

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

## OSZE-Jahrbuch 2016

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 978-3-8487-4656-9 (Print)

ISBN 978-3-8452-8884-0 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhalt

*Frank-Walter Steinmeier*  
Zum Geleit 9

*Ursel Schlichting*  
Vorwort 13

## I. Zur Lage

### *Die OSZE und die europäische Sicherheit*

*Marcel Peško*  
Die Reaktion der OSZE auf die Krise in der Ukraine:  
neue Lösungen für neue Herausforderungen 25

*Wolfgang Zellner*  
Alte und neue Herausforderungen für die OSZE 37

*Patricia Flor*  
Von Lissabon bis Hamburg – für einen Neustart  
in der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa.  
Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende  
Maßnahmen im Rahmen des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 51

*Wolfgang Richter*  
Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa.  
Ein Beitrag zur militärischen Stabilität in Zeiten der Krise 57

*P. Terrence Hopmann*  
Die Rolle der OSZE im Konfliktmanagement:  
Was ist aus der kooperativen Sicherheit geworden? 69

*Die OSZE-Teilnehmerstaaten:  
innere Entwicklungen und multilaterales Engagement*

*Sian MacLeod*

Kooperative Sicherheit im Europa des 21. Jahrhunderts:  
Läuft die Diplomatie im Kreis? 93

*Reem Ahmed*

Brexit: die Enttabuisierung des rechtspopulistischen Diskurses 105

## II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

### *Konfliktprävention und Streitschlichtung*

*Hans-Joachim Schmidt*

Der Kurzkrieg in Berg-Karabach erschwert  
eine friedliche Lösung 125

*Vaidotas Verba*

Die Unterstützung von Reformen, Dialog und  
Krisenreaktion in der Ukraine 139

*Nico Schernbeck*

Zwischen strategischer Neuausrichtung und operativen Anpassungen:  
aktuelle Herausforderungen und Möglichkeiten zur Stärkung von  
Frühwarnung und frühzeitigem Handeln in der Krisen- und  
Konfliktprävention der OSZE 151

*Larissa Daria Meier*

Friedenserhaltung durch die OSZE – konzeptioneller  
Rahmen und praktische Erfahrungen 167

<i>Geoffrey Corry/Pat Hynes/Kieran Doyle</i> Es bedarf politischen Sauerstoffs, um die Spirale der Gewalt zu durchbrechen: Lehren aus dem Friedensprozess in Nordirland	185
 <i>Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen</i>	
<i>Themenschwerpunkt: Migration und Flüchtlinge im OSZE-Gebiet</i>	
<i>Svenja Gertheiss/Sabine Mannitz</i> Abschottung oder Teilhabe: Flüchtlingsschutz und Migrationspolitik in der Krise	209
<i>David Buerstedde</i> Migrationssteuerung – die Antwort der OSZE	221
<i>Stephanie Liechtenstein</i> Was kann die OSZE zur Bewältigung der aktuellen Migrations- und Flüchtlingskrise beitragen?	235
<i>Jean P. Froehly</i> Die OSZE und die Flüchtlingskrise	251
<i>Florent Marciacq/Tobias Flessenkemper/ Ivana Boštjančič Pulko</i> Die Reaktion der OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa auf die Migrations- und Flüchtlingskrise	263
<i>Maria Chepurina</i> Die Migrationskrise im OSZE-Gebiet: die Handlungsschwerpunkte der Parlamentarischen Versammlung der OSZE	281

## *Außerhalb des Themenschwerpunkts*

*Kurt P. Tudyka*

Der zweite Korb: zur Entwicklung der  
Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE 295

## III. Zur Organisation

### *OSZE-Institutionen und -Strukturen*

*Loïc Simonet/Hans Georg Lüber*

Der Rechtsstatus der OSZE: Der Mythos des Sisyphus lebt 313

### *Außenbeziehungen und Einflüsse*

*Anastasiya Bayok*

Die Bedeutung Zentralasiens für China –  
eine chinesische Perspektive 359

## Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich 373

Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen 375

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2015/2016 393

Literaturauswahl zur OSZE 2015/2016 399

Abkürzungsverzeichnis 419

Autorenverzeichnis 427

## Zum Geleit

„Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wiederherstellen“ – unter diesem Leitmotiv hat Deutschland 2016 inmitten einer ernsten Krise Verantwortung für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa übernommen. Am Steuerruder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) haben wir während unseres Vorsitzjahres stürmische Zeiten und viele Herausforderungen erlebt. Zwei Jahre nach der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim durch die Russische Föderation bleibt der andauernde Konflikt im Osten der Ukraine eine der größten Herausforderungen für die europäische Sicherheitsarchitektur. Aber auch das Wiederaufflammen der Gewalt in Berg-Karabach im April 2016 hat gezeigt, dass die ungelösten Konflikte im OSZE-Raum die Gefahr der ständigen Eskalation in sich bergen. Die brutalen Anschläge in Nizza, Paris und Brüssel, Ankara und Istanbul, Würzburg, Ansbach und Berlin und anderswo haben uns schmerzhaft daran erinnert, dass unsere Sicherheit heute vielfältigen Bedrohungen ausgesetzt ist, die nicht vor den Grenzen der Teilnehmerstaaten Halt machen.

Im Lichte dieser Herausforderungen ist die OSZE heute gefordert und zugleich unverzichtbar. Dies gilt im Krisen- und Konfliktmanagement, es gilt aber umso mehr für die Rolle der OSZE als eine der letzten Plattformen für Dialog und Kooperation in Zeiten steigenden Misstrauens, wachsender politischer Entfremdung und zunehmender Unberechenbarkeit und Eskalationsgefahr in den internationalen Beziehungen. Sie steht wie keine andere Institution in Europa für eine Friedensordnung auf der Grundlage gemeinsamer Werte, Grundfreiheiten und Menschenrechte. Und als Konsensorganisation bietet sie – bei allen unterschiedlichen Gesellschaftsformen, Kulturen, Sprachen und ja, auch Meinungsverschiedenheiten – ein Forum für Dialog zwischen Ost und West, Nord und Süd. Nicht trotz, sondern gerade wegen der gegenwärtigen Krisen und Konflikte sind die OSZE, ihr kooperativer Ansatz für Sicherheit und Zusammenarbeit und ihr umfassendes Sicherheitsverständnis in den drei Körben (politisch-militärisch; Wirtschaft und Umwelt; Menschenrechte und Grundfreiheiten) wichtiger denn je.

Kurzum: Wir brauchen die OSZE heute – eine OSZE, die aus dem Dornröschenschlaf der vergangenen Jahre erwacht ist und sich eine starke Agenda für die Zukunft setzt. Mit meinen österreichischen und italienischen Kollegen Sebastian Kurz und Paolo Gentiloni habe ich mich genau aus diesem Grund dafür eingesetzt, ein Zeichen für Kontinuität in Zeiten von Krisen und Konflikten zu setzen und ein Bekenntnis zur bedeutenden Rolle der OSZE im Spannungsfeld von Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa abzulegen. Mit der Zukunftsagenda „Eine starke OSZE für ein sicheres Europa“ wollen wir diesen Kurs gemeinsam mit Österreich und Italien weiterverfolgen und stüt-

zen. Um dies leisten zu können, müssen wir die OSZE für ihre neuen Aufgaben und Herausforderungen wappnen. Als Mitglieder der zukünftigen OSZE-Troika haben wir dafür fünf Aktionsfelder definiert:

Erstens, neue Dialogformen. Die OSZE hat bewiesen, dass sie auch über scharfe Trennlinien hinweg eine verlässliche Dialogplattform ist. Ranghohe Zusammenkünfte wie Ministerrattreffen und informelle Treffen der Außenminister (wie z.B. in Potsdam im September dieses Jahres) sowie *Ad-hoc*-Diskussionsrunden (wie am Rande der diesjährigen VN-Generalversammlung) bieten eine solide Basis für einen vertieften Austausch auf politischer Ebene. Zukünftig sollten auch Parlamentarier, Jugendliche und Vertreter aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft noch mehr in diese Debatten einbezogen werden, um das Potenzial der OSZE als Mittler und Bindeglied zu stärken. Wir sind überzeugt: Wenn wir auch in schwierigen Zeiten politische Kommunikationskanäle in Europa aufrechterhalten wollen, muss die Organisation wieder eine zentrale Rolle im Herzen der multilateralen Diplomatie in Europa spielen!

Zweitens, nachhaltige Konfliktlösung. Zahlreiche Krisen und Konflikte erschüttern heute unsere europäische Sicherheitsarchitektur. Als größte regionale Sicherheitsorganisation der Welt ist es Kernaufgabe der OSZE, gewalttätige Auseinandersetzungen zu verhindern und nachhaltige Lösungen für bereits bestehende Konflikte im OSZE-Raum zu finden.

Der Ukraine-Konflikt hat uns aber auch gezeigt, dass sich die OSZE auf neue Herausforderungen einstellen muss, die aus komplexen multidimensionalen Konfliktsituationen entstehen. Wir sollten daher unsere Instrumente zur Konfliktlösung so weiterentwickeln, dass wir zu jedem Zeitpunkt handlungsfähig sind: in der Konfliktprävention ebenso wie in der Mediation, beim Monitoring oder in der Konfliktnachsorge.

Drittens, mehr Sicherheit für alle. Vertrauensbildende Maßnahmen und Rüstungskontrolle spielen eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, Transparenz zu schaffen, Risiken zu minimieren und Sicherheit in Europa wiederherzustellen. Angesichts der militärischen und technologischen Fortentwicklungen der letzten Jahre setzen wir uns für die Modernisierung des Wiener Dokuments und für einen Neustart in der Rüstungskontrolle ein. Für meine Initiative zum Neustart in der Rüstungskontrolle habe ich im Kreis der OSZE-Teilnehmerstaaten bereits viel Zuspruch erfahren. Besonders erfreulich ist, dass in Hamburg der Startschuss für einen strukturierten Dialog über aktuelle und zukünftige Herausforderungen und Sicherheitsrisiken im OSZE-Raum gegeben wurde.

Viertens, globale Herausforderungen gemeinsam bestehen. Unsere Staaten und Gesellschaften werden heute mit einer nie dagewesenen Fülle globaler Aufgaben konfrontiert, die nicht von einem einzelnen Land allein gelöst werden können. Die OSZE kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, gemeinsame Antworten auf Herausforderungen wie Terrorismus, Extremismus, Cyberangriffe sowie die Folgen von Flucht und Migration zu finden – unter

anderem auch durch ihre Mittelmeer-Partnerschaft. Auch eine engere Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaft und Umwelt trägt zur Vertrauensbildung bei – hier hat die *Connectivity*-Konferenz im Mai in Berlin einen ersten wichtigen Impuls gegeben.

Diese Anstrengungen in allen Dimensionen unserer Sicherheit wollen wir auch in Zukunft weiterführen, denn klar ist: Gemeinsame Herausforderungen können wir nur gemeinsam bestehen. Demokratie und Menschenrechte bleiben dabei das Fundament unserer Zusammenarbeit.

Fünftens, eine handlungsfähige OSZE. Die OSZE ist nur so stark, wie es ihre Mitglieder erlauben. Wir rufen alle OSZE-Staaten dazu auf, ihrer Verantwortung gerecht zu werden und der OSZE den politischen und finanziellen Rückhalt zu geben, den sie für ihre Arbeit benötigt – das schließt das Sekretariat in Wien, aber auch die Feldmissionen und die unabhängigen Institutionen der OSZE mit ein.

Der Ministerrat in Hamburg hat gezeigt, dass wir, die Teilnehmerstaaten der OSZE, selbst in stürmischen Zeiten und trotz vieler Kontroversen dazu in der Lage sind, Kompromisse zu Einzelfragen zu schließen und den wichtigen Dialog über Frieden und Sicherheit in Europa nicht abreißen zu lassen. Klar ist aber auch: In vielen anderen Punkten, wie etwa zum Konflikt in der und um die Ukraine oder zu neuen Herausforderungen in der menschlichen Dimension, konnte die OSZE-Familie keine gemeinsame Sprache oder gar einen inhaltlichen Konsens finden. Auch andere wichtige Fragen, wie die langfristige Weiterentwicklung der OSZE-Fähigkeiten in der zivilen Krisen- und Konfliktprävention, blieben ungelöst. Dies darf uns aber nicht entmutigen. Gerade weil die Zeiten stürmisch sind und Konsens nur schwer zu erreichen ist, müssen wir in die Aufrechterhaltung des politischen Dialogs investieren. Nur so werden wir langfristig verlorengegangenes Vertrauen wiederaufbauen und umfassende Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum wiederherstellen können.

Als OSZE-Vorsitz haben wir uns 2016 mit all unserem Gewicht diesem Ziel verschrieben und werden dies in enger Zusammenarbeit mit Österreich, das 2017 den Vorsitz innehat, und Italien weiterhin tun. Das Jahr 2016 hat mich dabei auch gelehrt, dass die Arbeit und das Engagement für Frieden und Sicherheit in Europa – gerade in Zeiten von Krisen und Konflikten – auf vielen Schultern lasten. Mein Rückblick wäre ohne ein Wort des Dankes an all die Kollegen, Unterstützer und Gefährten, sowohl in Deutschland als auch in der gesamten OSZE-Familie, unvollständig. Mein Dank geht daher an all jene, die den deutschen Vorsitz mit ihrem Rat, ihrer Mitarbeit und Hilfe unterstützt haben.



## Vorwort

Der Zustand der europäischen Sicherheit ist im Jahr 2016 unverändert prekär, die Vorstellung einer gemeinsamen, gesamteuropäischen Sicherheitsordnung scheint einer längst vergangenen Epoche anzugehören: Eine politische Lösung der Ukrainekrise liegt in weiter Ferne, der in den Minsker Vereinbarungen ausgehandelte und von der Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) der OSZE beobachtete Waffenstillstand ist brüchig; Russland und „der Westen“ sind – nicht nur in der Folge der Krise – tief gespalten, die Gegensätze scheinen unüberbrückbar. Anfang April kommt es im Konflikt um Berg-Karabach an der Kontaktlinie zu schweren Gefechten zwischen armenischen und aserbaidzhanischen Soldaten; die Zusammenstöße fordern über 100 Todesopfer, darunter auch Zivilisten. Nach vier Tagen, am 5. April, vereinbaren die Konfliktparteien zwar unter russischer Vermittlung eine Waffenruhe, doch kann auch dieser Konflikt trotz der Feuerpause – und angesichts der militärischen Aufrüstung beider Länder – jederzeit wieder eskalieren. Doch nicht nur bewaffnete Auseinandersetzungen prägen die Lage: Mit der seit 2015 dramatisch steigenden Zahl von Menschen, die in Europa Zuflucht vor Kriegen und Bürgerkriegen, vor Verfolgung und Gewalt suchen, steht der Kontinent vor einer seiner größten Herausforderungen. Mit der Migrations- und Flüchtlingskrise – und in unbestreitbarem Zusammenhang mit ihr – gehen die zunehmende Empfänglichkeit von Teilen der Bevölkerung in Ost- und Westeuropa für populistische und rechtsextremistische Einstellungen und der wachsende Zuspruch für solche Positionen vertretende Parteien einher, die in Feindseligkeit und Hass gegenüber Flüchtlingen und Migranten – insbesondere aus „fremden“ Kulturkreisen – ihren zunehmend alarmierenden Ausdruck findet. Der gleiche Populismus richtet sich in vielen europäischen Ländern jedoch auch gegen die etablierten Parteien, die „herrschenden Eliten“, die Medien und die nationalen Regierungen – und schließlich gegen deren internationalen Zusammenschluss, die Europäische Union. Prominentestes Beispiel hierfür: Am 23. Juni 2016 entschieden sich in einem Referendum über den Verbleib Großbritanniens in der Union 51,9 Prozent der Wähler – für viele überraschend – für den Austritt aus der Gemeinschaft; der sogenannte „Brexit“ gilt seither möglichen Nachahmern als Vorbild. Der – ebenso unerwartete – Sieg von Donald Trump bei den amerikanischen Präsidentschaftswahlen bestätigt einen solchen Trend – nicht in Europa, aber doch im OSZE-Raum.

In diesen „stürmischen Zeiten“<sup>1</sup> – fortan eine der am häufigsten benutzten Metaphern für die derzeitige europäische Sicherheitslage – trat Deutschland

---

1 „Deutschland übernimmt den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in stürmischen Zeiten.“ Außenminister Frank-Walter Steinmeier in: Die

2016 den Vorsitz der OSZE an und legte unter dem Motto „Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wiederherstellen“ sechs Prioritäten für das Vorsitzjahr fest:<sup>2</sup> 1. Krisen- und Konfliktmanagement; dies betraf insbesondere den Konflikt in der und um die Ukraine, aber auch die ungelösten Langzeitkonflikte im OSZE-Raum; 2. die Stärkung der OSZE-Fähigkeiten im gesamten Konfliktzyklus, d.h. in den Bereichen Frühwarnung und Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge; 3. die Nutzung der OSZE als Dialogplattform nicht nur für die Fortsetzung des Dialogs über Fragen gesamteuropäischer Sicherheit oder die Abwehr gemeinsamer Bedrohungen, sondern insbesondere für die Wiederaufnahme des Dialogs über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und konventionelle Rüstungskontrolle als Kernelemente der politisch-militärischen Dimension, zentrale Bestandteile militärischer Sicherheit und Schlüsselthemen des KSZE-Prozesses und der OSZE – ein Vorhaben, das der Amtierende Vorsitzende Frank-Walter Steinmeier im August 2016 mit seiner Initiative für einen „Neustart der Rüstungskontrolle als bewährtes Mittel für Transparenz, Risikovermeidung und Vertrauensbildung“ zur „Chefsache“ machte;<sup>3</sup> 4. die Förderung guter Regierungsführung und nachhaltiger Konnektivität, die der Belebung der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE durch Impulse für einen verstärkten wirtschaftlichen Austausch im OSZE-Raum dienen soll; 5. die verstärkte Konzentration auf die menschliche Dimension mit Schwerpunkten u.a. bei der Einbindung der Zivilgesellschaft, der Rolle von Medien und Journalisten in Krisenzeiten und der Bekämpfung von Antisemitismus; sowie 6. die Stärkung des grenzübergreifenden Austauschs zwischen den Gesellschaften und Bevölkerungen, u.a. durch die enge Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen und die verstärkte Einbeziehung der Jugend.

Wie fällt nun, gegen Ende eines „stürmischen“ Vorsitzjahres, die Bilanz des deutschen Vorsitzes aus? Angesichts der tiefen Kluft zwischen Russland und dem Westen waren von vornherein bescheidene Erwartungen angebracht. Zu den unbefriedigenden Ergebnissen des Ministerratstreffens, das am 8. und 9. Dezember 2016 in Hamburg stattfand, gehört zweifellos die Tatsache, dass in der menschlichen Dimension kein Konsens erzielt und kein einziger gemeinsamer Beschluss verabschiedet werden konnte.<sup>4</sup> Ebenso wenig ist es den

---

Bundesregierung, OSZE Deutschland 2016, Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen. Schwerpunkte des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016, unter: <http://www.osce.org/de/cio/2158011>; vgl. auch: Christian Nünlist, Building Trust in a Turbulent Year: Germany's 2016 OSCE Chairmanship, in: Security and Human Rights Monitor, 22. Dezember 2016, unter: <http://www.shrmonitor.org/building-trust-turbulent-year-germanys-2016-osce-chairmanship>.

2 Vgl. zum Folgenden: Die Bundesregierung, OSZE Deutschland 2016, Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen, a.a.O. (Anm. 1).

3 Frank-Walter Steinmeier, Mit Rüstungskontrolle Vertrauen schaffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. August 2016, auch unter: <http://www.osce.org/cio/261146>.

4 Christian Nünlist weist darauf hin, dass „keiner der acht vorbereiteten Beschlüsse in der menschlichen Dimension einen Konsens erzielte. 42 Staaten beschlossen daher, eine gemeinsame Erklärung über ‚Menschenrechte und Grundfreiheiten‘ separat zu veröffentli-

OSZE-Außenministern gelungen, eine gemeinsame Erklärung zur Ukraine-Krise abzugeben, was gleichzeitig das Ausbleiben des erhofften Erfolgs im Konfliktmanagement in der Ukraine insgesamt widerspiegelt; in den „Schlussfolgerungen des Amtierenden Vorsitzenden“ heißt es dazu lediglich, dass „die Verstöße gegen das Völkerrecht und die gemeinsamen Prinzipien und Verpflichtungen in den Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten [in den Diskussionen der Minister] beklagt“ wurden und dass – explizit mit Blick auf die Ukraine-Krise – „in den Diskussionen der Minister an alle Seiten appelliert [wurde], ihre Verpflichtungen rasch und umfassend zu erfüllen“.<sup>5</sup> Wie die separate Formulierung von Schlussfolgerungen des Amtierenden Vorsitzenden außerdem bereits andeutet, konnten sich die Außenminister auch in diesem Jahr nicht auf eine gemeinsame politische Erklärung einigen; das letzte Mal gelang ihnen dies auf dem Ministerratstreffen in Porto im Jahr 2002.

Ebenfalls bedenklich ist die Tatsache, dass auch bei der Regelung der Nachfolge mehrerer wichtiger Institutionen und Ämter kein Konsens erzielt werden konnte: Im Falle der OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit konnte man sich lediglich auf eine ausnahmsweise und begrenzte Verlängerung ihres Mandats bis zum 10. März 2017 einigen; keinen Beschluss gab es hingegen über die Nachfolge der Hohen Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM); weitere wichtige Entscheidungen stehen für 2017 an: die Neuwahl des OSZE-Generalsekretärs sowie die Nachfolge des Direktors des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); käme es zu keiner Einigung, wären unverzichtbare Institutionen der OSZE paralytisch oder zumindest in ihrer Funktion stark eingeschränkt.

