnerschaft
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OIZ	Organisation für Islamische Zusammenarbeit
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude/ Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OMiK	OSCE Mission in Kosovo/OSZE-Mission im Kosovo
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment// Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
ÖPP	Öffentlich-private Partnerschaft
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS/CSTO	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit/Collective Security Treaty Organization
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe/Parlamentarische Versammlung des Europarats
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PISM	Polski Instytut Spraw Międzynarodowych/Polnisches Institut für Internationale Angelegenheiten
PKD	Public Key Directory
POLIS	Policing OnLine Information System
PPP/KKP	Purchasing Power Parity/Kaufkraftparität
PV	Parlamentarische Versammlung

REACT	Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams/Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation
RECCA V	Fifth Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan/Fünfte Regionalkonferenz für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Afghanistan
RFOM	Representative on Freedom of the Media/Beauftragter für Medienfreiheit
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SCO/SOZ	Shanghai Cooperation Organisation/Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
SEATO	South East Asia Treaty Organization
SEECF	South-East European Cooperation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa
SFOR	Stabilisation Force
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SLBM	Submarine-launched Ballistic Missile/Seegestützte Interkontinentalrakete
SLCMs	Submarine-launched Cruise Missiles/Seegestützte Marschflugkörper
SOZ/SCO	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit/Shanghai Cooperation Organisation
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten
START	Strategic Arms Reduction Treaty/Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen
TANDIS	Tolerance and Non-Discrimination Information System
TDS	Travel Document Security/Sicherheit von Reisedokumenten
TNTD	Transnational Threats Department/Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen
UATIs	Universal Anti-Terrorism Instruments/universelle Rechtsinstrumente zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus
UCD	University College Dublin
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UKW	Ultrakurzwelle
UN/UNO/VN	United Nations/United Nations Organization/Vereinte Nationen
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCHR/ UNOHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights/UN Office of the High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNHRC	United Nations Human Rights Council
UNODA	United Nations Office for Disarmament Affairs
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNRCCA	United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
UNTOC	United Nations Convention on Transnational Organized Crime
USAID	United States Agency for International Development/US-Behörde für internationale Entwicklung
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VKS	Vertrag über kollektive Sicherheit
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
VERLT	Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism/gewalttätiger Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen
VKS/CST	Vertrag über kollektive Sicherheit/Collective Security Treaty
VN	Vereinte Nationen
WCED	World Commission on Environment and Development
WD	Wiener Dokument
WTO/WHO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
ZEI	Zentraleuropäische Initiative

Autorenverzeichnis

- Cathie Burton*, Sprecherin/Leiterin, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Unterabteilung Kommunikation und Medienbeziehungen, OSZE Sekretariat; Wien
- Frank Cogan*, Botschafter, Leiter der Arbeitsgruppe zum irischen OSZE-Vorsitz 2012; Dublin
- Sabrina Ellebrecht*, Institut für Soziologie, Albert-Ludwigs-Universität; Freiburg
- Prof. Dr. Thomas Feltes*, Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft, Ruhr-Universität; Bochum
- Ben Hiller*, Assistant Programme Officer, Gruppe Terrorismusbekämpfung der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen, OSZE-Sekretariat; Wien
- Leonid Koschara*, Außenminister der Ukraine und Amtierender Vorsitzender der OSZE 2013; Kiew
- Dr. Roman Makukha*, Referat Grenzsicherung und Grenzmanagement der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen, OSZE-Sekretariat; Wien
- Dunja Mijatović*, OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit; Wien
- Dr. Victor Mizin*, Senior Research Fellow, Staatliches Moskauer Institut für internationale Beziehungen (MGIMO-Universität); Moskau
- Dr. Claus Neukirch*, Stellvertretender Direktor des Konfliktverhütungszentrums für die Unterstützung von Einsätzen, OSZE-Sekretariat; Wien
- Arantazu Pagoaga Ruiz de la Illa*, Executive Officer im Büro des OSZE-Generalsekretärs; Wien
- Marcel Peško*, Botschafter, Direktor des Büros des OSZE-Generalsekretärs; Wien
- Prof. Dr. Adam Daniel Rofeld*, Vorstandsmitglied des European Leadership Network (ELN), Ko-Vorsitzender der polnisch-russischen Arbeitsgruppe für schwierige Fragen, ehemaliger polnischer Außenminister; Warschau
- Penny Satches-Brohs*, 2010-2013 Senior Border Issues Adviser, Leiterin des Referats Grenzsicherung und Grenzmanagement der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen, OSZE-Sekretariat; Wien
- Dr. Sebastian Schiek*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Ursel Schlichting, M.A.*, Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Hans-Jochen Schmidt*, Botschafter a.D., 2009-2012 Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in der Republik Armenien; Berlin
- Dr. Thorsten Stodiek*, Referent für Polizeiangelegenheiten, Berater für Recherche und Analyse in der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten

- der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen, OSZE-Sekretariat, Wien
- Dr. Daniel Trachsler*, Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich; Zürich
- Jonathan Trumble*, Customs Adviser, Referat Grenzsicherung und Grenzmanagement der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen, OSZE-Sekretariat; Wien
- Prof. em. Dr. Kurt P. Tudyka*, langjähriger Chefredakteur des OSZE-Jahrbuchs; Bonn
- Reinhard Uhrig*, Stellvertretender Leiter der Gruppe Terrorismusbekämpfung der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen, OSZE-Sekretariat; Wien
- Hesham Youssef*, Botschafter, Senior Advisor des Generalsekretärs der Arabischen Liga; Kairo
- Dr. Wolfgang Zellner*, Stellvertretender Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE) am IFSH; Hamburg