

Wolfgang Zellner

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.