Gemessen an den schwierigen Rahmenbedingungen fällt die Bilanz des deutschen OSZE-Vorsitzes dennoch insgesamt positiv aus. Beinahe wider Erwarten konnten neben vier technischen Beschlüssen insgesamt acht inhaltliche Erklärungen und Beschlüsse zu den thematischen Schwerpunkten des Vorsitzes verabschiedet werden:<sup>6</sup> eine Erklärung über die Verstärkung der Bemühungen der OSZE zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, eine Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage im „5+2“-Format sowie eine Ministererklärung zu Hilfsprojekten der OSZE betreffend Kleinwaffen und leichte Waffen und Lagerbestände konventioneller Munition. Die Erklärung zum 20. Jahrestag des Rah-

---

chen, wobei sie die 15 Staaten, die die Erklärung nicht unterstützt haben, darunter Russland, publik machten“. Dies habe nicht nur gezeigt, dass die grundlegenden Meinungsverschiedenheiten während der gesamten Konferenz bestehen blieben, sondern bestätige auch seinen Eindruck, dass einige der im Plenum gemachten Äußerungen „an die Spannungen im Kalten Krieg erinnerten“; Nünlist, a.a.O. (Anm. 1; alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

5 Schlussfolgerungen des Amtierenden Vorsitzenden, MC.GAL/10/16 vom 9. Dezember 2016, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreiundzwanzigstes Treffen des Ministerrats, 8. und 9. Dezember 2016, Hamburg, 9. Dezember 2016, S. 58-60, hier: S. 58, unter: <http://www.osce.org/de/chairmanship/307321>.

6 Die Beschlüsse und Erklärungen finden sich in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreiundzwanzigstes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 5).

mens für Rüstungskontrolle der OSZE, „Von Lissabon bis Hamburg“, ist zwar unbestritten wichtig, darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Thema beharrlicher und spürbarer Fortschritte bedarf, soll es nicht wieder in Vergessenheit geraten.

Die auf dem 23. Ministertreffen verabschiedeten inhaltlichen Beschlüsse betreffen die Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, die verstärkte Verwendung vorab übermittelter Fluggastdaten, die Stärkung von guter Regierungsführung und die Förderung der Konnektivität sowie insbesondere die aktuelle Frage nach der Rolle der OSZE bei der Gestaltung und Steuerung großer Migranten- und Flüchtlingsbewegungen.

„Migranten und Flüchtlinge im OSZE-Gebiet“ und die Rolle der OSZE bei der Bewältigung dieses Phänomens bilden auch den diesjährigen Themenschwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs. Dazu einige wenige Zahlen, die in ihrer Nüchternheit die Dramatik der Krise jedoch nur andeuten können: Ende 2015 betrug die Gesamtzahl der gewaltsam Vertriebenen, die vor Krieg, Gewalt und Verfolgung fliehen, 65,3 Millionen Menschen weltweit – und war damit höher als je zuvor in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg<sup>7</sup> (zum Vergleich: zum Jahresende 2014 belief sich die Zahl auf 59,5 Millionen, im Jahr davor auf 51,2 Millionen und vor zehn Jahren auf 37,5 Millionen).<sup>8</sup> Von den 21,3 Millionen Flüchtlingen unter dem Mandat des UNHCR stammten 53 Prozent aus nur drei Ländern: Syrien (4,9 Millionen), Afghanistan (2,7 Millionen) und Somalia (1,12 Millionen). Die überwiegende Mehrheit der weltweiten Flüchtlinge unter UNHCR-Mandat – 86 Prozent – hält sich in Entwicklungsregionen auf.<sup>9</sup> Die Länder mit den höchsten Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 waren die Türkei (2,5 Millionen), Pakistan (1,6 Millionen), der Libanon (1,1 Millionen), der Iran (979.400), Äthiopien (736.100) und Jordanien (664.100);<sup>10</sup> bezogen auf die eigene Bevölkerung beherbergt der Libanon die meisten Flüchtlinge.<sup>11</sup>

Ein weitaus geringerer Teil – wenn auch immer noch mehr als eine Million Menschen (2014: ca. 219.000) – suchte den Weg über das Mittelmeer, eine der gefährlichsten Routen der Welt für Flüchtlinge und Migranten, um nach Europa bzw. in die EU, zumeist nach Griechenland und Italien, zu gelangen;

---

7 Vgl. UNHCR, Figures at a Glance, Global Trends 2015, unter: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>; UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2015, unter: <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>. Nach der Definition des UNHCR umfasst der Begriff „gewaltsam Vertriebene“ Flüchtlinge und andere gewaltsam Vertriebene sowie Asylsuchende und Binnenvertriebene; vgl. unter: <http://www.bpb.de/system/files/pdf/WTTLWD.pdf>.

8 Vgl. UNHCR Global Trends, Forced Displacement in 2014, S. 2, unter: <http://www.unhcr.org/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html>; UNHCR, Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase, 18. Juni 2015, unter: <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/558193896/worldwide-displacement-hits-all-time-high-war-persecution-increase.html>.

9 Vgl. UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2015, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.

10 Vgl. UNHCR, Figures at a Glance, a.a.O. (Anm. 7).

11 Vgl. UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2015, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.

4.000 von ihnen sind verschollen und aller Wahrscheinlichkeit nach ertrunken.<sup>12</sup> Allein in den ersten fünf Monaten des Jahres 2016 ertranken nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) über 2.400 Menschen, im gleichen Zeitraum des Vorjahres waren es 1.800.<sup>13</sup>

Erst 2016, als die Teilnehmerstaaten infolge des jüngsten massiven Zustroms von Flüchtlingen und Migranten nach Europa zu der Einsicht gelangten, dass die Steuerung der Flüchtlings- und Migrantenströme auf Jahre hinaus eine zentrale Sicherheitsherausforderung für Europa sein würde, wurde Migration auf der Agenda der OSZE weit oben angesiedelt. Aus diesem Grunde haben wir das Thema im Rahmen des Abschnitts „Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen“ in den Mittelpunkt des diesjährigen OSZE-Jahrbuchs gerückt.

Svenja Gertheiss und Sabine Mannitz eröffnen den Themenschwerpunkt zunächst mit der Klärung relevanter Begriffe und Konzepte, erörtern anschließend die Rechte und den völkerrechtlichen Status von Flüchtlingen und Migranten sowie die geltenden Rechtsvorschriften und fordern einen neuen Ansatz im Umgang mit Migranten und Flüchtlingen. David Buerstedde vom OSZE-Sekretariat und Jean P. Froehly vom BDIMR befassen sich in ihren Beiträgen mit der Reaktion der OSZE und ihrer Institutionen auf die Flüchtlingskrise und untersuchen, inwieweit die einschlägigen Verpflichtungen, Instrumente und das Know-how der OSZE zur Bewältigung kurz-, mittel- und langfristiger migrationsbedingter Herausforderungen beitragen, während Stephanie Liechtenstein Ideen und Vorschläge für eine noch effektivere Reaktion der Organisation auf die Krise präsentiert. Florent Marciacq, Tobias Flessenkemper und Ivana Boštjančič Pulko untersuchen aus regionaler Sicht, wie die Migrations- und Flüchtlingskrise die Arbeit der OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa von der Eröffnung der sogenannten Balkanroute im Spätsommer 2015 bis zu ihrer Schließung im März 2016 beeinflusst hat. Schließlich stellt Maria Chepurina die Arbeit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE im Zusammenhang mit der Migrations- und Flüchtlingskrise vor.

Im selben Abschnitt, jedoch außerhalb des Themenschwerpunkts, wirft Kurt P. Tudyka einen Blick zurück auf die Entwicklungen im „zweiten Korb“ der OSZE – in der Wirtschafts- und Umweltdimension.

---

12 Vgl. Jonathan Clayton/Hereward Holland, Over one million sea arrivals reach Europe in 2015. UNHCR figures show over one million refugees and migrants reach Europe by sea in 2015, with almost 4,000 feared drowned, 30. Dezember 2015, UNHCR, unter: <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>. Jüngste Schätzungen gehen davon aus, dass zusätzlich zur Überquerung des Mittelmeers weitere 34.000 Menschen von der Türkei aus auf dem Landweg nach Bulgarien und Griechenland geflohen sind; vgl. ebenda. Zu den Zahlen für 2014 vgl. UNHCR Global Trends, Forced Displacement in 2014, S. 5, unter: <http://www.unhcr.org/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html>.

13 Vgl. International Organization for Migration, Mediterranean Migrant Arrivals in 2016: 204,311; Deaths: 2,443, unter: <http://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-2016-204311-deaths-2443>.

Im Kapitel über die OSZE und die europäische Sicherheit befasst sich Marcel Peško, Direktor des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) der OSZE, mit dem gegenwärtigen Konfliktmanagement der OSZE in der Ukraine und diskutiert neue Lösungen für die aktuellen Herausforderungen. Wolfgang Zellner stellt vor dem Hintergrund des deutschen OSZE-Vorsitzes die Frage nach den langfristigen Zielen der OSZE. Die Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle, Patricia Flor, und Wolfgang Richter von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit erörtern verschiedene Aspekte der Modernisierung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) und heben insbesondere Außenminister Steinmeiers Initiative zur Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa hervor. P. Terrence Hopmann stellt schließlich die grundsätzliche Frage, was aus der Idee der kooperativen Sicherheit geworden ist.

Gleich zwei Beiträge im Abschnitt über die innenpolitischen Entwicklungen und das multilaterale Engagement der Teilnehmerstaaten befassen sich mit Großbritannien. Die Leiterin der Delegation des Vereinigten Königreichs bei der OSZE, Sian MacLeod, erörtert, wie die Haltung Großbritanniens gegenüber der OSZE durch die Ukraine-Krise beeinflusst werden könnte; im Mittelpunkt des Beitrags von Reem Ahmed stehen die innergesellschaftlichen Auswirkungen des Referendums über die Mitgliedschaft Großbritanniens in der EU.

Im Zusammenhang mit Konfliktprävention und Streitschlichtung analysiert Hans-Joachim Schmidt den Kurzkrieg in Berg-Karabach im April und fragt nach dessen Urhebern sowie nach den Auswirkungen des Krieges auf die Chancen einer friedlichen Lösung des Langzeitkonflikts. Vaidotas Verba, Projektkoordinator der OSZE in der Ukraine, stellt die Arbeit seines Büros vor und beschreibt die Veränderungen in dessen Tätigkeit seit dem Beginn der Krise. Die aktuellen Herausforderungen und eine mögliche Neuorientierung der Krisen- und Konfliktprävention durch die OSZE sind Gegenstand der detaillierten Analyse von Nico Schembeck, während Larissa Daria Meier die Leistung der OSZE im Bereich der Friedenserhaltung sowohl historisch als auch perspektivisch mit Blick auf deren Entwicklungspotenzial untersucht. Schließlich fragen Geoffrey Corry, Pat Hynes und Kieran Doyle in ihrer ausführlichen und spannenden Darstellung des nordirischen Friedensprozesses nach den Lehren, die aus diesem möglicherweise für die Lösung der gegenwärtigen Langzeitkonflikte gezogen werden können.

Loïc Simonet und Hans Georg Lüber warnen schließlich in ihrem detaillierten Beitrag eindringlich vor den gefährlichen Folgen des Fehlens eines klaren völkerrechtlichen Status der OSZE für die Organisation, ihre Arbeit und vor allem für ihre Mitarbeiter, und zu guter Letzt diskutiert Anastasiya Bayok die geostrategische, geoökonomische und sicherheitspolitische Bedeutung Zentralasiens für China.

Besonders dankbar sind wir dem deutschen Außenminister und Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Jahr 2016, Frank-Walter Steinmeier, für das Geleitwort zum diesjährigen OSZE-Jahrbuch

Wir möchten uns bei allen unseren Autorinnen und Autoren bedanken, die in ihren Beiträge eine Fülle an persönlichen Erfahrungen und großes Engagement zum Ausdruck bringen, die dem OSZE-Jahrbuch seinen besonderen Charakter verleihen.

\*\*\*

In seiner Abschlussrede vor dem OSZE-Ministerrat in Hamburg erklärte Außenminister Steinmeier, dass die OSZE ein „Vierteljahrhundert nach dem Ende des Kalten Krieges [...] an einer Wegscheide“ stehe. Dennoch machte er deutlich, dass selbst – oder gerade – in „stürmischen Zeiten“ die Vision einer auf gemeinsamen Prinzipien und Regeln beruhenden kooperativen Sicherheitsordnung, auch wenn sie bedroht ist, unverzichtbar ist.<sup>14</sup> Mit dem Ziel, den Bemühungen, sicherzustellen, dass die OSZE ein zentrales Forum für die Stärkung der Sicherheit in Europa durch Dialog, Zusammenarbeit und einen effektiven Multilateralismus bleibt, neuen Schwung zu geben, stellte Außenminister Steinmeier gemeinsam mit seinen Amtskollegen aus Österreich und Italien, Sebastian Kurz und Paolo Gentiloni, die „Hamburger Erklärung der designierten OSZE-Troika: eine starke OSZE für ein sicheres Europa“,<sup>15</sup> vor, in der die drei Außenminister eine Agenda für die zukünftige Tätigkeit der Organisation skizzieren: den Ausbau der Kommunikationskanäle, Investitionen in nachhaltige Konfliktverhütung, die Wiederbelebung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen und der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa, die Festlegung einer gemeinsamen Agenda – und die Befähigung der OSZE, Ergebnisse zu liefern.

---

14 Abschlussrede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier beim OSZE-Ministerrat in Hamburg, 9. Dezember 2016, unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/161209-bm-osze-mr-schlussrede/286054>.

15 OSCE Deutschland 2016/Austria 2017/Italia, Hamburg Declaration of the incoming OSCE Troika: A Strong OSCE for a Secure Europe, MC.GAL/11/16, 9. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/cio/287946>.



I.

Zur Lage



## Die OSZE und die europäische Sicherheit



## Die Reaktion der OSZE auf die Krise in der Ukraine: neue Lösungen für neue Herausforderungen

Im März 2014 reagierte die OSZE auf die sich ausweitende Krise in der und um die Ukraine mit der raschen Entsendung einer Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*). Die schnelle Reaktion der Organisation auf eine zunehmend angespannte Sicherheitslage, insbesondere in der Ostukraine, entsprach dem internationalen Bedürfnis nach unparteiischer Beobachtung und objektiver Berichterstattung. Buchstäblich über Nacht wurde die SMM zum wichtigsten Instrument der internationalen Gemeinschaft für die Informationsbeschaffung, die Erleichterung des Dialogs vor Ort, die Mitwirkung am Abbau der Spannungen, die Überwachung und Förderung der Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie zur Unterstützung der Bemühungen um eine friedliche Lösung des Konflikts in der Ostukraine. Seitdem hat die OSZE keine Mühen gescheut, um ihrer Rolle als weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation gerecht zu werden und zu einer friedlichen Konfliktlösung in der Ukraine beizutragen. Trotz bislang noch nie dagewesener Herausforderungen für die eigene Sicherheit, insbesondere angesichts der im Laufe des Sommers 2014 dramatisch zunehmenden Gewalt im Donbas, die in einen anhaltenden militärischen Konflikt mündete, ist es der SMM gelungen, sich auf die unbeständige Lage einzustellen und die ihrem Mandat entsprechenden Ergebnisse zu erbringen. Die SMM ist heute die größte Feldoperation der OSZE seit über zehn Jahren. Als Antwort auf die Herausforderungen vor Ort setzt sie neue Technologien ein, die noch nie zuvor in der OSZE angewendet wurden, darunter Drohnen und kameragestützte Überwachungssysteme. Die Mission verfügt damit zwar über Mittel, mit denen sie einige operationelle Einschränkungen ausgleichen kann; gleichwohl durchläuft sie seit Beginn ihres Einsatzes eine steile Lernkurve. Sie muss eine Reihe maßgeschneiderter Instrumente einsetzen und flexibel sein, und daran wird sich kurz- und mittelfristig wahrscheinlich auch nichts ändern. Das fortgesetzte Engagement der OSZE bezüglich der Ukraine wird folglich noch so manche Lehren für die Organisation insgesamt und insbesondere für ihre Krisenreaktionsfähigkeit bereithalten.

---

\* Unter Mitwirkung des OSZE-Konfliktverhütungszentrums und der Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine.

## *Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine – eine kurze Einführung*

Auf Ersuchen des Gastgeberlandes und in Reaktion auf die sich verschlechternde Sicherheitslage wurde die SMM mit Beschluss des Ständigen Rates, des Hauptbeschlussfassungsorgans der OSZE, vom 21. März 2014 eingerichtet.<sup>1</sup> Die Mission sollte zunächst aus 100 zivilen Beobachtern bestehen, die an zehn über die gesamte Ukraine verteilten Beobachtungsstandorten stationiert werden sollten.

Die Mission wurde damit beauftragt, unter Einhaltung der Prinzipien der Unparteilichkeit und der Transparenz über die Sicherheitslage im Einsatzgebiet Informationen zu sammeln und zu berichten. Ihre Aufgabe besteht darin, insbesondere bezüglich konkreter Vorfälle den Sachverhalt festzustellen und darüber sowie über etwaige Einschränkungen ihrer eigenen Bewegungsfreiheit zu berichten. Sie beobachtet und unterstützt außerdem die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und nimmt Kontakt mit den lokalen, regionalen und nationalen Behörden, der Zivilgesellschaft, ethnischen und religiösen Gruppen sowie mit der örtlichen Bevölkerung auf. Ein besonderer Aspekt ist ihr Auftrag, den Dialog vor Ort zu erleichtern, um so Spannungen abzubauen und eine Normalisierung der Lage zu fördern. Mit dem Ziel, zum Abbau der Spannungen und zur Förderung von Frieden, Stabilität und Sicherheit beizutragen, dient die SMM nicht nur der OSZE, sondern als die einzige im Donbas operierende große internationale Präsenz auch der Staatengemeinschaft insgesamt als „Augen und Ohren“ vor Ort.

Verglichen mit der heutigen Sicherheitslage war die Situation im Einsatzgebiet zum Zeitpunkt der Entsendung der ersten Beobacherteams im März 2014 noch relativ günstig. Die Stimmung im Lande war zwar angespannt und in einigen Gebieten – hauptsächlich im Osten – gab es auch Proteste und Demonstrationen, jedoch hielt sich die Gewalt in Grenzen. Doch noch während die Mission damit beschäftigt war, ihre Anfangsstärke von 100 Beobachtern aufzubauen, eskalierte die Situation: Bewaffnete Gruppen besetzten Regierungsgebäude und die Gewalt nahm zu. Die Mission hatte noch kaum Zeit gehabt sich zu konsolidieren, als die sich verändernde Lage vor Ort die rasche Aufstockung auf 500 Beobachter erforderlich machte.

Die sich verändernde Lage bedeutete, dass die OSZE aus dem Stand voll einsatzfähig sein musste. Noch während der Aufbauphase der SMM nahmen die Kämpfe an Intensität zu: Immer häufiger kam es zum Einsatz von Panzern, schwerer Artillerie und Mehrfachraketenwerfern. Die Geiselnahmen von Beobachtern durch nichtstaatliche Akteure zwischen Mai und Juli 2014 und der Abschuss von Malaysia-Airlines-Flug MH17 gehörten zu den gravierendsten unvorhergesehenen Herausforderungen für die Mission. Die ersten Monate der SMM, in denen sie noch im Aufbau begriffen war, kann man mit dem

---

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

Versuch vergleichen, ein Schiff auf offener See zu bauen, während man bei tückischen Winden volle Kraft voraus segelt.

Die Entsendung der ersten SMM-Beobachter erfolgte bereits innerhalb von 24 Stunden nach dem Beschluss des Ständigen Rates. Diese enorme Leistung der OSZE war den seit 2011 unmittelbar nach der Verabschiedung des Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 über „Elemente des Konfliktzyklus“ getroffenen Maßnahmen zur Stärkung der Krisenreaktionsfähigkeit der OSZE zu verdanken. Die rasche Entsendung der SMM wurde dadurch möglich, dass man Personal und Missionsmitglieder aus anderen Feldoperationen und aus den Durchführungsorganen der OSZE als sogenannte „*First Responder*“ für die SMM abziehen konnte, sowie durch einen „virtuellen Ausrüstungspool“, ein elektronisches Verzeichnis wichtiger Ausrüstungsgegenstände. Das bereits vor Ort befindliche Büro des Projektkoordinators in der Ukraine leistete entscheidende Unterstützung.

Die Bereitstellung sowohl anfänglicher als auch langfristiger Unterstützung für die SMM war und ist für die OSZE eine gewaltige Herausforderung. Bedenkt man, dass die SMM mit ihren rund 1.300 Missionsmitgliedern und einem Budget von fast 99 Millionen Euro heute etwa ein Drittel der Größe der gesamten OSZE mit ihren restlichen rund 2.300 Mitarbeitern in den anderen Feldoperationen und in den Institutionen mit einem Budget von zusammen 141 Millionen Euro ausmacht, werden die Belastungen des ohnehin schon überlasteten Sekretariats, was Personal, Ausstattung und Unterstützung von Diensten anbelangt, deutlich. Dadurch, dass sich die Tätigkeit der Mission von der Beobachtung einer angespannten Sicherheitslage auf die Überwachung eines offenen und gewaltsam ausgetragenen Konflikts im Osten der Ukraine verlagert hat, haben die Herausforderungen sowohl für die Mission als auch für die OSZE darüber hinaus ein Niveau erreicht, das in der Geschichte der OSZE-Feldoperationen ohne Beispiel ist.

Trotz dieser Herausforderungen ist es der SMM gelungen, sich der neuen Sicherheitslage im Osten der Ukraine anzupassen und die ihr anfänglich zuge dachte Rolle zu erfüllen. Ihre Arbeit kommt insbesondere unmittelbar der von dem Konflikt betroffenen Bevölkerung zugute, zu der die SMM-Beobachter in ständigem Kontakt stehen. Zusätzlich zu den Bemühungen des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine zur Förderung des Dialogs<sup>2</sup> hat die SMM im ganzen Land den Dialog zwischen religiösen Gruppen, zwischen Binnenvertriebenen und deren Aufnahmegemeinden sowie zwischen der örtlichen Bevölkerung und lokalen Behörden in Gang gebracht. Die Mission gibt Berichte zu Themen heraus, die für die Bevölkerung vor Ort wichtig sind, wie z.B. der Zugang zu Wasser, Vertreibung, Genderfragen, die humanitäre Lage der Bevölkerung, Zugang zur Justiz, Schutz von Zivilisten und deren Freizügigkeit sowie zivilgesellschaftliche Entwicklungen im Zusammenhang mit der Krise

---

2 Siehe hierzu den Beitrag von Botschafter Vaidotas Verba, OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine, Die Unterstützung von Reformen, Dialog und Krisenreaktion in der Ukraine, im vorliegenden Band, S. 139-150.

und vieles mehr.<sup>3</sup> Insbesondere mit Blick auf den gewaltsam ausgetragenen Konflikt in der Ostukraine hat die SMM örtlich begrenzte Waffenstillstände erleichtert und damit lebensnotwendige Reparaturen an zivilen Infrastruktureinrichtungen wie Wasser-, Gas- und Stromleitungen sowie den Transport von Wasserpumpen über die Kontaktlinie hinweg ermöglicht. Die Mission hat dabei geholfen, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) den Zugang zu Städten und Dörfern in der Region Donezk sicherzustellen, damit es dort humanitäre Hilfe leisten kann. Die Erleichterung und Überwachung der Beseitigung von nicht detonierten Sprengkörpern haben es auch ermöglicht, lebensrettende medizinische Versorgungsgüter in vom Konflikt betroffene Regionen im Donbas zu liefern.

Viele der Aktivitäten der SMM, die in ihrem ursprünglichen Mandat nicht vorgesehenen waren, gehen auf das im September 2014 unterzeichnete Protokoll und das aus demselben Monat stammende Memorandum sowie auf das Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen vom Februar 2015 zurück. Diese Vereinbarungen<sup>4</sup> sind das Ergebnis intensiver politischer Bemühungen, die unter der Führung des Normandie-Formats, dem Vertreter Deutschlands, Frankreichs, der Russischen Föderation und der Ukraine angehören, mit dem Ziel unternommen wurden, die Kämpfe zu beenden und einer politischen Lösung des Konflikts im Donbas den Weg zu ebneten. Die Ausweitung der Rolle der OSZE und die sich infolge der Minsker Verhandlungen verändernden Einsatzbedingungen führten im März 2015 zu dem Beschluss des Ständigen Rates, die SMM auf eine Höchststärke von 1.000 Beobachtern aufzustocken.<sup>5</sup> Während die ersten OSZE-Beobachter, die Ende März 2014 in der Ostukraine eintrafen, eine Situation vorfanden, die zwar angespannt, im Allgemeinen aber friedlich war, stehen die heutigen Beobachter vor der Aufgabe, einen brüchigen Waffenstillstand und den Abzug schwerer Waffen aus der Konfliktzone zu überwachen – neue Herausforderungen, die von einer rein zivilen Beobachtermission nicht leicht zu bewältigen sind. Die Tatsache, dass die SMM trotz ihrer begrenzten Erfahrung in diesem Bereich gebeten wurde, neue Aufgaben zu übernehmen, die sich aus den Minsker Vereinbarungen ergeben, zeigt, welches großes Vertrauen die internationale Gemeinschaft in die Fähigkeit der OSZE hat, auf sich verän-

---

3 Die *Thematic Reports* der Sonderbeobachtermission der OSZE sind online abrufbar unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/156571>.

4 Unter den „Minsker Vereinbarungen“ sind die Beschlüsse und Übereinkünfte 1. des Protokolls über die Ergebnisse der Beratungen der Trilateralen Kontaktgruppe vom 5. September 2014, 2. des Memorandums vom 19. September 2014, in dem die Parameter für die Erfüllung der Verpflichtungen des Minsker Protokolls festgelegt sind, 3. des auf dem Gipfeltreffen vom 12. Februar 2015 von der Trilateralen Kontaktgruppe beschlossenen Maßnahmenpakets für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen sowie 4. des am 29. September 2015 unterzeichneten Zusatzabkommens zum Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zu verstehen.

5 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1162, Verlängerung des Mandats der Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine, PC.DEC/1162, 12. März 2015, unter: [www.osce.org/pc/144996](http://www.osce.org/pc/144996).

dernde politische Bedingungen, Sicherheitserfordernisse und operative Anforderungen zu reagieren und sich ihnen anzupassen.

### *Herausforderungen bei der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen*

Trotz der Unterzeichnung der Minsker Vereinbarungen ist die Lage vor allem infolge des Ausbleibens konkreter Fortschritte bei der politischen Konfliktlösung nach wie vor kompliziert. Auch wenn die OSZE jegliche Bemühungen um eine diplomatische Lösung aktiv unterstützt, liegt die Verantwortung für eine Beilegung des Konflikts bei den beteiligten Seiten. Das wichtigste Forum für Gespräche über eine Lösung der Krise in der und um die Ukraine bleibt die von der OSZE geleitete Trilaterale Kontaktgruppe, die im Mai 2014 eingerichtet wurde, um eine diplomatische Lösung der Krise zu erleichtern. In ihr kommen hochrangige Vertreter der Ukraine und der Russischen Föderation unter der Leitung eines vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE ernannten Sonderbeauftragten zusammen. Im Rahmen dieses Formats wurden anschließend vier Arbeitsgruppen gebildet, die sich mit Sicherheitsfragen sowie mit politischen, wirtschaftlichen und humanitären Fragen befassen. In diesen Arbeitsgruppen treffen regelmäßig Vertreter der Ukraine und der Russischen Föderation bei gleichzeitiger Anwesenheit von Teilnehmern aus bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk auf Arbeitsebene zusammen. Der Leitende Beobachter der SMM, Botschafter Ertuğrul Apakan, koordiniert die Arbeitsgruppe Sicherheit, moderiert die Diskussionen und stellt aus der Überwachung der Sicherheitslage gewonnene Erkenntnisse zur Verfügung.

Nach der Annahme des Minsker Memorandums riefen die Russische Föderation und die Ukraine außerdem eine bilaterale Initiative, das Gemeinsame Zentrum für Kontrolle und Koordination (*Joint Centre for Control and Coordination, JCCC*), ins Leben, das sich aus Angehörigen des russischen und des ukrainischen Generalstabs sowie weiteren Offizieren zusammensetzt. Das JCCC ist für die Gewährleistung der Sicherheit der SMM und die Erleichterung des Zugangs zu beiden Seiten der Kontaktlinie zwar von entscheidender Bedeutung, ohne die politische Billigung eines klaren Mandats oder konkrete Vereinbarungen über seine Aufgaben kann es jedoch die vollständige Einhaltung der Waffenruhe entlang der Kontaktlinie nicht erleichtern. So informierte Botschafter Apakan den Ständigen Rat am 28. Juli 2016 darüber, dass die SMM die ihr gemäß dem Zusatzabkommen zum Maßnahmenpaket übertragenen Aufgaben bei Weitem nicht konstant erfülle, was insbesondere auf Behinderungen bei der Überwachung und Überprüfung der Waffenruhe und Zwischenfälle, die die Sicherheit der Beobachter beeinträchtigen, zurückzuführen sei.

Vor allem in den bereits erwähnten Arbeitsgruppen der Trilateralen Kontaktgruppe wurden große Anstrengungen unternommen, die beteiligten Seiten

stärker zur Suche nach konkreten Lösungen zu bewegen, doch kam es aufgrund gegenseitigen Misstrauens und häufig diametral entgegengesetzter Prioritäten und Positionen zu keinem Einvernehmen, sodass die Bemühungen kaum zu greifbaren Fortschritten vor Ort führten. In seiner Rede vor dem Ständigen Rat vom 28. Juli 2016 kam der Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in der Ukraine und in der Trilateralen Kontaktgruppe, Botschafter Martin Sajdik, zu dem Schluss, dass die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen vom politischen Willen aller Seiten abhängt, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Er stellte fest: „Bislang ist die Lage vor allem in dieser Hinsicht düster.“<sup>6</sup> Eine positive Entwicklung stellte jedoch die am 20. September 2016 erzielte Einigung der Trilateralen Kontaktgruppe auf einen Rahmenbeschluss über den Truppenabzug in drei konkret bezeichneten Gebieten entlang der Kontaktlinie – Stanyzja Luhanska, Solote und Petriwske – dar. Die Gebiete sind zwar relativ klein, bieten aber die Möglichkeit, Truppenabzüge als einen Weg zum Abbau von Spannungen zu erproben.

Dessen ungeachtet bleibt es eine der größten Herausforderungen für die Sicherheit und den Einsatz der SMM, dass nach wie vor weder die Waffenstillstandsvereinbarungen noch die Übereinkunft über den Abzug der Waffen eingehalten werden. Hinzu kommt, dass die Bestimmungen des im September 2015 unterzeichneten Zusatzabkommens zum Maßnahmenpaket, die den Abzug von Panzern und Artilleriewaffen mit einem Kaliber von bis zu 100 mm und Mörsern mit einem Kaliber von 120 mm und darunter vorsehen, ebenfalls noch nicht umgesetzt wurden. Tatsächlich zeigen die täglichen Berichte der SMM, dass das Zusatzabkommen häufiger verletzt als eingehalten wird. In seinem Bericht an den Ständigen Rat am 28. Juli 2016 informierte der Leitende Beobachter Apakan die Teilnehmerstaaten darüber, dass die Einhaltung der Minsker Vereinbarungen nach wie vor in jeder Hinsicht gering sei und die Waffenstillstandsverletzungen unvermindert anhielten. Darüber hinaus befänden sich große Mengen von Waffen, die nach den Minsker Vereinbarungen verboten sind, noch immer in der Sicherheitszone, und die Zahl der zivilen Opfer habe im Juni 2016 den höchsten Stand seit beinahe einem Jahr erreicht.<sup>7</sup>

Alle Unterzeichner der Minsker Vereinbarungen stimmen darin überein, dass Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der SMM einen Verstoß gegen die Vereinbarungen darstellen. Der ungehinderte Zugang zu allen relevanten Gebieten ist für die Beobachtertätigkeit der SMM in der Tat ebenso unverzichtbar wie die Gewährleistung der völligen Sicherheit ihres Personals und ihrer Ausrüstung, wenn die Mission die ihr übertragenen Aufgaben erfüllen soll.

---

6 Zitiert nach: Organization for Security and Co-operation in Europe, Urgent steps needed towards full respect for ceasefire in eastern Ukraine, says [sic!] OSCE Chairmanship Special Representative and Chief Monitor, Pressemitteilung, Kiew, 28. Juli 2016, unter: <http://www.osce.org/cio/256826>.

7 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Special Monitoring Mission to Ukraine, Report of the Chief Monitor to the OSCE Permanent Council, 22 April – 20 July 2016, Vienna, 28 July 2016, PC.FR/25/16, 26. Juli 2016.

Allein im letzten Quartal des Jahres 2016 wurde die Bewegungsfreiheit der SMM jedoch in beinahe 500 Fällen sowohl in von der Regierung kontrollierten Gebieten als auch in Gebieten, die nicht von der Regierung kontrolliert wurden, eingeschränkt.<sup>8</sup> SMM-Patrouillen gerieten mehrfach unter direkten Kleinwaffenbeschuss oder befanden sich in der Nähe explodierender Artilleriegeschosse. Darüber hinaus wurden Beobachter der SMM regelmäßig mit vorgehaltener Waffe bedroht und an der Ausübung ihres Mandats gehindert.

Das Protokoll vom 5. September 2014 fordert die permanente Überwachung der ukrainisch-russischen Grenze. Darüber hinaus sieht es die Schaffung von Sicherheitszonen in den grenznahen Gebieten der Ukraine und der Russischen Föderation und ihre anschließende Überprüfung durch die OSZE vor. Die Mission wird regelmäßig an der Erfüllung dieser Aufgabe auf beiden Seiten der Kontaktlinie gehindert. Sogar noch stärker wird ihre Bewegungsfreiheit jedoch eingeschränkt, sobald sie versucht, zur Verwaltungsgrenze zwischen der Ukraine und der Krim zu gelangen und diese zu überwachen. Wenn der Zugang zu den Grenzgebieten gewährt wird, ist er streng reguliert und gilt nur für kurze Zeit. Beständige Bemühungen der SMM, Patrouillenzstützpunkte in grenznahen Gebieten zu errichten, blieben bislang erfolglos, da ihr weder Zugang gewährt noch Sicherheitsgarantien gegeben wurden.

Mit Blick auf die Grenzüberwachung wurde eine weitere OSZE-Feldoperation speziell damit beauftragt, Bewegungen und Aktivitäten an der Grenze zu beobachten, nachdem die Ukraine im Juni 2014 die Kontrolle über einen Abschnitt ihrer Grenze mit der Russischen Föderation verloren hatte. Nach zahlreichen Debatten in der OSZE und auf Einladung der Russischen Föderation wurde die OSZE-Beobachtermission gemäß dem nur wenige Tage zuvor verabschiedeten Beschluss Nr. 1130 des Ständigen Rates an die beiden russischen Grenzkontrollposten Donezk und Gukowo entsandt. Die OSZE stellte damit wieder einmal ihre Fähigkeit unter Beweis, in kürzester Zeit eine Mission einzurichten: Die Beobachtermission war nach nur vier Tagen vor Ort und begann mit der Ausübung ihres Mandats. Obwohl die Arbeit der Beobachtermission und ihrer Mitglieder von den Teilnehmerstaaten hochgelobt wird, gibt es Vorbehalte hinsichtlich der begrenzten Reichweite des Mandats der Mission, die lediglich Bewegungen und Aktivitäten an zwei russischen Grenzübergängen beobachten darf. Trotz wiederholter Bemühungen, das Mandat der Mission zu erweitern, ist es den Teilnehmerstaaten nicht gelungen, darüber zu einem Konsens zu gelangen. Wird die Grenze nicht von beiden Seiten aus wirksam überwacht, bedeutet dies, dass Vorwürfe im Zusammenhang mit Bewegungen militärischen Geräts nicht überprüft werden können. Die vollständige Einhaltung des Minsker Protokolls durch alle Parteien

---

8 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Special Monitoring Mission to Ukraine, Report of the Chief Monitor to the OSCE Permanent Council, 28 September 2016 – 12 January 2017, Vienna, 19 January 2017, PC.FR/1/17, 18. Januar 2017.

sowie eine Ausweitung der Präsenz der Beobachtermission könnten zur Vertrauensbildung beitragen.

### *Operative Herausforderungen*

Das ursprüngliche Mandat der SMM und die Aufgaben, die sich später aus den Minsker Vereinbarungen ergaben, sahen nicht vor, dass OSZE-Beobacherteams inmitten eines anhaltenden bewaffneten Konflikts einen Waffenstillstand überwachen sollten. Es sah auch nicht den Tod und die Verwundung zahlreicher Zivilisten oder die Zerstörung von Infrastruktur und Eigentum voraus. Diese unvorhergesehenen Aspekte stellen die SMM vor reale Sicherheitsprobleme, die ihre operative Tätigkeit behindern.

### *Personal und Sicherheit*

Seit 2014 operiert die SMM in einem äußerst feindlichen, angespannten und unberechenbaren Sicherheitsumfeld, das von den mit bewaffneten Konflikten einhergehenden Bedrohungen geprägt ist. Kreuzfeuer, Entführungen, Minen, nicht detonierte Sprengkörper und andere explosive Kampfmittelrückstände sind nur einige der größten Bedrohungen, denen das Missionspersonal tagtäglich ausgesetzt ist. Da die SMM nicht nur an Größe zugenommen hat, sondern auch ihre Aufgaben erweitert wurden, besteht ein erhöhter Sicherheitsbedarf für die Beobachter und für zusätzliches Personal mit Spezialkenntnissen. Neben Erfahrung in der Überwachung von Waffenstillständen und der Identifizierung von Waffensystemen sind Fähigkeiten wie z.B. Fachkenntnisse in der Analyse von Einschusskratern, die Bedienung kleiner und mittelgroßer Drohnen oder von Wärmebildkameras sowie Erfahrungen mit Hochfrequenzfunkgeräten erforderlich, um nur einige wenige zu nennen.

Um die Sicherheit des Personals zu gewährleisten, betreibt die SMM ein permanentes robustes Risikomanagement auf der Grundlage eines missionsweiten Sicherheitssystems, das alle relevanten Aspekte, darunter das leitende Management, Sicherheit, Einsätze und die Verwaltung, umfasst. Die Mission führt obligatorische Schulungen zur Sensibilisierung für Gefahrenpotenziale (*Hostile Environment Awareness Training, HEAT*) durch und stellt jedem Mitarbeiter eine persönliche Schutzausrüstung zur Verfügung. Der Einsatz von gepanzerten Fahrzeugen und integrierten Kommunikationssystemen, darunter Satellitentelefone, Hochfrequenzfunkgeräte sowie ein satellitengestütztes Ortungssystem für alle Fahrzeuge der SMM, ergänzen die bestehenden Sicherheitsmaßnahmen. Auch der psychologische Effekt des Arbeitsumfelds der SMM sollte nicht unterschätzt werden. Die Lebensbedingungen sind an vielen Einsatzorten spartanisch, und die gezielten Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, Ausgangssperren und die Tatsache, dass man einem anhaltenden Konflikt ausgesetzt ist, erzeugen unvorhergesehene Belastungen. Es

wurde eine psychologische Betreuungsstelle eingerichtet, die derzeit noch ausgebaut wird. Alle Beobachter müssen sich vor ihrer Entsendung einer standardisierten strengen ärztlichen Untersuchung unterziehen. Dies geschieht nicht nur zum Nutzen der Mission, sondern soll auch sicherstellen, dass die Beobachter für den Einsatz in Gebieten, in denen die medizinischen Einrichtungen große Unterschiede in den medizinischen Standards und im Versorgungsniveau aufweisen, uneingeschränkt tauglich sind.

Um die Gesundheit und die Sicherheit ihrer Mitarbeiter zu gewährleisten, setzt die Mission auch gepanzerte Rettungsfahrzeuge und ein Team internationaler Sanitäter für die sofortige medizinische Versorgung ein. Zusätzlich zu diesen Maßnahmen werden derzeit Kapazitäten zur medizinischen Evakuierung per Hubschrauber aufgebaut. Darüber hinaus werden alle Standorte der SMM, die als feindliches Umfeld mit erhöhtem Gefahrenpotenzial eingestuft werden, einer ständigen Risikobewertung unterzogen und es werden entsprechende Maßnahmen zur Risikominderung getroffen. Leitende Mitarbeiter und Sicherheitsbeauftragte der SMM setzen sich regelmäßig und auf allen Ebenen mit den beteiligten Seiten zusammen, um über Zwischenfälle zu sprechen, deren Nachverfolgung anzumahnen und zu verlangen, dass alle Seiten sich an die Minsker Vereinbarungen halten.

### *Technische Lösungen*

Sicherheitsprobleme, die sich aus dem anhaltenden Konflikt ergeben, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Mission und fehlender Zugang zu bestimmten Gebieten – entweder aufgrund von Kampfhandlungen oder von Minen und nicht detonierten Sprengkörpern – machen somit den vermehrten Einsatz technischer Mittel für die Überwachung erforderlich, über die eine zivile Organisation in der Regel nicht verfügt. Dazu gehören Satellitenbilder, Wärmebildkameras und Drohnen. Allein die Beschaffung solcher speziellen Geräte und die Inanspruchnahme entsprechender Dienstleistungen sind in der Geschichte der OSZE einzigartig. Die kommerzielle Forschung und die Vertragsverhandlungen, die für die Auslagerung schlüsselfertiger Komplettlösungen für die Bereitstellung und den Betrieb solcher Technologien wie Drohnen und kameragestützter Überwachungssysteme erforderlich sind, sind so komplex, dass die OSZE externes technisches Know-how in Anspruch nehmen musste. Derartige Herausforderungen werden durch Verschlechterungen im Sicherheitsumfeld noch verschärft, da diese die Anbieter solcher Komplettlösungen dazu veranlassen, sich entweder zurückzuziehen oder ihre Preise zu erhöhen, um die wirtschaftliche Rentabilität sicherzustellen. Während andere Organisationen wie z.B. die Vereinten Nationen und die EU auf militärisches Know-how zurückgreifen können, ist allein die OSZE dazu in der Lage, solche Aufgaben im Rahmen eines strikt zivilen Mandats zu lösen. Erfahrung und Schulungsmaßnahmen versetzen die SMM auch in die Lage, technische Herausforderungen zu meistern wie z.B. die Anwendung eines in-

tegrierten mehrschichtigen Überwachungskonzepts, das Satellitenbilder sowie Drohnen geringer, mittlerer (vier bis 30 km) und großer (bis zu 250 km) Reichweite<sup>9</sup> umfasst, um so die Planung und Unterstützung der Überwachung durch Bodenpatrouillen zu verbessern. Satellitenbilder erlauben zwar eine breitflächige Trendanalyse auch über große Gebiete, sind jedoch oftmals infolge ungünstiger Wetterbedingungen und schlechter Lichtverhältnisse zu bestimmten Tageszeiten unmöglich. Drohnen großer Reichweite ermöglichen die Überwachung bei Nacht sowie die Echtzeitbeobachtung von Gebieten, die ansonsten für Bodenpatrouillen unzugänglich sind, aber auch sie werden von Witterungsverhältnissen behindert, insbesondere solchen, wie sie im Winter in der Ostukraine vorherrschen. Zudem besteht eines der größten Probleme beim Einsatz von Drohnen darin, dass sie das erklärte Ziel hochentwickelter Störgeräte und gezielter Abschüsse durch sowohl Flugabwehr- als auch Kleinwaffen sind. Abgesehen von den finanziellen Folgen (Drohnen großer Reichweite machten beinahe 17 Prozent des Budgets aus) handelt es sich bei Angriffen auf Drohnen der SMM um eindeutige Verstöße gegen die Minsker Vereinbarungen. Fortgesetzte Angriffe auf SMM-Drohnen dürften erhebliche haushaltspolitische Folgen sowohl für zukünftige Einsätze als auch für die Finanzierung durch die Teilnehmerstaaten haben.

Die SMM arbeitet eng mit Technikexperten zusammen, um geeignete Technologien zu erproben, die Drohnen und Satelliten noch ergänzen können. Im Zuge dieser Zusammenarbeit wurden an bestimmten „Brennpunkten“ Wärmebildkameras installiert, um eine Beobachtung an sieben Tagen rund um die Uhr zu gewährleisten. Die erste dieser Kameras wurde im Januar 2016 in dem Dorf Schyrokyne aufgestellt, zwei weitere im April 2016 in der Nähe des Flughafens Donezk und drei zusätzliche Kameras sind seit Oktober 2016 in den Truppenabzugsgebieten im Einsatz. Bei der Installation der Anlagen musste die SMM Herausforderungen wie den Erhalt von Sicherheitsgarantien, die Gewährleistung der Datensicherheit und Manipulationen bewältigen. Die Bereitstellung einer zuverlässigen Stromversorgung und der Zugang zu den Anlagen für Wartungsarbeiten sind allerdings noch ungeklärt. Dass die Überwachungstätigkeit durch den Einsatz von Kameras verbessert werden konnte, bedeutet, dass weitere noch leistungsfähigere Systeme zum Einsatz kommen werden. Für die Ausstattung der Mission werden darüber hinaus noch ausgefeiltere Systeme wie z.B. akustische Sensoren, die eine noch genauere Berichterstattung über den Waffenstillstand zuließen, in Betracht gezogen.

Die schiere Menge an Daten, die sowohl von den traditionellen Überwachungsinstrumenten als auch von den innovativen Technologien erzeugt wird, sowie ihre Verarbeitung und Auswertung sind allein schon eine Herausforderung. Zu den täglich zu verarbeitenden Informationen können bis zu

---

9 Aufgrund langwieriger Vertragsverhandlungen hat die SMM seit dem 3. August 2016 keine Drohnen großer Reichweite eingesetzt; derzeit läuft ein neues Ausschreibungsverfahren für den Betrieb von Drohnen großer Reichweite.

60 Patrouillenberichte sowie detailgenaue Bilder von Satelliten, Kameras und Drohnen geringer, mittlerer und großer Reichweite gehören, die alle ausgewertet und interpretiert werden müssen, bevor sie genutzt werden können. Hierfür hat die SMM eine Fachgruppe für Informationsmanagement eingerichtet, der Spezialisten für die Bildauswertung, Experten für Geoinformationen sowie Spezialisten für die Informations- und Datenbankverwaltung angehören. Die technischen Systeme und das Personal, das für ein solches Informationsmanagement erforderlich sind, hat es im Kontext von OSZE-Feldaktivitäten jedoch noch nie zuvor gegeben und sind nicht ohne Weiteres verfügbar. Durch die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern und die Unterstützung der Teilnehmerstaaten in diesem Bereich konnte die OSZE Synergieeffekte erzielen und Doppelarbeit vermeiden.

### *Schlussfolgerung*

Zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Beitrags mehren sich die Anzeichen für eine weitere Verschlechterung der Lage in der Ostukraine. Der gewaltsam ausgetragene Konflikt hält an, gleichzeitig tragen die politischen Verhandlungen und die Bemühungen um eine Ausweitung der Truppenabzugsgebiete kaum Früchte. In der Zwischenzeit steigen die menschlichen Kosten weiter an und die humanitären Notlagen in den vom Konflikt betroffenen Gebieten erfordern dringend Abhilfe. Die Trilaterale Kontaktgruppe und ihre Arbeitsgruppen setzen ihre Bemühungen um Mediation und Dialog-erleichterung unermüdlich fort. Die SMM unternimmt weiterhin jede erdenkliche Anstrengung, um ihr Mandat zu erfüllen, und geht bei ihrer Beobachtertätigkeit täglich große Risiken ein. Die eigentliche Herausforderung besteht nach wie vor darin, den politischen Willen und Kompromissbereitschaft auf allen Seiten zur Lösung des Konflikts zu mobilisieren. Die Rolle der OSZE, der einzigen regionalen Sicherheitsorganisation, die alle wichtigen Akteure an einen Tisch bringt, als Forum für den inklusiven Dialog und gemeinsames Handeln bleibt ebenso entscheidend wie die Mitwirkung aller OSZE-Akteure.

Insgesamt haben die Erfahrungen der OSZE mit der Entsendung und dem Management der SMM die Grenzen der zivilen Krisenbewältigung, insbesondere in einem gewaltsam ausgetragenen Konflikt und einem Sicherheitsumfeld mit hohem Risikopotenzial, aufgezeigt. Gleichwohl hat die OSZE von Beginn ihres Einsatzes an immense Anstrengungen unternommen, ihre Kapazitäten an eine völlig neuartige Situation anzupassen. Die Entsendung der SMM hat gezeigt, dass die OSZE in der Lage ist, schnell und effektiv auf eine Krise zu reagieren. Die Erarbeitung innovativer Lösungen, der Einsatz neuer Technologien, die Entwicklung komplexer operativer Verfahren und die Fähigkeit, eine große Mission – deren Mitarbeiter in der Mehrzahl direkt im Konfliktgebiet eingesetzt sind – durch ein Umfeld sich wandelnder politi-

scher und operativer Herausforderungen zu steuern, erfordern von der Organisation und ihren Mitarbeitern in vieler Hinsicht Pionierarbeit. Diese zukunftsweisenden Bemühungen werden sich auch weiterhin auf das Engagement der OSZE in der Ukraine konzentrieren. Wenn jedoch die richtigen Lehren gezogen werden, wird das Ergebnis dieser Erfahrungen eine OSZE sein, die besser als je zuvor auf Krisen reagieren kann. Lehren aus dem innovativen Ansatz der OSZE könnten auch Anregung für die breitere internationale Gemeinschaft sein, mit leichten und relativ kostengünstigen, mit moderner Technik ausgestatteten zivilen Operationen auf Krisen zu reagieren.

Gleichzeitig hat die Krise in der Ukraine gezeigt, dass es notwendig ist, das Instrumentarium der OSZE für die Bearbeitung des gesamten Konfliktzyklus noch weiter auszubauen, insbesondere ihre Fähigkeit, rasch und energisch auf sich abzeichnende und eskalierende Konflikte zu reagieren. Dabei wird die OSZE dem sich verändernden Wesen und der zunehmenden Komplexität der heutigen Konflikte und Krisensituationen Rechnung tragen müssen. Eine Analyse der sich wandelnden Sicherheitslandschaft im OSZE-Gebiet legt nahe, dass die Organisation auch in Zukunft mit extrem schwierigen Situationen und vielschichtigen Konflikten konfrontiert sein wird. Dies hat die OSZE bereits dazu veranlasst, ihre Fähigkeiten, komplexe Friedenseinsätze zu planen und mit maßgeschneiderten Mitteln und Ressourcen in allen Phasen des Konfliktzyklus und auch in einem Sicherheitsumfeld mit hohem Risikopotenzial durchzuführen, umfassend auf den Prüfstand zu stellen. Diese Überprüfung ist Teil des umfassenderen Lernprozesses der OSZE, der auf allen Ebenen in der gesamten Organisation stattfindet. Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) war von Anfang an maßgeblich an dieser Aufgabe beteiligt und wird auch weiterhin als treibende Kraft für operative und organisatorische Innovationen mit Blick auf das Engagement der OSZE vor Ort, sei es in der Ukraine oder andernorts, wirken.

## Alte und neue Herausforderungen für die OSZE

Die OSZE ist die größte regionale internationale Organisation in ihrem Gebiet. Sie hat eine umfassende Agenda und ihre Mitgliedschaft ist inklusiv. Im Prinzip gibt es keine Frage, mit der sie sich nicht befassen könnte. In der Realität ist sie jedoch – entsprechend dem politischen Willen wichtiger Teilnehmerstaaten – weitgehend auf eher periphere Unterstützungs- und Hilfsfunktionen beschränkt. Die damit einhergehenden Aufgaben können bedeutend und wichtig sein und in einigen Fällen, wie z.B. derzeit in der Ukraine, kann die OSZE sogar unersetzlich sein. Entscheidende politische, wirtschaftliche und militärische Fragen werden jedoch an anderer Stelle behandelt, auf bilateraler Ebene, in permanenten oder temporären informellen Formaten (z.B. G7, G20, Normandie-Format) oder in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen (VN), der EU oder der NATO. Diese grundlegende Einschränkung der Rolle der OSZE sollte man nicht vergessen, wenn man sich mit der Organisation befasst. Dieselbe Einschränkung eröffnet jedoch auch Chancen.

Auf den ersten Blick scheint sich die OSZE in relativ guter Verfassung zu befinden; ihr politisches Ansehen hat sich deutlich verbessert. Während die Organisation vor 2014 noch regelmäßig für tot erklärt wurde, ist dies heute nicht mehr der Fall. Mit ihrer Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) in der Ukraine spielt die OSZE in dem Land eine zentrale Rolle. Die Organisation wurde zudem von mehreren aufeinander folgenden starken Vorsitzen geführt. Die meisten Journalisten wissen inzwischen, wofür die Abkürzung OSZE steht und für Generalsekretär Lamberto Zannier ist es heute wesentlich leichter, einen Termin für ein Treffen mit dem VN-Generalsekretär zu vereinbaren als früher.

Hinzu kommt, dass das 23. Treffen des Ministerrats im Dezember 2016 in Hamburg besser verlief als erwartet. Es wurden zehn Beschlüsse verabschiedet, darunter substantielle Beschlüsse zur konventionellen Rüstungskontrolle,<sup>1</sup> zu wirtschaftlicher Konnektivität,<sup>2</sup> zu Migration<sup>3</sup> und zur Lösung des

---

1 Vgl. OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Von Lissabon bis Hamburg, Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE, MC.DOC/4/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290636>.

2 Vgl. OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 4/16, Stärkung von guter Regierungsführung und Förderung der Konnektivität, MC.DEC/4/16/Corr. 1, 9. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290671>.

3 Vgl. OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 3/16, Die Rolle der OSZE bei der Gestaltung und Steuerung großer Migranten- und Flüchtlingsströme, MC.DEC/3/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290601>.

Transnistrien-Konflikts.<sup>4</sup> Paradoxerweise scheint die OSZE – die für kooperative Sicherheit steht – von den zunehmenden Spannungen und Krisen in Europa eher zu profitieren als darunter zu leiden.

Abzuwarten bleibt jedoch, wie beständig diese bemerkenswerte Genesung der OSZE ist. Um diese Frage beantworten zu können, ist es notwendig, die Stärken und Schwächen der Organisation zu analysieren. Der vorliegende kurze Beitrag versucht daher, die derzeit dringendsten politischen, normativen und operativen Herausforderungen, vor denen die Organisation derzeit steht, sowie die Optionen, die sie zu deren Bewältigung hat, herauszufinden.

### *Die Stärken und Schwächen der OSZE*

Die OSZE muss sich an ein sich ständig veränderndes politisches Umfeld anpassen und ihre Rolle entsprechend neu definieren. Die gegenwärtige Leistung der Organisation lässt Rückschlüsse darauf zu, was sie erreichen kann und was nicht und was sie erreichen könnte, wenn sich bestimmte Bedingungen ändern.

### *Die Stärken der OSZE*

Als die mitgliederstärkste internationale Organisation in ihrem geographischen Raum und mit ihrer umfassenden Agenda weist die OSZE eine Reihe entscheidender Stärken auf.

Die grundlegendste Stärke ist ihre *breite und differenzierte Wertebasis*. Die Organisation hat in allen drei Dimensionen der Sicherheit – der militärisch-politischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie der menschlichen Dimension – ein umfangreiches Paket an Werten, Normen und Verpflichtungen verabschiedet. Diese ermöglichen es ihr, umfassende kooperative politische Strategien zu entwickeln, deren Ziel letztendlich die in Astana beschworene Vision einer „Sicherheitsgemeinschaft“ ist. Da diese Möglichkeit jedoch davon abhängt, in welchem Maße diese Normen und Verpflichtungen von den Teilnehmerstaaten – oder zumindest von der überwiegenden Mehrheit der Teilnehmerstaaten – umgesetzt werden, ist sie gegenwärtig äußerst begrenzt. Die Stärke einer gemeinsamen Wertebasis wird zur Schwäche, wenn eben diese Werte so heftig umstritten sind, wie es derzeit der Fall ist. Doch selbst wenn die OSZE-Normen und -Verpflichtungen in einer Reihe von Ländern nicht umgesetzt werden, bleiben sie doch die grundlegendste Stärke der Organisation – eine Stärke, die nicht aufgegeben werden darf.

---

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

Zweitens verfügt die OSZE über eine enorme *Versammlungsmacht*, d.h. die Fähigkeit, Menschen – in diesem Fall vor allem Vertreter von Staaten – an einem Tisch zusammenzubringen, um über Themen jeglicher Art zu diskutieren. Diese Fähigkeit ist eine direkte Konsequenz ihrer Inklusivität. Sie bedeutet, dass die Hindernisse für eine Zusammenkunft niedrig sind und die Wahrscheinlichkeit ihres Zustandekommens entsprechend hoch ist. Ein gutes Beispiel hierfür ist das informelle Ministerratstreffen, das vom deutschen Vorsitz am 1. September 2016 in Potsdam einberufen wurde und an dem rund 40 Außenminister teilnahmen. Auf dem Ministerratstreffen im Dezember 2016 in Hamburg versammelten sich fast 50 Außenminister. Dieser Erfolg wurde natürlich durch die Tatsache erleichtert, dass Deutschland die Einladungen ausgesprochen hatte. Er zeigt aber auch, dass die OSZE generell über eine große Versammlungsmacht verfügt, eine Macht, die durch eine starke Führung noch weiter gestärkt werden kann.

Ein drittes Element der Stärke der Organisation ist ihre *Fähigkeit zum Agenda Setting*. Ein gutes Beispiel dafür ist die Einführung und Erweiterung des Konzepts der „wirtschaftlichen Konnektivität“ seit dem Schweizer Vorsitz von 2014. Dieses Konzept, das ein talentierter junger Wissenschaftler an der ETH Zürich (Eidgenössische Technische Hochschule) in der Schweiz entwickelt hat, wurde 2014 vom Schweizer Vorsitz eingeführt und vom serbischen Vorsitz von 2015 sowie vom deutschen Vorsitz von 2016 fortgesetzt und ausgebaut. Schließlich verabschiedete das Ministerratstreffen von 2016 einen Beschluss über wirtschaftliche Konnektivität und machte diese damit zu einem legitimen OSZE-Thema.

Ein weiteres Beispiel ist die Einführung des Themas Migration durch den deutschen Vorsitz. Der Schweizer OSZE-Botschafter führte den Vorsitz in der zu diesem Thema eingerichteten informellen Arbeitsgruppe, deren Arbeit auf dem Hamburger Ministerrat mit einem Beschluss gekrönt wurde. Ein drittes Beispiel ist die Wiederbelebung eines etablierten Themas, das durch verschiedene negative Entwicklungen vernachlässigt worden war: der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa.

Diese Beispiele zeigen, dass neue Konzepte oder, im weiteren Sinne, politische Innovationen in der OSZE vor allem von den Teilnehmerstaaten eingeführt werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass Innovationen in der OSZE ausschließlich von den Teilnehmerstaaten ausgehen. Das Beispiel der „OSCE Security Days“, einer „Erfindung“ von Generalsekretär Lamberto Zannier, oder auch die kreative Umsetzung des 2011 auf dem Ministerratstreffen in Vilnius verabschiedeten Beschlusses Nr. 3/11 über den „Konfliktzyklus“ durch das Konfliktverhütungszentrum (KVZ)<sup>5</sup> belegen, dass Innovationen in der OSZE auch von den Durchführungsorganen und den Institutionen initiiert

---

5 Vgl. Claus Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 205-221.

werden können. Dies trifft jedoch wahrscheinlich eher auf prozessuale, organisatorische und operative Themen zu als auf *Agenda Setting* im engeren Sinne, d.h. die Einführung neuer Themen.

Ein viertes Element der Stärke der OSZE ist ihre (potenzielle) *Akteursqualität*, die Fähigkeit zu handeln, wenn ein Konsens erreicht werden kann. Die Krise in der Ukraine zeigt, dass diese Fähigkeit besonders dann wichtig ist, wenn die OSZE die am besten geeignete oder sogar die einzige internationale Organisation ist, die in einem bestimmten Umfeld handeln kann. Die Ukrainekrise weist erneut auf die herausragende Rolle der politischen Führung für die Akteursqualität der OSZE hin. Ohne die starke Führung des Schweizer Vorsitzes und die Unterstützung etlicher anderer Regierungen wäre das Mandat der SMM vom 21. März 2014 nicht verabschiedet worden und die Akteursqualität der OSZE wäre in diesem Fall nicht zustande gekommen.

Als fünftes und letztes Element seien die vielschichtigen *Verbindungen der OSZE zur Zivilgesellschaft* genannt. Beispiele hierfür sind das jährliche Implementierungstreffen der menschlichen Dimension, das größte Menschenrechtstreffen in Europa, das NGOs in vollem Umfang Zugang und Rederecht gewährt, oder auch das relativ junge (2013 gegründete) OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen, in dem 67 Mitgliedsinstitute aus 37 Staaten zur Durchführung gemeinsamer Projekte zusammenkommen.

Zusammengenommen können diese fünf Dimensionen der Stärke – die normativen Grundlagen der OSZE, ihre Versammlungsmacht, ihre Fähigkeit zum *Agenda Setting*, ihre Akteursqualität und ihre Verbindungen zur Zivilgesellschaft – durch eine starke Führung multipliziert werden. Unter bestimmten Bedingungen ist die politische Führung sogar die Voraussetzung für das Vorhandensein dieser Stärken.

#### *Die Schwächen der OSZE*

Die Schwächen der OSZE hängen eng mit ihren Stärken zusammen. In einigen Fällen wird eine potenzielle Stärke allein schon aufgrund des fehlenden politischen Willens und der fehlenden Führung zu einer Schwäche.

Das prominenteste und am häufigsten genannte Beispiel hierfür ist die *Schwierigkeit, zu Konsensbeschlüssen zu gelangen* – insbesondere unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen zunehmender Streitigkeiten und Spannungen. Die Kirgisistankrise im Jahr 2010, in der die OSZE eine wichtige Rolle hätte spielen können, wenn die Teilnehmerstaaten einen Konsens erzielt hätten, ist ein Paradebeispiel hierfür. Jedoch sollten uns die Fälle, in denen kein Konsens zustande kam und die OSZE nicht handlungsfähig war, nicht die positiven Beispiele vergessen lassen, in denen die Teilnehmerstaaten zu einem Konsens gelangten und die OSZE handlungsfähig war. Die Akteursqualität der OSZE ist eine Entweder-oder-Funktion: Entweder kann die Organisation handeln oder nicht, dazwischen gibt es nur wenig. Die poli-

tische Führung kann diese Kluft verringern oder überbrücken, so wie es ihr im Falle des SMM-Mandats gelungen ist. Eine Erfolgsgarantie gibt es jedoch nicht, erst recht nicht unter den aktuellen politischen Rahmenbedingungen.

Eine zweite und noch schwerwiegendere Schwäche ist der *Zerfall der gemeinsamen normativen Grundlage* aller Teilnehmerstaaten. Dies war im Laufe der letzten 15 Jahre zwar bereits als schleichender Prozess zu beobachten, hat sich jedoch in jüngster Zeit erheblich beschleunigt und wird durch die autoritäre Wende in allzu vielen westlichen Ländern verstärkt. Für eine Organisation, die so stark auf Werte gegründet ist wie die OSZE, ist eine Situation, in der sie ihre konkrete Politik nicht mehr auf diese Werte stützen kann, ein echtes Dilemma.

Eine dritte Schwäche der OSZE, die vor allem in Zeiten zutage trat, in denen die OSZE wenig politische Beachtung fand, ist eine *schwache politische Führung*. Zumindest vorläufig hat sich dies dank mehrerer aufeinander folgender starker Vorsitze, die für die Funktionsfähigkeit der Organisation von entscheidender Bedeutung sind, gebessert.

Eine vierte und weithin bekannte Schwäche der OSZE sind ihre *geringen operativen Fähigkeiten*. Dies betrifft verschiedene Aspekte, darunter finanzielle Ressourcen, Rechtspersönlichkeit, Planungskapazitäten, fachliches Know-how und die operative Führung. Wie nicht nur die Implementierung des Beschlusses Nr. 3/11, sondern auch der Gesamthaushaltsplan für das Jahr 2016 gezeigt hat, mit dem mehrere zusätzliche Stellen in dem extrem unterbesetzten KVZ des OSZE-Sekretariats geschaffen wurden, kann dieses Problem jedoch von interessierten Teilnehmerstaaten und den Durchführungsorganen der Organisation behoben werden, wenn auch nur sehr langsam.

Und schließlich beschränken sich die *Verbindungen der OSZE zu zivilgesellschaftlichen Akteuren* weitgehend auf die menschliche Dimension und stellen damit ein unzureichend genutztes Potenzial dar. Während zahlreiche NGOs im Rahmen der menschlichen Dimension am OSZE-Prozess beteiligt sind, wird die Zivilgesellschaft in die politisch-militärische Dimension so gut wie gar nicht einbezogen. Hier hat erst in jüngster Zeit mit der Entwicklung des OSZE-Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen, das sich mit sicherheitsrelevanten Projekten befasst, eine Veränderung eingesetzt. Die Tatsache, dass mehr als die Hälfte der Teilnehmer der vom deutschen Vorsitz im Mai 2016 in Berlin organisierten Konferenz „*Connectivity for Commerce and Investment*“ aus dem Privatsektor kamen, hat das Potenzial für die Einbindung der Zivilgesellschaft auf beeindruckende Weise verdeutlicht.

Die verschiedenen Stärken und Schwächen der OSZE ergeben eine Art variabler Geometrie, deren Form von ihren Eingangsvariablen abhängt. Jede Dimension bietet Möglichkeiten, die Organisation zu stärken – oder sie durch Vernachlässigung oder zu geringe Investitionen zu schwächen. Im Folgenden

werde ich auf die dringendsten politischen, normativen und operativen Herausforderungen für die OSZE eingehen.

### *Die Auseinandersetzung mit zentralen Themen*

Die politische Landschaft ist heute komplizierter als je zuvor und die Tendenz hält an. Zu den Entwicklungen, die für die OSZE von unmittelbarer Bedeutung sind, gehören vor allem die folgenden vier Trends.

*Erstens* verschlechtern sich die Beziehungen zwischen den westlichen Staaten und Russland weiter und es gibt keine Anzeichen für eine baldige positive Wende. Es besteht im Gegenteil sogar die Gefahr, dass die weit auseinandergehenden Auffassungen die Arbeit der OSZE erheblich behindern könnten. Auf dem Hamburger Ministerratsreffen war Russland nicht bereit, auch nur irgendeinen vom Vorsitz eingebrachten Beschluss im Bereich der menschlichen Dimension zu verabschieden. Als mögliche Reaktion darauf zog eine große westliche Delegation in Erwägung, überhaupt keine Beschlüsse zu verabschieden, solange Russland sich weigerte, Beschlüsse zu Fragen der menschlichen Dimension zu akzeptieren. Sollte sich diese Logik durchsetzen, könnte dies zu einer ernststen Blockade führen, die die Funktionsfähigkeit der Organisation insgesamt erheblich beeinträchtigen würde.

*Zweitens* verschlechtert sich die Lage weiter durch die autoritäre Wende in mehreren westlichen Staaten, allen voran in den USA. Autoritäre westliche Parteien wie die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) haben bereits begonnen, Kooperationsabkommen mit Putins Regierungspartei Einiges Russland abzuschließen.<sup>6</sup> Vieles hängt in erster Linie davon ab, welchen Kurs die Regierung des designierten US-Präsidenten Donald Trump einschlagen wird, doch kann eine vereinte autoritäre Koalition zwischen westlichen Staaten und der Russischen Föderation nicht mehr so definitiv ausgeschlossen werden wie noch vor einem Jahr. Dies würde nicht nur zu einer völlig anderen politischen Konstellation in Europa und der Welt führen, die so neu wäre, dass niemand ihre Folgen voraussehen könnte. Im Extremfall könnte sie sogar dazu führen, dass der Westen als politische Koalition und politisches Konzept auseinanderbricht oder zumindest tiefe Risse davonträgt, vor allem aber dazu, dass seine normative Basis, die nahezu gleichbedeutend mit dem OSZE-*Acquis* ist, massiv ausgehöhlt wird.

*Drittens* wird dies noch verschärft durch die allgemeinere Tendenz zur Abschwächung des Multilateralismus als *Win-win*-Konzept (selbst bei seinen ehemaligen Verfechtern) sowie eine zunehmende Tendenz zu Protektionismus, Isolationismus und anderen Varianten unilateraler Ansätze.

Und *viertens* lässt sich schließlich insbesondere in Bezug auf Europa hinzufügen, dass der Kontinent zunehmend von äußeren Faktoren beeinflusst wird,

---

6 Vgl. FPÖ schließt Abkommen mit „Einiges Russland“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. Dezember 2016, S. 2.

über die er immer weniger Kontrolle hat. Zwei völlig unterschiedliche Beispiele, die jedoch die Breite dieses Trends verdeutlichen, sind die Kriege im Nahen Osten und der Einfluss Chinas.

In dieser komplizierten Situation sollte sich die OSZE mit einer Reihe von Fragen befassen, die entweder unumgänglich sind oder aber der Organisation und ihren Teilnehmerstaaten neue Möglichkeiten eröffnen würden. Ein erster Fragenkomplex umfasst Bereiche, in denen die OSZE bereits Beschlüsse verabschiedet hat – wie z.B. wirtschaftliche Konnektivität und Migration –, und in denen mehrere konkrete Schwerpunkte denkbar sind.

Ein gutes Beispiel hierfür ist die *konventionelle Rüstungskontrolle*, ein traditionell unter dem Dach der OSZE angesiedeltes Thema, das jedoch im Laufe der letzten 15 Jahre abgewertet und ausgehöhlt wurde. Aufgrund einer Initiative des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier wurde konventionelle Rüstungskontrolle nun wieder auf die Tagesordnung der OSZE gesetzt. In der Ministerratserklärung „Von Lissabon bis Hamburg“ heißt es dazu: „Die Rüstungskontrolle, die Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung einschließt, ist fester Bestandteil des umfassenden und kooperativen Sicherheitskonzepts der OSZE. [...] Wir sagen heute in Hamburg zu, unter anderem ausloten zu wollen, wie sich die negativen Entwicklungen in der Architektur der konventionellen Rüstungskontrolle und der VSBM in Europa rückgängig machen lassen.“<sup>7</sup> Dies wird aus mehreren Gründen eine schwierige Aufgabe sein, der sich die OSZE jedoch definitiv stellen muss. *Erstens* wird es schwierig sein, substantielle Rüstungskontrollabkommen zu erreichen, solange die zentralen Fragen einer zukünftigen europäischen Ordnung nicht beantwortet sind. Konventionelle Rüstungskontrolle muss jedoch ein Kernelement einer solchen kooperativen Ordnung sein, was bedeutet, dass beides parallel zueinander entwickelt werden muss. *Zweitens* wird es infolge des in den letzten 30 Jahren erzielten enormen technologischen Fortschritts heute im Vergleich zu den KSE-Verhandlungen 1989-1990 schwieriger sein zu definieren, was genau konventionelle Rüstungskontrolle abdecken sollte und was nicht. Dies betrifft u.a. Drohnen, Marschflugkörper, Raketenabwehrsysteme, bestimmte Waffensysteme der Marine sowie paramilitärische Kräfte. *Drittens* sollte zwar klar sein, dass jeder OSZE-Teilnehmerstaat im Anwendungsbereich eines künftigen Abkommens über konventionelle Rüstungskontrolle berechtigt ist, dem Abkommen beizutreten, allerdings ist der Anwendungsbereich bei Weitem noch nicht klar definiert, auch die Frage, auf welche Art und Weise Entwicklungen in Nachbarregionen Rechnung getragen wird, ist noch offen. Und *viertens* wird es schwierig sein, einen effektiven Rüstungskontrollprozess in die Wege zu leiten, bedenkt man, wie weit wir noch von offiziellen Konsultationen entfernt sind, von Verhandlungen ganz zu schweigen. Die Steinmeier-Initiative war zunächst nur von einer „Freundesgruppe“ sowie auf bilateraler Ebene diskutiert worden. Mit der Er-

---

7 OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Von Lissabon bis Hamburg, a.a.O. (Anm. 1), Absätze 2 und 3.

klärung „Von Lissabon bis Hamburg“ wurde sie jedoch auch zu einem Thema für die OSZE insgesamt. Es bleibt abzuwarten, wie diese beiden Elemente kombiniert werden.

Einen zweiten Fragenkomplex, der möglicherweise noch schwieriger zu behandeln sein wird, bilden neue und umstrittene Fragen sowie Bereiche, in denen Schritte hilfreich wären, die über bloße Erklärungen hinausgehen. Die drei Beispiele, auf die ich an dieser Stelle eingehen möchte, sind die Auseinandersetzung mit der autoritären Wende, die Erarbeitung praktikabler Strategien zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (*violent extremism and radicalization that lead to terrorism*, VERLT) sowie der Umgang mit dem OSZE-Nachbarn China.

*Die Auseinandersetzung mit der autoritären Wende*, die immer mehr westliche Länder betrifft, wird aller Wahrscheinlichkeit nach unvermeidlich sein, wenn die OSZE ihre moralische und normative Glaubwürdigkeit bewahren will. Es ist trivial, aber die OSZE-Verpflichtungen gelten für alle Teilnehmerstaaten. Wenn die polnische Regierung Maßnahmen zur Aushöhlung des Rechts auf friedliche Versammlung und Demonstration (Kopenhagener Dokument von 1990, Absatz 9.2) in Erwägung zieht, muss dies ebenso kritisiert werden wie vergleichbare Schritte eines jeden Staates „östlich von Wien“. Für die OSZE-Institutionen ist es eine Frage der Glaubwürdigkeit, solche Themen zur Sprache zu bringen. Sowohl politisch als auch psychologisch wird dies schwierig werden, denn es könnte bedeuten, EU-Mitgliedstaaten oder NATO-Verbündete kritisieren zu müssen. Schwierig könnte es auch für zukünftige Vorsitze sein, die unter dem Druck starker autoritärer Kräfte in ihrem eigenen Land agieren. Insgesamt stellt die autoritäre Wende in der westlichen Welt die normative Integrität der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten auf eine ernste Probe.

*Die Erarbeitung praktikabler Strategien zur Bekämpfung von VERLT* kann auf dem umfassenden *Acquis* der OSZE in diesem Bereich aufbauen, zu dem auch der jüngste, in Hamburg verabschiedete Beschluss gehört.<sup>8</sup> Dank ihrer umfassenden Wertebasis und ihres zivilen Charakters ist die OSZE bestens dafür geeignet, in diesem Bereich mehr zu unternehmen. Da die gegenwärtigen Anstrengungen weitgehend, wenn auch nicht ausschließlich deklaratorischer Art sind, bestünde die Aufgabe darin, praktikable Präventionsstrategien gegen gewalttätigen Extremismus und Radikalisierung zu entwickeln. Dazu bedarf es unterschiedlicher Ansätze für unterschiedliche Regionen und Zielgruppen. Erforderlich wäre außerdem die umfassende Einbeziehung einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteure, ohne die keine praktikable Präventionsstrategie entwickelt werden kann. Die OSZE könnte im weiteren Sinne „als Ideenwerkstatt für dimensionenübergreifende Sicherheit“<sup>9</sup> dienen, wie

---

8 Vgl. OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Erklärung über die Verstärkung der OSZE-Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, MC.DOC/1/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290481>.

9 Marc Perrin de Brichambaut, Sechs Jahre als OSZE-Generalsekretär: ein analytischer und persönlicher Rückblick, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der

der ehemalige Generalsekretär der OSZE Marc Perrin de Brichambaut es einmal formulierte. Ein solcher Prozess könnte schrittweise mit Projekten in verschiedenen Ländern, einschließlich westeuropäischen, beginnen.

*Der Umgang mit China* ist gleichermaßen wichtiger und schwieriger geworden. China ist nicht nur in Zentralasien, sondern auch in Ost- und Südosteuropa zu einem wichtigen Akteur geworden. China verfolgt eine politische Strategie gegenüber Europa und hat Zugang zu Europa, während die europäischen internationalen Organisationen wie die EU oder die OSZE so gut wie keine fundierte politische Strategie gegenüber China verfolgen und auch nur begrenzten Zugang haben. Es ist an der Zeit, dass die europäischen internationalen Organisationen (und Staaten) dieser sich abzeichnenden Asymmetrie entgegenwirken. Das betrifft auch die OSZE, die zumindest damit anfangen muss, eine politische Strategie gegenüber China zu entwickeln. Die Einladung einer chinesischen Delegation zur Konferenz des deutschen Vorsitzes über wirtschaftliche Konnektivität war ein erster Schritt.

#### *Die Auseinandersetzung mit dem normativen Dilemma*

Die OSZE ist eine zutiefst normenorientierte Organisation. Prinzipien, Normen und Verpflichtungen sind die „politische DNA“ der OSZE und können nicht abgeschafft werden, ohne die Organisation zu zerstören. Die OSZE-Institutionen sind die Hüter der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen.

Die unzureichende Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen, insbesondere in der menschlichen Dimension, wurde in den vergangenen Jahren heftig kritisiert. Der Ruf nach einer besseren Implementierung setzt jedoch voraus, dass alle Beteiligten den Verpflichtungen grundsätzlich zustimmen und nur deren Umsetzung verbessert werden muss. Dieses Credo liegt auch den OSZE-Institutionen und jenen OSZE-Treffen zugrunde, bei denen die Erfüllung der in der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen überprüft wird, also dem jährlichen Implementierungstreffens der menschlichen Dimension, den Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension und den Seminaren zur menschlichen Dimension.

Gibt man sich jedoch mit dem Gedanken zufrieden, das Problem bestehe lediglich in der unzureichenden Implementierung der Verpflichtungen, so ist dies bis zu einem gewissen Grad eine politische Selbsttäuschung. Eine Reihe von OSZE-Verpflichtungen wird von einigen Teilnehmerstaaten nicht oder nicht mehr – oder wurde vielleicht auch nie – mitgetragen. Das ist eine Frage der Substanz, nicht nur der Umsetzung. Das betrifft zwei wichtige Bereiche: *Erstens* wurde der Helsinki-Dekalog zwar von keinem der Teilnehmerstaaten je widerrufen, doch weichen die Interpretationen der in ihm verankerten Prinzipien und ihrer Wechselbeziehungen oftmals so stark vonei-

---

Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2012, S. 27-54, hier: S. 42.

inander ab – und schließen sich teilweise aus –, dass es unmöglich ist, konkrete politische Maßnahmen auf ein gemeinsames Verständnis dieser Prinzipien zu gründen. *Zweitens* werden die menschenrechtlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Normen, die im Kopenhagener Dokument von 1990, in der Charta von Paris und in zahlreichen Nachfolgedokumenten enthalten sind, von einer Reihe von Ländern nicht mehr mitgetragen. Oder sie werden auf eine Art und Weise und entsprechend einer Interpretation befolgt, die von anderen Staaten als eine Verzerrung eben dieser Normen wahrgenommen wird. Vielleicht war es naiv anzunehmen, dass Gesellschaften, die nie Demokratie erlebt haben, und Staaten, die im Grunde vormodern sind, den normativen *Acquis* der OSZE innerhalb weniger Jahrzehnte übernehmen könnten. Das Ergebnis dieser Divergenz ist ein normativer Konsens zwischen wichtigen Teilnehmerstaaten, der nicht stark genug ist, um als Grundlage für die politische Entscheidungsfindung zu dienen. Damit ist eines der prägendsten Merkmale der OSZE – die über Jahrzehnte aufgebaute kooperative Sicherheitspolitik, die *per definitionem* auf Normen beruht – nahezu hinfällig geworden ist. Für die OSZE entsteht daraus ein grundsätzliches Dilemma, das bislang noch nicht offen diskutiert wurde: Sie kann einerseits ihre Prinzipien und Verpflichtungen nicht aufgeben, wenn sie nicht nur ein Forum für interessengeleitete Verhandlungen sein will. Andererseits wäre es aber ebenso sinnlos, auf Prinzipien zu beharren, die von einem Großteil der Teilnehmerstaaten nicht eingehalten werden.

Dies ist ein echtes Dilemma, für das es keine einfache Lösung gibt. Der einzige mögliche Ausweg wäre, praktische interessengeleitete Politik in Bereichen wie z.B. Konfliktbearbeitung mit einem ehrlichen, langfristigen Dialog über Normen und Prinzipien zu kombinieren. Ein solcher Dialog, in dem Meinungsverschiedenheiten offen diskutiert und nicht als Implementierungsdefizite kaschiert werden, findet in der OSZE hauptsächlich aus zwei Gründen bislang nicht statt: Zum einen ist es bequemer, weiterhin mit der Fiktion zu leben, dass wir noch immer eine weitgehend gemeinsame normative Basis haben; zum anderen ist in den westlichen Ländern auch die Befürchtung weit verbreitet, dass die Aufnahme eines Dialogs über Normen zu Verhandlungen führen würde, in denen die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen verwässert werden. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, darauf zu bestehen, dass die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen nicht neu verhandelt werden. Jedoch muss über ihre Bedeutung und ihre Auslegung diskutiert werden und es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass eine solche Diskussion zwangsläufig zu einer Verwässerung der Prinzipien führt. Im Gegenteil: Werden die OSZE-Verpflichtungen nicht diskutiert, wird ihre Relevanz in einer Reihe von Ländern wahrscheinlich weiter abnehmen.

Ein Dialog über Normen ist ein langfristiges Unterfangen mit wenig oder gar keinen sichtbaren kurzfristigen Auswirkungen. Er wird nur dann fruchtbar sein, wenn er sich nicht darauf beschränkt, Vorwürfe gegen bestimmte Länder zu erheben, sondern auch Defizite in etablierten westlichen Demokratien

anspricht, die durch die autoritäre Wende zunehmend sichtbar werden. *Track-II-* und *Track-1,5-*Formate könnten hier eine wichtige Rolle spielen. So empfahl der kürzlich veröffentlichte Bericht „*European Security – Challenges at the Societal Level*“ des OSZE Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen beispielsweise „einen Dialog über Normen auf gesellschaftlicher Ebene zu führen“ und „ein Dialogformat zur Reflexion über eine gemeinsame normative Grundlage, ausgehend von einer Darstellung des Status quo, zu schaffen“.<sup>10</sup>

#### *Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE*

Die Ukrainekrise zeigt beispielhaft die Möglichkeiten und Grenzen der OSZE auf. Das politische Konfliktmanagement findet nicht im OSZE-Kontext statt, sondern im Rahmen des Normandie-Formats (Frankreich, Deutschland, Russland, Ukraine) und auf bilateraler Ebene, während die SMM der OSZE versucht, die in diesen Formaten getroffenen politischen Entscheidungen vor Ort umzusetzen. Synchronisiert werden diese beiden Ebenen von der Trilateralen Kontaktgruppe (Russland, Ukraine, OSZE). Die Trilaterale Kontaktgruppe unterhält Kommunikations- und Verbindungen zu den *De-facto*-Behörden in den Regionen Donezk und Luhansk,<sup>11</sup> die die Minsker Vereinbarungen gemeinsam mit den drei Mitgliedern der Trilateralen Kontaktgruppe unterzeichnet haben.

Dass die OSZE die politischen Zügel nicht in der Hand hält, bedeutet nicht, dass die von ihr wahrgenommenen Aufgaben unwichtig seien. Ganz im Gegenteil: Was die SMM derzeit vor Ort in der Ostukraine macht, ist für den Konfliktbearbeitungsprozess unverzichtbar und könnte von keiner anderen internationalen Organisation geleistet werden. Die EU und die NATO sind Teil der Konfliktkonstellation, und die VN sind angesichts der Überlastung durch Aufgaben, vor denen sie in anderen Teilen der Welt, insbesondere in Afrika, stehen, alles andere als darauf versessen, tätig zu werden. Kurz gesagt: Die OSZE ist zumindest in diesem Fall in ihrer Implementierungsfunktion unersetzlich.

Niemand hätte gedacht, dass die OSZE in der Lage sein würde, innerhalb weniger Monate die 1.000 Mann starke SMM zu entsenden und auszurüsten. Weitaus stärkere Organisationen wie die VN oder die EU hätten für die glei-

---

10 Wolfgang Zellner (principal drafter)/Irina Chernykh/Alain Déletroz/Frank Evers/Barbara Kunz/Christian Nünlist/Philip Remler/Oleksiy Semenyi/Andrei Zagorski, *European Security – Challenges at the Societal Level*, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Hamburg, Dezember 2016, S. 32 (eigene Übersetzung).

11 Einen ausgezeichneten Überblick über die Arbeit der Trilateralen Kontaktgruppe gibt der Beitrag von Heidi Tagliavini, *Mediation während der Krise in der Ostukraine bis zum 23. Juni 2015*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2015*, Baden-Baden 2016, S. 239-251. Botschafterin Tagliavini war die erste Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Konflikt in der Ostukraine.

che Aufgabe wesentlich mehr Zeit gebraucht. Diese Feststellung ist keineswegs trivial, und es lohnt sich, einmal detaillierter zu untersuchen, warum die OSZE die SMM so rasch entsenden konnte. Die folgenden Gründe scheinen dabei eine Rolle zu spielen:

*Erstens* hat das KVZ den 2011 vom Ministerrat in Vilnius verabschiedeten Beschluss Nr. 3/11 über „Elemente des Konfliktzyklus“,<sup>12</sup> systematisch und kreativ innerhalb von zwei Jahren in die Praxis umgesetzt. Zwei Innovationen waren hier von entscheidender Bedeutung: Ein *Personenverzeichnis zur raschen Entsendung* von „*First Responders*“, die von anderen OSZE-Feldoperationen zur Verfügung gestellt werden, ermöglichte die Entsendung von rund 30 Personen innerhalb weniger Tage. Ein *virtueller Ausrüstungspool* erleichterte auf der Basis eines besonderen Vertragsmodells die rasche Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen. „Aufgrund der im Voraus ausgehandelten Verträge konnte das Sekretariat sämtliche in Österreich verfügbaren Splitterschutzwesten aufkaufen, innerhalb weniger Tage mehrere neue gepanzerte Fahrzeuge mit einem Lkw nach Kiew transportieren und weitere wichtige Ausrüstungsgegenstände ankaufen. Als die Mitarbeiter vor Ort eintrafen, fanden sie dort die benötigte Ausrüstung bereits vor.“<sup>13</sup> Verglichen mit der einzigen anderen Feldoperation von ähnlicher Größe in der Geschichte der OSZE, der Kosovo-Verifizierungsmission von 1998/1999, stellte dies eine wesentlich höhere operative Bereitschaft dar.

Der *zweite* Faktor, der zu diesem Erfolg beigetragen hat, war der äußerst aktive Schweizer Vorsitz, der nicht nur den politischen Prozess initiierte und leitete, sondern auch das operative Vorgehen tatkräftig unterstützte.

*Drittens* unterstützten viele Teilnehmerstaaten die Entsendung und die operative Tätigkeit der SMM durch die Abordnung von Personal und durch freiwillige finanzielle Zuwendungen, die in der Anfangsphase einen wesentlichen Teil des SMM-Budgets abdeckten. Im Herbst 2016 hatten 44 Teilnehmerstaaten fast 700 Beobachter abgestellt.<sup>14</sup> Frankreich und Deutschland übernahmen als Vermittler im Rahmen des Normandie-Formats eine besondere politische Verantwortung.

Insgesamt sind zwei Dinge in der Entwicklung der SMM und ihren operativen Voraussetzungen interessant: Auch wenn es unmöglich ist, die drei oben genannten eng miteinander verwobenen Faktoren einzeln zu gewichten, kann man *erstens* sagen, dass Beschluss Nr. 3/11 allein von den Durchführungsorganen der OSZE implementiert wurde, während in den beiden anderen Phasen ein wesentlicher Input vom Vorsitz und von den Teilnehmerstaaten hinzukam. Es kann als glücklicher Umstand betrachtet werden, dass alle drei

---

12 Vgl. 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, unter: <http://www.osce.org/de/mc/86623>.

13 Neukirch, a.a.O. (Anm. 5), S. 209.

14 Vgl. OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine, Status Report as of 26 October 2016, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/277396>.

Faktoren gleichzeitig vorhanden waren und reibungslos ineinander griffen. Verallgemeinernd ausgedrückt: Eine Spitzenleistung der OSZE setzt die Zusammenarbeit zwischen einem starken Vorsitz, anderen wichtigen Teilnehmerstaaten und den Durchführungsorganen voraus

*Zweitens:* Während Beschluss Nr. 3/11 schrittweise über einen Zeitraum von zwei Jahren umgesetzt wurde, wurde die SMM unmittelbar nach der Verabschiedung ihres Mandats am 21. März 2014 innerhalb kürzester Zeit eingerichtet. Dies bedeutete eine erhebliche Steigerung der operativen Tätigkeit der OSZE.

Eine Lehre aus der Ukraine lautet daher, dass ein solcher Sprung nach vorn in den operativen Fähigkeiten der OSZE durch eine Phase schrittweiser Verbesserungen vorbereitet werden muss. Es bleibt zu hoffen, dass diese Erfahrung ihre Gültigkeit behält, wenn und falls die OSZE vor einer Situation steht, in der die Einrichtung einer noch größeren oder technisch noch komplizierteren Feldoperation erforderlich ist – sei es eine Polizeimission in der Ukraine, um die die ukrainische Regierung wiederholt ersucht hat, oder ein Friedenseinsatz in Berg-Karabach im Anschluss an ein Abkommen zur Lösung des Konflikts in der Region.<sup>15</sup>

### *Politische Führung*

In der gegenwärtigen Situation ist die politische Führung entscheidend. In den letzten Jahren hatte die OSZE das Glück, starke Vorsitze zu haben, und daran wird sich in nächster Zukunft wahrscheinlich auch nichts ändern. Langfristig gibt es jedoch mehrere Optionen für eine gemeinsame Führung, durch die eine stärkere Lenkung der Organisation institutionalisiert werden könnte. Eine solche Möglichkeit wäre eine starke Troika, in der die Führung des Vorsitzes durch den Input des vorangegangenen und des zukünftigen Vorsitzes gestärkt wird. Seit der Übernahme des Vorsitzes durch die Schweiz 2014 wurde die Troika deutlich gestärkt. Ebenso wurde erkannt, dass es von Vorteil ist, die Persönlichen Vertreter und Sonderbeauftragten der Vorsitze nicht jedes Jahr auszuwechseln, sondern sie für einige Jahre beizubehalten. Eine weitere Option besteht darin, dass interessierte Staaten den Vorsitz eines der drei Ausschüsse des Ständigen Rates oder einer informellen Arbeitsgruppe übernehmen, die sich einem speziellen Thema widmet. Ein gutes Beispiel hierfür ist die informelle Arbeitsgruppe zu Cybersicherheit, die sich im Januar 2016 unter der Leitung von US-Botschafter Daniel Baer auf ein zweites Paket von vertrauensbildenden Maßnahmen im Bereich Cybersicherheit geeinigt hat.

---

15 Zu Einzelheiten dazu, welche Kapazitäten der OSZE fehlen, um auch nur einen kleinen friedenserhaltenden Einsatz durchführen zu können, vgl. Wolfgang Zellner, *European Security: How to Strengthen OSCE Peace Operations*, in: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *OSCE Focus Conference Proceedings*, 9.-10. Oktober 2015, Maison de la Paix, Genf, Genf 2016, S. 92-112.

Ähnliche Initiativen sind auch für stärker operative Fragen denkbar. Vor einiger Zeit hat sich eine Gruppe von Staaten, darunter Finnland, die Schweiz und die Türkei, zum Ziel gesetzt, auf die Schaffung von Kapazitäten zur Unterstützung von Mediationsbemühungen im KVZ hinzuwirken. Dies ist ihnen auch gelungen. Es gibt noch andere Beispiele, doch am wichtigsten ist eine veränderte Denkweise: Die Staaten sollten sich jederzeit für die Organisation verantwortlich fühlen, und nicht nur dann, wenn sie den Vorsitz innehaben.

## Von Lissabon bis Hamburg – für einen Neustart in der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa

*Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen im Rahmen des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016*

Das OSZE-Außenministertreffen in Hamburg im Dezember 2016 war ein Meilenstein für die Sicherheit Europas. Wider Erwarten gelang die Annahme substanzieller Ministererklärungen, gerade auch im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle und der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM). Die in Hamburg erzielte Einigung auf das Dokument „Von Lissabon bis Hamburg – Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE“ hat nicht allein politisch-symbolische Wirkung. Die Erklärung enthält auch ein klares Mandat zur Schaffung eines „strukturierten Dialogs“ über sicherheitspolitische Herausforderungen in Europa und deren rüstungskontrollpolitische Implikationen. Damit ist ein entscheidender Schritt zur Verankerung der Rüstungskontrollinitiative von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier im OSZE-Rahmen gelungen.

### *Risse in der europäischen Rüstungskontrollarchitektur*

Nach dem Ende des Kalten Krieges schien es lange selbstverständlich, davon auszugehen, dass die in der Charta der Vereinten Nationen, der Schlussakte von Helsinki und der Charta von Paris verankerten gemeinsamen Prinzipien und Verpflichtungen künftig das Fundament für Frieden, Stabilität und Zusammenarbeit in Europa bilden würden. Doch dieses Fundament ist brüchig geworden. Russlands völkerrechtswidrige Annexion der Krim und seine anhaltende Intervention im Osten der Ukraine haben über 40 Jahre mühsam aufgebautes Vertrauen zerstört, unsere auf gemeinsamen Werten und Prinzipien beruhende kooperative Sicherheitsarchitektur in Frage gestellt und Europa in die schwerste sicherheitspolitische Krise seit dem Ende des Kalten Krieges gestürzt. Die Auswirkungen dieser Krise sind beinahe täglich zu spüren. So finden 26 Jahre nach dem Ende der Blockkonfrontation wieder militärische Großmanöver in Europa statt, es kommt zu gefährlich nahen Begegnungen von Kampfflugzeugen über der Ostsee und dem Schwarzen Meer und es wächst die Sorge vor einer möglichen – absichtlichen oder unabsichtlichen – Eskalation.

Mit dem Vorsitz in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat Deutschland 2016 bewusst Verantwortung übernommen – und dies nicht trotz, sondern gerade wegen der aktuellen sicherheitspoliti-

schen Herausforderungen in Europa. Gerade in diesen schwierigen Zeiten ist es wichtig, die OSZE als unverzichtbares Forum für Dialog, Sicherheit und Vertrauensbildung in Europa zu erhalten und – soweit möglich – zu stärken. Neben dem Krisen- und Konfliktmanagement in der Ukraine hat sich die deutsche Bundesregierung im Vorsitzjahr mit ihrem dreistufigen Ansatz „Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wiederherstellen“ intensiv darum bemüht, die richtigen Weichen für die Zukunft der OSZE und für den langen und schwierigen Weg zurück zu einer kooperativen Sicherheitsarchitektur in Europa zu stellen.

Die im Rahmen der OSZE geschaffenen Instrumente zur konventionellen Rüstungskontrolle und VSBM waren von Beginn an eine der tragenden Säulen der kooperativen europäischen Sicherheitsarchitektur. Ihnen ging vor über 40 Jahren im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ein langer, bisweilen auch schwieriger Dialog hochrangiger Politiker und Militärs über grundlegende Fragen der europäischen Sicherheit und ein stabileres militärisches Gleichgewicht in Europa voraus. Zu den wichtigsten Ergebnissen dieses Dialogs gehörte ein umfassendes Netz miteinander verknüpfter und einander verstärkender Rüstungskontrollverpflichtungen, die potenzielle Eskalationsdynamiken bereits im Vorfeld eindämmen sollten.

Der 1990 zwischen den damaligen Mitgliedstaaten der NATO und des Warschauer Pakts geschlossene Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) ist ein Kernelement dieser Rüstungskontrollarchitektur. Er hat bis heute zur Vernichtung von über 60.000 schweren Waffen in Europa geführt und insbesondere durch seine regionalen Obergrenzen für die Stationierung von Streitkräften einen zentralen Beitrag zu militärischer Zurückhaltung und damit für mehr Sicherheit und Stabilität in Europa geleistet. Das Wiener Dokument (WD) und seine Mechanismen zur Risikominimierung und Vertrauensbildung (z.B. durch Vorankündigung und Beobachtung großer militärischer Übungen) sowie die kooperativen Beobachtungsflüge des Vertrags über den Offenen Himmel haben ergänzend ganz wesentlich zu mehr Vertrauen und Berechenbarkeit zwischen den Streitkräften im OSZE-Raum beigetragen. Dieses System sich wechselseitig ergänzender Vereinbarungen wurde 1996 auf dem OSZE-Ministerrat in Lissabon erstmals als „Rahmen für Rüstungskontrolle“ im OSZE-Raum bezeichnet.

Heute, zwanzig Jahre später, zeigt die konventionelle Rüstungskontrollarchitektur, die sich über viele Jahre als verlässlicher Garant für Sicherheit und Stabilität erwiesen hat, deutliche Risse. Sie hat mit dem militärischen, technologischen und vor allem auch politischen Wandel in Europa nicht Schritt gehalten. So ist das 1999 verhandelte „Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa“ (AKSE) aufgrund nicht vollständig erfüllter Verpflichtungen Russlands zum Abzug seiner Streitkräfte vom Territorium der Republik Moldau und Georgiens nie in Kraft getreten. Seit 2007 sehen wir uns zudem mit der einseitigen Aussetzung

des bestehenden KSE-Vertrags durch Russland konfrontiert. Zahlreiche Krisen und Regionalkonflikte haben die Grenzen der Anwendbarkeit vorhandener Instrumente aufgezeigt und die Ukraine-Krise hat die Gräben zwischen Russland und dem Westen vertieft. Die eigentlich für die Schaffung von mehr Vertrauen und Stabilität gedachten Mechanismen des Wiener Dokuments und des Vertrags über den Offenen Himmel werden immer häufiger unter Ausnutzung von Regelungslücken unterlaufen, der Geist der Verträge wird missachtet.

Kurzum: Die auf der OSZE basierende Rüstungskontrollarchitektur ist in eine Krise geraten. Damit droht eine neue Rüstungsspirale in Europa, der Einhalt geboten werden muss.

#### *Mit Struktur in die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle*

Insbesondere eine während des deutschen OSZE-Vorsitzes auf den Weg gebrachte Initiative im Hinblick auf den Lissabonner „Rahmen für Rüstungskontrolle“ ist besonders hervorzuheben.

Bereits im Vorfeld des informellen OSZE-Außenministertreffens in Potsdam im September 2016 hatte sich Bundesaußenminister Steinmeier für einen Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle ausgesprochen. Ziel dieser Initiative ist vor dem Hintergrund der aktuellen sicherheitspolitischen Entwicklungen in Europa die Rückkehr zu mehr Berechenbarkeit, militärischer Zurückhaltung und Transparenz. Gemeinsam mit der Modernisierung der VSBM des Wiener Dokuments stellte die Rüstungskontrollinitiative einen der Schwerpunkte des deutschen OSZE-Vorsitzjahres dar. In ihrem Rahmen warb Außenminister Steinmeier seither mit Nachdruck für die Aufnahme eines strukturierten Dialogs über aktuelle Sicherheits Herausforderungen und über die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa.

Sowohl das informelle OSZE-Außenministertreffen in Potsdam als auch zahlreiche darauffolgende bilaterale Gespräche bestätigten das Interesse vieler OSZE-Teilnehmerstaaten an dieser Initiative. Dies wurde durch die gemeinsame Erklärung des deutschen Außenministers mit dreizehn seiner Amtskollegen (aus Belgien, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Schweden, der Schweiz, der Slowakei, Spanien und der Tschechischen Republik) im Vorfeld des Hamburger OSZE-Ministerrates eindrucksvoll unterstrichen.

Ohne diese Unterstützung und die wachsende Dynamik der Initiative beim OSZE-Ministerrat in Hamburg hätte keine Einigung auf ein gemeinsames Vorgehen erreicht werden können. Nach schwierigen Verhandlungen gelang es anlässlich des zwanzigsten Jahrestages des Lissabonner Rahmens für Rüstungskontrolle erstmals seit über einem Jahrzehnt wieder, eine Ministerratserklärung zu konventioneller Rüstungskontrolle und VSBM („Von Lissabon bis Hamburg“) zu verabschieden. Vereinbart wurde dabei der Einstieg in ei-

nen strukturierten Dialog über die Herausforderungen und Risiken für unsere Sicherheit und über deren konkrete Implikationen für die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle. Dieser Dialog wird 2017 unter dem Dach der OSZE beginnen. Damit wurde ein wichtiges Signal gegen die Erosion der europäischen Rüstungskontrollarchitektur und für deren grundsätzliche Modernisierung gesetzt. Es gilt nun, diesen strukturierten Dialog mit Leben zu füllen.

#### *Tragende Säulen stärken, neue Säulen hinzufügen*

Zu den Zielen des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 gehörte es auch, Fortschritte bei der überfälligen Modernisierung des Wiener Dokuments zu erreichen. Gemeinsam mit zahlreichen anderen Staaten setzte die Bundesregierung sich dafür ein, dieses wichtige Dokument zur militärischen Vertrauensbildung fit für die Zukunft zu machen. Die deutschen Vorschläge zur Risikoreduzierung, zur Verbesserung der Krisentauglichkeit, zur Stärkung des Beitrags zur Krisenprävention und zur Vermeidung gefährlicher Zwischenfälle sowie zur Erhöhung der Transparenz militärischer Aktivitäten stießen auf breite Zustimmung und wurden zum Teil von über 20 Staaten aktiv unterstützt. Leider konnte die russische Blockade der für Ende 2016 vorgesehenen Neuauflage des Dokuments nicht überwunden werden. Jedoch wurde mit den zahlreichen detaillierten Änderungsvorschlägen wichtige inhaltliche Grundlagenarbeit für die Fortführung der Modernisierungsdebatte unter dem österreichischen OSZE-Vorsitz im Jahr 2017 geleistet.

In enger Abstimmung mit den Vorsitzen des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) des Jahres 2016 (Niederlande, Polen und Portugal) hat der deutsche Vorsitz die Rolle der OSZE als Plattform und inklusives Forum für einen breiten europäischen Sicherheitsdialog gestärkt. So wurde z.B. im Februar 2016 gemeinsam mit den Niederlanden nach vielen Jahren in Wien erstmals wieder ein hochrangiges Seminar zu Militärdoktrinen ausgerichtet. Zusammen mit den polnischen und portugiesischen FSK-Vorsitzen hat Deutschland die Rolle von Rüstungskontrolle und VSBM für die Sicherheit in Europa in den Mittelpunkt hochrangiger Veranstaltungen (z.B. der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz oder der gemeinsamen Sitzungen des Ständigen Rats und des FSK) gestellt.

Mit der Entscheidung zur erneuten Beschaffung eines eigenen Beobachtungsflugzeuges hat Deutschland 2016 zudem ein wichtiges Signal der Unterstützung für den Vertrag über den Offenen Himmel – einen weiteren zentralen Bestandteil der kooperativen Rüstungskontrollarchitektur – gegeben. Von dem Beobachtungsflugzeug werden viele weitere Mitgliedstaaten des Vertrags im Rahmen gemeinsamer Beobachtungsflüge profitieren. Seit dem tragischen Absturz des letzten deutschen Beobachtungsflugzeuges im Jahr 1997 war Deutschland für die Durchführung seiner kooperativen Beobachtungsflü-

ge auf Flugzeuge anderer Vertragsstaaten angewiesen. Der Vertrag über den Offenen Himmel hat seit seinem Inkrafttreten mit den bei über 1.300 Flügen gewonnenen Erkenntnissen über Streitkräfte sowie zivile und militärische Infrastruktur der Vertragsstaaten ganz wesentlich zur Vertrauensbildung im euroatlantischen Raum beigetragen. Der Vertrag über den Offenen Himmel ist zudem dasjenige Regime konventioneller Rüstungskontrolle in Europa, an dem Russland am aktivsten mitarbeitet.

Neben der eher traditionellen konventionellen Rüstungskontrolle in Europa dürfen aber auch wichtige verwandte Bereiche der OSZE-Arbeit nicht übersehen werden. Im Segment der Kleinwaffen und leichten Waffen nimmt die OSZE seit der Veröffentlichung des zugehörigen Grundlagendokuments im Jahr 2000 eine weltweit führende Rolle ein. Der jährliche Informationsaustausch gewährleistet umfassende Transparenz in Bezug auf Bestände sowie die Ein- und Ausfuhr solcher Waffen und soll künftig auch öffentlich gemacht werden. Auf Anfrage werden die Teilnehmerstaaten außerdem von der OSZE bei der Umsetzung von Projekten, u.a. zur Vernichtung von Überschüssen oder zur besseren Sicherung von Lagerstätten, unterstützt. Diese Verbindung von Normensetzung, Erfahrungsaustausch und Projektarbeit macht die OSZE einzigartig. Auch aus diesem Grunde hat die Bundesregierung ihren Beitrag zu dem dazugehörigen Projekt-Treuhandfonds der OSZE für 2017 noch einmal erhöht; er liegt nun bei 1,8 Millionen Euro. Die vom Ministerrat in Hamburg verabschiedete Erklärung zu Hilfsprojekten der OSZE im Bereich Kleinwaffen und leichte Waffen hebt den Nutzen und die Perspektiven dieser auch unter dem Gesichtspunkt der Terrorismusprävention relevanten Aktivitäten hervor und wirft ein politisches Schlaglicht auf einen Bereich der Zusammenarbeit, der sich ungeachtet aller Krisen und Gegensätze positiv fortentwickelt.

Ein weiteres Instrument zur Vertrauensbildung ist der OSZE-Verhaltenskodex zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit. Er verbindet die Konzepte der Schlussakte von Helsinki zur Sicherheit und Zusammenarbeit mit Elementen, die den innerstaatlichen Einsatz von Streitkräften in einer freien, demokratischen Gesellschaft auf rechtsstaatlicher Basis betreffen. Daher handelt es sich auch aus heutiger Sicht um ein überraschend modernes und innovatives Dokument, das seine Relevanz in keiner Hinsicht eingebüßt hat. Im Rahmen des deutschen OSZE-Vorsitzes wurde das Bewusstsein für den Verhaltenskodex bei unseren Partnern innerhalb und außerhalb der OSZE in zahlreichen Veranstaltungen gestärkt. Auf der jährlichen Konferenz zum OSZE-Verhaltenskodex, die im Juni 2016 im Auswärtigen Amt in Berlin stattfand, wurde erstmals eine Diskussion über die umfassende parlamentarische Kontrolle des Sicherheitssektors, einschließlich sämtlicher Streit- und Polizeikräfte sowie paramilitärischer Kräfte und der Nachrichtendienste initiiert.

Die OSZE hat 2016 gezeigt, dass sie sich auch neuen Bedrohungen und den damit verbundenen sicherheitspolitischen Herausforderungen stellen kann.

Dies gilt z.B. für die umfassende und stetig voranschreitende Digitalisierung. Diese bringt einerseits enorme Chancen mit sich, die es – auch im Sinne einer Stärkung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – zu nutzen gilt. Gleichzeitig müssen die Teilnehmerstaaten der OSZE jedoch auf damit einhergehende neue Bedrohungspotenziale und Eskalationsszenarien reagieren. Die Einigung auf zusätzliche vertrauensbildender Maßnahmen zur Cybersicherheit war ein weiterer Erfolg des deutschen OSZE-Vorsitzes. Angesichts der cyberinhärenten Attributionsproblematik – d.h. der Herausforderung, Cyberoperationen den wahren Akteuren zuzuordnen – ist gerade hier Vertrauensbildung von großer Bedeutung. Transparenz- und Kooperationsmaßnahmen tragen dazu bei, Eskalationsspiralen aufgrund von Cyberzwischenfällen zu verhindern oder zu unterbrechen. Deutschland hat in Form zahlreicher Arbeitspapiere Anstöße für die Entwicklung weiterer und zur effektiveren Umsetzung bereits bestehender vertrauensbildender Maßnahmen gegeben und entsprechende Initiativen in die Wege geleitet. Der in Hamburg verabschiedete Ministerratsbeschluss zur Rolle der OSZE bei der Verminderung von Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, unterstützt diesen Ansatz ausdrücklich und erteilt den klaren Auftrag, die Arbeit zu Cybersicherheit in der dimensionsübergreifenden informellen Arbeitsgruppe fortzusetzen.

### *Fazit*

Der Bereich der OSZE-basierten konventionellen Rüstungskontrolle und vertrauensbildenden Maßnahmen erfuhr während des deutschen OSZE-Vorsitzes eine deutliche Aufwertung. Insbesondere bei der konventionellen Rüstungskontrolle konnte der Einstieg in einen erneuten Dialog der OSZE-Teilnehmerstaaten auf die Tagesordnung gesetzt werden. Diese positiven Weichenstellungen gilt es nun in enger Zusammenarbeit mit den zukünftigen Vorsitzstaaten (2017 Österreich, 2018 Italien) zu verstetigen und mit Leben zu füllen. Skeptiker werden einwenden, dass die gegenwärtige sicherheitspolitische Großwetterlage im OSZE-Raum neuen Initiativen entgegenstehe. Dem ist entgegenzuhalten, dass konventionelle Rüstungskontrolle und VSBM nie Instrumente für Schönwetterperioden waren – im Gegenteil: Sie entspringen dem Bedürfnis nach mehr Stabilität und Berechenbarkeit, kurz: nach mehr Sicherheit, gerade in unruhigen Zeiten. Beim OSZE-Außenministertreffen in Hamburg standen die Zeichen auf Sturm. Dennoch gelang es – um im Bild zu bleiben – Untiefen zu umschiffen und in einigen Bereichen Kurs auf gemeinsame Ziele zu nehmen. Dies hat zweifellos zur insgesamt guten und ermutigenden Bilanz des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 beigetragen.

## Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa

*Ein Beitrag zur militärischen Stabilität in Zeiten der Krise*

### *Einführung*

Ende September 2016 endete die fünfte Überprüfungskonferenz des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) in Wien ohne greifbares Ergebnis. Russland, das die Implementierung des Vertrags Ende 2007 suspendiert hat, nahm nicht teil. Auch die baltischen Republiken und andere NATO-Staaten gehören dem KSE-Vertrag nicht an. Erneut wurde deutlich, dass der Vertrag keinen wirksamen Beitrag mehr dazu leistet, für militärische Zurückhaltung und Berechenbarkeit in einem Europa zu sorgen, das von neuen Konflikten, einem konfrontativen Sicherheitsverständnis und der Gefahr militärischer Eskalation gekennzeichnet ist. Deshalb hatte der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier Ende August 2016 vorgeschlagen, einen strukturierten Dialog darüber zu führen, wie konventionelle Rüstungskontrolle wiederbelebt werden kann. Der Vorschlag wird von 14 europäischen Staaten unterstützt. Bisher besteht aber noch keine Klarheit über die politischen Voraussetzungen, die militärische Substanz und den rechtlichen Rahmen etwaiger Neuregelungen. Es ist an der Zeit, darüber nachzudenken, sollen Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit der Initiative gewahrt werden. Außenminister Steinmeiers Vorschlag zur Wiederbelebung konventioneller Rüstungskontrolle definierte fünf Bereiche, in denen neue Vereinbarungen notwendig sind:<sup>1</sup>

1. regionale Obergrenzen, Mindestabstände und Transparenzmaßnahmen, insbesondere in militärisch sensiblen Regionen, z.B. im Baltikum;
2. neue militärische Fähigkeiten und Strategien (z.B. Mobilität, Transportfähigkeit);
3. neue Waffensysteme (z.B. Drohnen);
4. effektive, rasch einsetzbare, flexible und krisenfeste Verifikation (z.B. durch die OSZE);
5. Anwendbarkeit in umstrittenen Territorien.

---

\* Der vorliegende Beitrag wurde zuerst veröffentlicht in: Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, SWP-Aktuell 2016/A76, November 2016, unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/neubelebung-der-konventionellen-ruestungskontrolle-in-europa>.

1 Vgl. Frank-Walter Steinmeier, Mit Rüstungskontrolle Vertrauen schaffen, S. 2; Artikel erschienen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 26. August 2016, erhältlich auch unter: <http://www.osce.org/de/cio/261151>.

Welcher militärische Regelungsbedarf im Einzelnen besteht, bleibt zunächst ebenso offen wie die Frage nach den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen etwaiger neuer Vereinbarungen. Der Vorschlag verweist jedoch auf die OSZE als geeignetes Forum, um einen strukturierten Dialog darüber zu führen.

Die Themenvorschläge deuten auf die politische und militärische Komplexität eines Neubeginns hin. Sie haben im OSZE-Raum große Zustimmung, aber auch Kritik ausgelöst, zumal viele offene Fragen Irritationen hervorriefen und dringlich einer konzeptionellen Klärung bedürfen.

#### *Reaktionen im OSZE-Raum*

Trotz der konzeptionellen Unschärfe wird die deutsche Initiative mittlerweile von immer mehr „gleichgesinnten Staaten“ unterstützt, die zumindest Interesse an einem Dialog über die künftige Rolle und Gestalt europäischer Rüstungskontrolle bekundet haben. Sie haben sich mit einer informellen Gruppe ein vorläufiges Dialogformat gegeben. Ihr gehören europäische NATO-Länder wie Frankreich, Italien, die Niederlande, Norwegen, Tschechien, die Slowakei und Spanien sowie neutrale EU-Mitglied- und OSZE-Teilnehmerstaaten wie Österreich, die Schweiz, Schweden und Finnland an. Am 25. November 2016 sprachen sie sich in einer gemeinsamen Erklärung von 14 Außenministern für einen Neubeginn der konventionellen Rüstungskontrolle aus. Dazu solle ein strukturierter Sondierungsdialog aufgenommen werden, in dem die OSZE ein zentrales Dialogforum darstelle.

Die USA und die baltischen Staaten hatten vor dieser Erklärung zurückhaltend auf den deutschen Vorschlag reagiert. Aus Expertenkreisen der NATO war Besorgnis zu hören, dass etwa regionale Stationierungsbeschränkungen die Beschlüsse des Warschauer Gipfels vom Juli 2016 konterkarieren könnten, die militärische Vornepräsenz zu stärken. Zudem sei eine Wiederaufnahme von NATO-Russland-Gesprächen zur konventionellen Rüstungskontrolle als Rückkehr zur Sicherheitskooperation, zum „*business as usual*“, zu werten. Die Bündnisposition laute jedoch, dass die Beziehungen zu Russland erst dann normalisiert werden können, wenn die Ukraine-Krise völkerrechtskonform beigelegt worden ist.

Die USA unterstreichen die Bedeutung vereinbarter Prinzipien, die Russland fortgesetzt verletze. Daher gebe es vorläufig keine Basis dafür, über neue Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle zu verhandeln. Stattdessen tritt das Außenministerium der USA zurzeit dafür ein, bestehende Regime zu erhalten, das Wiener Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) zu modernisieren und den Vertrag über den Offenen Himmel zu stärken.

Zudem schlagen die USA einen strukturierten Dialog in der OSZE vor, der Sicherheitsbedenken und Bedrohungsperzeptionen in allen drei OSZE-Di-

mensionen thematisieren soll. Er solle sich auch mit der Entwicklung von Militärdoktrinen, Streitkräftedispositiven und bedrohlichen militärischen Aktivitäten befassen. Ziel müsse es sein, die Instrumente der Konfliktprävention, des Krisenmanagements und der militärischen Transparenz zu verbessern.

Russland bewertet zwar die Ursachen für die europäische Krise anders als der Westen und weist ihm die Hauptverantwortung für die Erosion des KSE-Vertrags zu. Gleichwohl hat Moskau sich bereit erklärt, einen Dialog über Fragen der internationalen Sicherheit und Stabilität zu führen, sofern er auf der Gleichheit und gegenseitigen Berücksichtigung der jeweiligen Sicherheitsinteressen beruhe. Dazu wolle Moskau jedoch nicht selbst die Initiative ergreifen, sondern zunächst die Reaktion derjenigen NATO-Mitglieder abwarten, die die konventionelle Rüstungskontrolle in die Sackgasse geführt hätten.

### *Der KSE-Vertrag ist unwirksam*

Es sollte nicht überraschen, dass die Diskussion zur Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in der schwersten Sicherheitskrise Europas seit dem Kalten Krieg neu entfacht wird. Denn in der Krise werden die Gefahren deutlich erkennbar, die sich nicht nur aus den unzureichenden Transparenzregeln des Wiener Dokuments ergeben, sondern vor allem auch aus dem Fehlen wirksamer Regelungen zur Einschränkung militärischer Offensivfähigkeiten.

Weder politisch noch militärisch entspricht der KSE-Vertrag der heutigen Sicherheitslage in Europa. Weil sein Begrenzungsregime das Ziel von 1990 widerspiegelt, ein Kräftegleichgewicht zwischen den beiden damaligen Militärblocken zu wahren, entfaltet er in Osteuropas Spannungsgebieten keine stabilisierende Wirkung. Noch immer konzentriert er sich auf Truppenentflechtung in Mitteleuropa mit Deutschland im Zentrum.

Der KSE-Vertrag sieht das östliche Mitteleuropa und Osteuropa als eine verbundene Staatengruppe, die die gleichen Obergrenzen einhalten soll wie die Gruppe der 16 NATO-Staaten von 1990. In einer nach Osten erweiterten NATO bedeutet dies, dass Bündnispartner in Mitteleuropa ein militärisches Gleichgewicht gegeneinander halten, während das angrenzende russische Kaliningrad einer anderen KSE-Subregion zugeordnet wird.

Ebenso hat im Schwarzmeerraum die KSE-Definition der „Flankenregion“ ihre militärische Bedeutung verloren, seit Rumänien und Bulgarien dem Bündnis beigetreten sind und die USA dort 2007 Truppen stationiert haben. Der KSE-Gruppenlogik nach müssten jedoch die beiden NATO-Staaten das militärische Gleichgewicht gegenüber den „westlichen“ Flankenstaaten gemeinsam mit Russland koordinieren.

Im baltischen Raum haben die Spannungen zwischen NATO-Staaten und Russland seit 2014 besonders zugenommen. Dort werden derzeit keine Rüs-

tungskontrollregelungen implementiert, weil die baltischen Staaten dem KSE-Vertrag nicht angehören, seine Anpassung gescheitert ist und Russland ihn deswegen Ende 2007 suspendiert hat.

### *Die KSE-Anpassung ist gescheitert*

Anlässlich der geplanten NATO-Erweiterung in Mitteleuropa, die dann 1999 vollzogen wurde, entschieden die KSE-Vertragsstaaten mit Unterstützung aller OSZE-Teilnehmerstaaten, den Vertrag konzeptionell anzupassen. Um russische Bedenken wegen der Veränderung des europäischen Sicherheits-*Acquis* von 1990 auszuräumen, hatten zunächst die NATO-Staaten angeboten, ein Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag zu schließen, die Beziehungen zwischen der NATO und Russland zu vertiefen und die OSZE als gemeinsames Dach zu stärken.

Diese Parameter einer angepassten europäischen Sicherheitsordnung wurden 1997 in der NATO-Russland-Grundakte und 1999 beim OSZE-Gipfel von Istanbul festgelegt. Mit Blick auf die erwarteten territorialen Obergrenzen des künftigen KSE-Anpassungsabkommens versicherten die NATO-Partner 1997 außerdem, keine zusätzlichen substanziellen Kampftruppen dauerhaft zu stationieren. Russland hat 1999 gleiche Erklärungen für seine westlichen Gebiete Kaliningrad und Pskow abgegeben, die an Polen und die baltischen Staaten grenzen. Mit Norwegen hat es bilateral ähnliche Regeln für Nordeuropa vereinbart.

Das von den 30 KSE-Vertragsstaaten 1999 unterzeichnete Übereinkommen über die Anpassung des KSE-Vertrags (AKSE) legte fest, die obsoleten KSE-Blockbegrenzungen durch nationale und territoriale Obergrenzen für jeden Vertragsstaat zu ersetzen. Dies sollte auch die subregionale Stabilität in der fragmentierten Staatenlandschaft Osteuropas stärken. Sie war (und ist) zwar von kleineren Streitkräften als zur Zeit des Kalten Krieges, aber auch von strittigen Territorialansprüchen junger Staaten gekennzeichnet, die aus der Erbmasse der Sowjetunion und Jugoslawiens hervorgegangen waren.

Zugleich wurde der angepasste KSE-Vertrag (AKSE-Vertrag) für den Beitritt weiterer OSZE-Staaten im Anwendungsgebiet zwischen Atlantik und Ural geöffnet. Dies sollte helfen, einen gemeinsamen Raum gleicher Sicherheit ohne Trennlinien und geopolitische Nullsummenspiele zu schaffen, wie es die Europäische Sicherheitscharta postulierte. Sie war ebenfalls beim Istanbul OSZE-Gipfel 1999 angenommen worden.

Doch der AKSE-Vertrag trat nicht in Kraft. Lediglich vier osteuropäische Staaten haben ihn ratifiziert, darunter Russland (2004). Die NATO-Staaten einigten sich unter Führung der USA darauf, erst dann zu ratifizieren, wenn Russland seine politischen Zusagen aus der Istanbul KSE-Schlussakte vollständig erfüllt habe. Sie betrafen den Abzug stationierter Waffen und Truppen aus Georgien und Moldau.

Selbst in der Allianz war jedoch umstritten, ob die russischen Verpflichtungen auch den Abzug derjenigen Truppen erforderten, die mit Billigung der Vereinten Nationen (VN) oder der OSZE friedenserhaltende Missionen in den Konfliktgebieten Abchasien und Transnistrien unterstützen sollten. Dort blieben auch Restbestände und Wacheinheiten eines russischen Munitionslagers Gegenstand westlicher Kritik. Die Haltung der NATO änderte sich auch nicht, nachdem Russland seine regulären Truppen aus Georgien und die KSE-relevanten Waffen aus Transnistrien abgezogen hatte (2000-2007). Russland reagierte im Dezember 2007, indem es den KSE-Vertrag suspendierte. Weitere Gespräche, wie der AKSE-Vertrag in Kraft gesetzt werden könne, waren von neuen geopolitischen Konflikten zwischen Russland und den USA überschattet. Im Zentrum standen die Kontroversen um die Kündigung des Vertrags über strategische Abwehrraketen (*Anti-Ballistic Missiles*, ABM-Vertrag) durch die USA und den Aufbau einer strategischen Raketenabwehr (seit 2001), den Irakkrieg 2003, die Unabhängigkeit des Kosovo und den Bukarester NATO-Beschluss von 2008, der Ukraine und Georgien die Perspektive eines Bündnisbeitritts zu eröffnen. Parallel dazu verstärkte Russland seine Unterstützung für die *De-facto*-Regime in Georgiens abtrünnigen Gebieten. Die AKSE-Gespräche wurden wegen des Georgienkrieges 2008 abgebrochen.

#### *Politische Hemmnisse eines Neubeginns*

Dass selbst Präsident Obamas „Reset“-Politik gegenüber Russland nach 2009 keine Wende für die konventionelle Rüstungskontrolle brachte, zeigt, wie hoch die politischen Hürden für ihre Revitalisierung sind. So endeten auch die informellen Gespräche der 36 KSE- und NATO-Staaten über einen Neuanfang (2010/2011) ergebnislos. Als unüberwindbare Hindernisse erwiesen sich völkerrechtliche Prinzipienfragen und die Verknüpfung mit den Territorialkonflikten in Georgien. Russland akzeptierte zwar die Norm des „*host nation consent*“ zur Stationierung fremder Truppen, doch die USA bestanden auf Georgiens ausdrücklicher Zustimmung zur Präsenz russischer Truppen in Abchasien und Südossetien, deren Unabhängigkeit Russland anerkannt hatte. Ernsthaftige Versuche, die konventionelle Rüstungskontrolle neu zu beleben, hat es seit 2011 nicht mehr gegeben. Die langjährige Erosion fand jedoch wenig politische Beachtung, bis die Lücken der militärischen Stabilität und Transparenz in der Ukraine-Krise und den neuen Spannungen zwischen der NATO und Russland deutlich zutage traten. Die Forderung nach einem Neubeginn für die europäische Rüstungskontrolle erscheint daher folgerichtig. Dem stehen jedoch prinzipielle politische Positionen in der Allianz, aber auch in Russland entgegen. Solange sich die Sicherheitspolitiken der USA und Russlands nicht grundsätzlich neu orientieren, bleibt ein Versuch der Rückkehr zum AKSE politisch aussichtslos:

1. Die USA bestehen auf den Ratifizierungsvorbehalten, also dem vorherigen russischen Truppenabzug aus den umstrittenen Gebieten Georgiens, Moldaus und der Ukraine, einschließlich der Krim. Rüstungskontrolle und Territorialkonflikte durch die Diskussion über Prinzipien (etwa den *host nation consent*) miteinander zu verknüpfen ist im US-Kongress tief verankert. Nur mit seiner Zustimmung kann ein Vertragsbeitritt der USA völkerrechtlich wirksam werden.
2. Die baltischen Staaten befürchten, dass im Falle ihres AKSE-Beitritts über territoriale Obergrenzen verhandelt würde, die ihre nationale und kollektive Verteidigungsfähigkeit einschränken könnten.
3. Staaten mit Territorialkonflikten würden ihre traditionelle Ratifikationsblockade weiter als Hebel nutzen, um nationale Ansprüche durchzusetzen. Bisher wurden sie von den USA und einigen osteuropäischen NATO-Staaten unterstützt.
4. Die regionalen AKSE-Begrenzungen sind seit der zweiten Runde der NATO-Osterweiterung im Jahr 2004 überholt. Russland lehnt vor allem die Flankenregeln und die Margen für vorübergehende Stationierungen oberhalb der territorialen Obergrenzen ab.

Angesichts dessen war es realistisch, dass die deutsche Initiative keine Rückkehr zum AKSE empfohlen hat. Aber auch die Bemühungen um einen Neubeginn werden weiterhin von den bisherigen politischen Vorbehalten belastet.

So halten die USA eine Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle zurzeit nicht nur für unnötig, sondern auch für unmöglich und sinnlos, solange bestehende Verpflichtungen nicht umgesetzt werden. Im derzeitigen Ansatz des Außenministeriums, vor allem über Prinzipien zu diskutieren, spiegeln sich die alten politischen Vorbehalte wider. Sollte es an dem Vorschlag festhalten, die Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle an einen strukturierten Dialog über die „dritte Dimension“ der OSZE, also an eine aussichtslose Wertedebatte, zu knüpfen, provoziert es ein Scheitern der Initiative, bevor eine Sachdiskussion zur militärischen Substanz neuer Vereinbarungen begonnen werden kann.

Bei dem Vorschlag der USA, in einem strukturierten Dialog zunächst Bedrohungsperzeptionen, Militärdoktrinen und bedrohliche militärische Aktivitäten zu analysieren, dürfte es sich eher um taktisches Kalkül handeln. Denn es waren doch die offensichtlich vorhandenen Bedrohungsanalysen, die die NATO dazu veranlassten, mehr militärische Präsenz in den „Frontstaaten“ zu zeigen. Im gleichen Kontext schlugen USA und NATO vor, die militärische Transparenz (russischer Truppen) zu erhöhen und das Wiener Dokument zu „modernisieren“.

Ebenso wenig stichhaltig erscheint das Argument, eine Initiative zur Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle sei politisch fragwürdig, da sie

eine Rückkehr zur Sicherheitskooperation mit Russland und zum „*business as usual*“ signalisiere. Denn gerade das Wiener Dokument, das die NATO modernisieren will, ist die Standardvereinbarung über die Sicherheitskooperation im OSZE-Raum. Es betont auch die Bedeutung der konventionellen Rüstungskontrolle für die gemeinsame Sicherheit.

Wenn den Prinzipien der europäischen Sicherheitsordnung wieder Geltung verschafft werden soll, muss die konventionelle Rüstungskontrolle eine zentrale Stellung einnehmen. Nur sie verbürgt militärische Beschränkung und Stabilität, die Transparenz allein nicht gewährleisten kann. Aus diesem Grund haben OSZE und NATO den KSE-Vertrag über zwei Dekaden hinweg als „Eckpfeiler“ der europäischen Sicherheit bezeichnet. Auch in ihrem Warschauer Gipfel-Communiqué bekennt sich die NATO zur konventionellen Rüstungskontrolle.

### *Politischer Prozess und Leitprinzipien eines Neubeginns*

Ob man die Rückkehr zu den vereinbarten Prinzipien strategischer Zurückhaltung als „Sicherheitskooperation“ oder als „Konfrontationsmanagement“ bezeichnet, ist nebensächlich. Vielmehr stellt sich die Frage, wie realistisch es ist, das Wiener Dokument im Konsens zu modernisieren, ohne mit Russland zu kooperieren und die militärische Stabilität mit reziproken Vereinbarungen wiederherzustellen.

Auch wenn es derzeit nicht möglich erscheint, die Sicherheitskooperation im NATO-Russland-Rat zu verbessern, gehört es doch zur Identität der OSZE, dies zu versuchen. Daher sollte der politische Prozess baldmöglichst unter das Dach der OSZE gestellt werden.<sup>2</sup> Dafür spricht auch das Interesse neutraler Staaten, die ihre Sicherheit im OSZE-Rahmen wahren wollen.

Allerdings wäre davon abzuraten, die Initiative der Obhut des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) oder des Ständigen Rates zu überlassen, denn dort droht sie in Routine zu versanden. Aller Erfahrung nach könnte aber eine offene informelle Arbeitsgruppe unter Leitung Deutschlands oder des künftigen österreichischen OSZE-Vorsitzes produktive Arbeit leisten.

Die Vorschläge Deutschlands und der USA, einen strukturierten Dialog einzuleiten, sind kompatibel, auch wenn sie sich noch in ihrer Zielrichtung un-

---

2 Auf dem Ministerratstreffen der OSZE am 8. und 9. Dezember 2016 in Hamburg unterstrichen die OSZE-Teilnehmersaaten „die Bedeutung der konventionellen Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) für die Förderung der umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheit im OSZE-Raum“ und verpflichteten sich zur „Aufnahme eines strukturierten Dialogs über die aktuellen und künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum, der das Verständnis für diese Fragen verbessern soll und als solide gemeinsame Basis für den weiteren Weg dienen kann“. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Von Lissabon bis Hamburg, Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE, MC.DOC/4/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290636>.

terscheiden. Ein geordneter Dialog über Bedrohungsperzeptionen, Militärdoktrinen und Streitkräftedispositive ist eine notwendige Voraussetzung für die Erörterung des politischen Rahmens und der militärischen Substanz möglicher Vereinbarungen zur Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle. Ziel des Dialogs muss es jedoch sein, sich auf ein Mandat für konkrete Verhandlungen zu einigen. Ob dies gelingt, wird auch davon abhängen, wie sich die neue US-Regierung 2017 positioniert. Frühzeitige Gespräche mit den neuen Verantwortungsträgern könnten positive Impulse geben.

Hinsichtlich des Zeithorizonts für den gesamten Prozess ist allerdings Realismus angezeigt: Die Verhandlungen über ein KSE-Mandat dauerten zwei Jahre, die Vertragsverhandlungen noch einmal 21 Monate. All dem waren 14 Jahre ergebnisloser Verhandlungen über „beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen“ (*Mutual and Balanced Force Reductions*, MBFR) in Mitteleuropa vorausgegangen. Vor allem hatte der politische Wille zur Veränderung in beiden Blöcken 1989 eine kritische Masse erreicht. Heute erscheint es ungleich schwerer, diese Dynamik in Gang zu setzen.

Um die politische Akzeptanz von Neuregelungen zu erreichen, wird es nötig sein, die Grundsätze der „gleichen Sicherheit der Staaten“ und der „Reziprozität der Regelungen“ zu verankern. Es darf nicht der Eindruck entstehen, die Initiative nehme in Kauf, die Verteidigungsfähigkeit von Bündnispartnern wie den baltischen Staaten einzuschränken. Vielmehr geht es darum zu verhindern, dass in potenziell konflikträchtigen Räumen eine destabilisierende Konzentration von Truppen entsteht, die für grenzüberschreitende Angriffsoperationen genutzt werden können. Sinnvoll wäre es, bald Prinzipien und Ziele zu formulieren, um Irritationen zu vermeiden und das Momentum der Initiative zu wahren.

Es wird darauf ankommen, Junktims abzuwenden, da sie in der Vergangenheit den Prozess blockiert haben, bevor über substanzielle Regelungen gesprochen wurde. Sicher wird es nötig sein, über Prinzipien des Völkerrechts und der OSZE zu reden. Sie dürfen nicht kompromittiert werden. Andererseits muss aber auch Klarheit darüber herrschen, dass kein Fortschritt in der Substanz möglich sein wird, solange die involvierten Staaten in konkreten Konflikten auf der eigenen Position beharren.

### *Territorialkonflikte*

Rüstungskontrolle kann Territorialkonflikte nicht lösen. Sie kann aber eine Sicherheitsatmosphäre schaffen, in der Verhandlungen über politische Lösungen frei von militärischem Druck stattfinden können und politische Kompromisse möglich werden, weil lokale Rückzüge nicht als strategische Verluste in einem geopolitischen Nullsummenspiel bewertet werden müssen.

In subregionalen Territorialkonflikten ist die Anwendung stabilisierender Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen

besonders dringlich, um die Eskalationsgefahr zu verringern. In der Regel wird es aber nicht möglich sein, nichtstaatliche Akteure in zwischenstaatliche Vereinbarungen einzubinden, weil damit ihr politischer Status angehoben würde. Daher sollten „statusneutrale“ Sondervereinbarungen für Konflikte getroffen werden, in denen die OSZE oder neutrale Drittparteien vermitteln.

#### *Militärische Substanz neuer Rüstungskontrollvereinbarungen*

Konzeptionelle Ansätze für die Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle werden nur dann überzeugen, wenn sie stabilisierende Antworten auf die drängenden Fragen der politischen und militärischen Realität in Europa finden. Sie sollten geeignet sein, Bedrohungsperzeptionen abzubauen, und dazu die militärischen Dispositive und Aktivitäten nachprüfbar beschränken unterwerfen. Sie könnten einen wirksamen Beitrag zur Stabilität leisten, wenn sie sowohl militärische Fähigkeiten für Überraschungsangriffe einschränken als auch die langfristige Berechenbarkeit militärischer Optionen gewährleisten.

Es liegt daher nahe, Begrenzungen offensivfähiger Waffensysteme in sicherheitspolitisch sensiblen Räumen mit krisenfesten Transparenz- und Verifikationsmaßnahmen für ganz Europa zu kombinieren. Zudem müssten die Fähigkeiten weitreichender Waffensysteme berücksichtigt werden, die aus fernem Dislozierungsräumen in Konfliktzonen hineinwirken können.

#### *Regionale Obergrenzen*

Die rasche oder dauerhafte Konzentration offensivfähiger Kräfte in Grenznähe kann in politischen Spannungszonen besonders destabilisierend wirken. Sowohl die NATO – und insbesondere die osteuropäischen Bündnispartner – als auch Russland haben Sicherheitsbedenken wegen der Truppenstationierung und militärischer Aktivitäten der jeweiligen Gegenseite in Grenznähe geltend gemacht. Auf die gegeneinander gerichteten Bedrohungsperzeptionen jeweils mit militärischen Gegenmaßnahmen zu reagieren könnte einen regionalen Rüstungswettlauf in Gang setzen und die Gefahr einer militärischen Eskalation erhöhen. Um dies zu verhindern, sollte es im Interesse beider Seiten liegen, potenzielle Offensivfähigkeiten der Gegenseite einzuschränken.

Rüstungskontrollregelungen könnten dieses Interesse absichern. Geographische Mindestabstände, quantitative Begrenzungen und intrusive Transparenzmaßnahmen in militärisch sensiblen Regionen wären geeignete Mittel, um der Gefahr überraschender grenzüberschreitender Operationen zu begegnen. Sie wären aber nur dann militärisch sinnvoll und politisch akzeptabel, wenn sie reziproke Beschränkungen in militärisch relevanten Räumen auf beiden Seiten internationaler Grenzen einschlossen.

Als Ausgangspunkt für solche Überlegungen könnte gerade im Ostsee- und Schwarzmeerraum die NATO-Russland-Vereinbarung dienen, keine zusätzlichen substanziellen Kampftruppen dauerhaft zu stationieren. Dies gilt ausdrücklich auch für die westrussischen Grenzgebiete Pskow und Kaliningrad. Vorübergehende Überschreitungen, etwa zu Übungszwecken, sollten Mindestabstände zu internationalen Grenzen wahren, im Umfang begrenzt und intrusiven Informations- und Verifikationspflichten unterworfen werden.

### *Operative Fähigkeiten*

Stabilitätsmaßnahmen in den direkten Berührungszonen müssten auch die geographischen Disparitäten berücksichtigen. Da Russland in der Lage ist, die inneren operativen Verbindungslinien einer zusammenhängenden Landmasse zur raschen Verschiebung von Landstreitkräften zu nutzen, kann es Heereskräfte in ausgewählten grenznahen Subregionen wie im baltischen Raum schneller konzentrieren als die NATO, wenn es Lücken an anderer Stelle in Kauf nimmt. Andererseits verstärkt die NATO ihre Mobilität und Krisenreaktionsfähigkeit und ist europaweit konventionell überlegen. So kann sie an der gesamten Peripherie Osteuropas Angriffe mit weitreichenden luft- und seegestützten Waffen führen. Die exponierte Lage der Exklave Kaliningrad erschwert die russische Kalkulation. Ein kurzfristiger taktischer Vorteil in einer begrenzten Subregion wäre gegen die desaströsen strategischen Folgen eines global geführten Krieges abzuwägen.

Jedenfalls wären in einem umfassenden Rüstungskontrollkonzept auch diejenigen operativen Fähigkeiten zu berücksichtigen, die die militärische Einwirkung auf potenzielle Konfliktzonen – und darüber hinaus – von außerhalb erlauben. So können im Rahmen „vernetzter Operationen“ auch kleinere Verbände kurzfristig weitreichende und präzise wirkende Waffensysteme einsetzen, die außerhalb der Spannungszonen disloziert sind.

Die Fähigkeit, in entfernten Räumen Kräfte rasch zu konzentrieren oder mit Waffen zu wirken, hängt von der Reichweite der Waffensysteme, der Verlegfähigkeit der Verbände und den verfügbaren Transportkapazitäten ab. Sie sollten in einem neuen Rüstungskontrollansatz mitbedacht sowie europaweiten Transparenz- und Verifikationsregeln unterworfen werden. Auch die kumulierte Wirkung multinationaler Kooperation wird dabei zu betrachten sein.

### *Neue Waffensysteme*

Für offensive Operationen und die Führung des Gefechts der verbundenen Waffen sind die im KSE-Vertrag definierten Waffenkategorien noch immer von großer militärischer Bedeutung. Darüber hinaus sollten jedoch auch neue Waffensysteme wie Kampfdrohnen berücksichtigt werden. Soweit es sich um unbemannte Kampfflugzeuge handelt, waren schon die KSE-Definitionen technisch geeignet, sie zu erfassen.

Die Fähigkeit, vernetzte Operationen zu führen, hängt wesentlich von Aufklärungs-, Ortungs- und Kommunikationssatelliten, modernen Sensoren, präzisen Steuerungssystemen und miniaturisierter Computertechnologie ab. Ihre stete Modernisierung konkurriert mit der Entwicklung von Stör- und Gegenmaßnahmen.

Es wäre aus folgenden Gründen unrealistisch, solche Systeme und Technologien mit den Mitteln konventioneller Rüstungskontrolle einschränken zu wollen. Erstens beruht Verteidigung heute wesentlich auf ihrer Funktionsfähigkeit, zweitens wollen führende Industriestaaten Technologievorsprünge nicht verspielen, drittens entzieht sich die betreffende Software weitgehend verhandelbaren Definitionen und zuverlässiger Verifikation und viertens greife ein zu ambitionierter Ansatz in globale Verhandlungen ein. Letzteres gilt insbesondere für Verhandlungsgegenstände, die der strategischen nuklearen Rüstungskontrolle oder der Prävention des Rüstungswettlaufs im Weltraum zugeordnet sind.

Ein realistischer Ansatz zur Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa sollte sich stattdessen auf die konventionellen Waffensysteme konzentrieren, die militärische Wirkung in europäischen Spannungszonen entfalten.

#### *Transparenz und Verifikation*

Neue Rüstungskontrollvereinbarungen können nur dann die politische Stabilität erhöhen, wenn die Staaten volles Vertrauen in ihre Überprüfbarkeit haben. Aussagekräftigen Informationen über militärische Strukturen, Waffenbestände, Planungen und Aktivitäten sowie ihrer umfassenden Verifikation kommt daher essenzielle Bedeutung zu. Die Verifikationsregeln müssen robust und flexibel gestaltet werden, um bei dem Verdacht auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten, bei großen Übungen und in der Krise zuverlässige Erkenntnisse über die militärische Lage gewinnen zu können, Frühwarnung zu ermöglichen und zur Deeskalation beizutragen.

#### *Empfehlungen*

1. Um das Momentum der deutschen Initiative zu erhalten, sollte die Bundesregierung einen strukturierten Dialog über die Sicherheitslage in Europa und mögliche Maßnahmen zur Deeskalation fördern, der in einer informellen OSZE-Arbeitsgruppe geführt wird. Sie sollte dabei das Ziel verfolgen, ein Mandat für Verhandlungen über die Erneuerung konventioneller Rüstungskontrollvereinbarungen zu erreichen.
2. Damit der Dialog bald eingeleitet werden kann, sollte frühzeitig die Abstimmung mit dem österreichischen OSZE-Vorsitz 2017, der neuen US-Regierung, Russland und anderen Schlüsselstaaten gesucht werden. Die

Gruppe gleichgesinnter Staaten könnte den Prozess politisch vorantreiben und inhaltlich inspirieren.

3. Um die Glaubwürdigkeit der Initiative zu erhalten, sollten möglichst rasch klare Vorstellungen über das Ziel, die politischen Rahmenbedingungen und die militärische Substanz neuer Vereinbarungen entwickelt werden. Damit könnten sich auch die Chancen verbessern, das Wiener Dokument im Konsens zu modernisieren.
4. Angesichts der Eskalationsrisiken unbeabsichtigter gefährlicher Zwischenfälle militärischer Art erscheint es dringlich, die Partner zu freiwilligen und kurzfristigen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen der regionalen Risikominderung zu bewegen. Diese erfordern den politischen Willen der betroffenen Staaten, nicht aber der Zustimmung aller OSZE-Staaten zur Modernisierung des Wiener Dokuments.

## Die Rolle der OSZE im Konfliktmanagement: Was ist aus der kooperativen Sicherheit geworden?

### *Einführung*

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) feierte vor Kurzem den 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki durch 35 Staats- und Regierungschefs eines „Europas“, das sich „von Vancouver um die ganze Erdkugel bis nach Wladiwostok“ erstreckt. In den 15 Jahren nach ihrer Unterzeichnung trug die Schlussakte erheblich zur Entspannung zwischen Ost und West und damit zum Ende des Kalten Krieges bei, indem sie die Sicherheitsdilemmata zwischen den rivalisierenden Bündnissen NATO und Warschauer Pakt reduzierte und die Transparenz und Interaktion über die Grenzen des Kalten Krieges hinweg erhöhte. Ab 1990 legte die damalige Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) kühne Pläne für eine neue Ordnung vor, die auf dem Konzept kooperativer Sicherheit beruhen sollte. Diesem Konzept liegt die Annahme zugrunde, dass Sicherheit grundsätzlich unteilbar ist und dass jeder Verstoß gegen die grundlegenden Sicherheitsnormen eine gemeinsame Reaktion der gesamten Staatengemeinschaft erfordert.<sup>1</sup> Anstatt Sicherheit auf ein Kräftegleichgewicht zwischen konkurrierenden Bündnissen zu gründen, besteht das Grundprinzip eines kooperativen Sicherheitsregimes darin, dass alle Staaten die Normen, Prinzipien und Entscheidungsregeln des Regimes achten und auf Verletzungen dieser Normen gemeinsam reagieren.

Für den größten Teil des ersten Jahrzehnts nach dem Kalten Krieg verkörperte die KSZE/OSZE dieses Sicherheitsregime und versuchte mit bescheidenem Erfolg, es in der gesamten von ihr abgedeckten Region umzusetzen. Viele Beobachter – vor allem in Osteuropa – waren enttäuscht, dass die KSZE/OSZE die westlichen Institutionen des Kalten Krieges, insbesondere die NATO und die Europäische Union (EU), nicht vollständig ersetzte. Als die Warschauer Vertragsorganisation (WVO) und der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) zusammenbrachen, während sich die westlichen Institutionen nach Osten erweiterten, schwand die Idee eines einzigen „ungeteilten Europas“ und eines „gemeinsamen europäischen Hauses“ dahin. In den ersten 15 Jahren des 21. Jahrhunderts traten in Europa neuen Spaltungen auf, die Sicherheit nahm ab, und die Zusammenarbeit auf wirtschaftlicher, ökologischer und humanitärer Ebene ging zurück. Da sich alte Institutionen ausgeweitet haben und neue entstanden sind, ist die OSZE noch immer die

---

<sup>1</sup> Vgl. James E. Goodby, *Europe Undivided: The New Logic of Peace in U.S.-Russian Relations*, Washington, D.C., 1998, Kapitel 7, S. 159-179.

einzigste Institution mit universeller Beteiligung und einem Mandat zur Förderung kooperativer Sicherheit. Der Konsens, der ihre Institutionalisierung in den Jahren unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges ermöglicht hatte, hat sich jedoch weitgehend aufgelöst.

Im Jahr 2005, zum 30. Jubiläum der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki, legte ein Weisenrat, dem angesehene Persönlichkeiten aus allen OSZE-Regionen angehörten, einen Konsensbericht zur Wiederbelebung der Organisation vor. Der Bericht enthielt jedoch kaum spezifische Empfehlungen und die wenigen konkreten Vorschläge wurden nur selten umgesetzt.<sup>2</sup> In den folgenden zehn Jahren wurde der normative Kern kooperativer Sicherheit von mehreren schweren Krisen erheblich unterminiert, darunter Russlands Eingreifen in die Kämpfe in der georgischen Region Südossetien 2008 sowie seit 2014 auf der Krim und in den ukrainischen Regionen des Donbas. Die sogenannten „eingefrorenen“ Konflikte in Georgien (Abchasien und Südossetien), Moldau (Transnistrien) und Aserbaidschan (Berg-Karabach) sind noch immer ungelöst und sogar mehrmals in Form gewalttätiger Auseinandersetzungen wieder „aufgetaut“. Ende 2014 gab der Schweizer Vorsitz daher erneut einen Bericht eines Weisenrats in Auftrag. Daraus resultierten ein Zwischenbericht, der sich auf die Reaktion der OSZE auf die Krise in der Ukraine konzentrierte, sowie ein Abschlussbericht,<sup>3</sup> der im November 2015 veröffentlicht wurde. Im Gegensatz zu dem zehn Jahre zuvor verfassten uninteressanten Konsensdokument zeigt dieser Bericht immerhin, dass sich selbst dieser Konsens verflüchtigt hat, denn er besteht größtenteils aus drei alternativen Narrativen: einer westlichen Sichtweise (vermutlich in der Mehrzahl Staaten, die der NATO und/oder der EU angehören), der Sichtweise Moskaus (anscheinend auf sich allein gestellt) und der Sichtweise der Staaten „dazwischen“ (verfasst von einem georgischen Wissenschaftler, der anscheinend die Perspektive seines Landes und der Ukraine vertritt).<sup>4</sup> Der Bericht unterstreicht damit auf dramatische Weise die Spaltungen, die in der OSZE zum

---

2 Ein alternativer, von wissenschaftlichen Experten aus verschiedenen Regionen der OSZE verfasster Bericht, der vom Zentrum für OSZE-Forschung (Centre for OSCE Research, CORE) an der Universität Hamburg koordiniert wurde, ist etwas ausführlicher und konkreter, allerdings wurden nur wenige der darin vorgestellten Ideen praktisch umgesetzt. Siehe: *Managing Change in Europe – Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions*, zusammengestellt von Wolfgang Zellner in Zusammenarbeit mit Alyson Bailes, Victor-Yves Ghebali, Terrence Hopmann, Andrei Zagorski und Experten des Zentrums für OSZE-Forschung, CORE Working Paper 13, Hamburg 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2005*, Baden-Baden 2006, S. 425-466.

3 *Back to Diplomacy. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project*, o.O., November 2015, unter: <http://www.osce.org/networks/205846>; abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2015*, Baden-Baden 2016, S. 421-452.

4 Inwiefern die Perspektiven einiger neutraler und blockfreier Staaten Europas in dem Bericht vertreten sind, ist unklar (obwohl sie sehr wahrscheinlich der westlichen Sichtweise entsprechen); dasselbe gilt für die Staaten des Südkaukasus (Aserbaidschan und Armenien), die Teilnehmerstaaten in Zentralasien sowie die Mongolei (obwohl ein Parlamentarier aus Kasachstan in dem Rat vertreten war).

Zeitpunkt ihres 40-jährigen Jubiläums aufgetreten waren. Zwar bestand Konsens darüber, dass Europa 2015 „großen Gefahren“<sup>5</sup> ausgesetzt sei, und man war sich dessen bewusst, dass „Europa heute weit von der kooperativen Ordnung entfernt ist, die man sich zu Beginn der 1990er Jahre vorgestellt hatte, als Europas Staats- und Regierungschefs in der Charta von Paris erklärten, ‚das Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas‘ sei zu Ende gegangen und in Europa sei ein ‚neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit‘ angebrochen“.<sup>6</sup> Über die Ursachen hierfür und über die Frage, was getan werden müsse, um das „gegenseitige Misstrauen“ zu überwinden, das an die Stelle des Geistes der Zusammenarbeit getreten war, gingen die Meinungen jedoch weit auseinander.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den Berichten der Weisenräte und ihren Implikationen für die kooperative Sicherheit. Er geht der Frage nach, wie die Idee kooperativer Sicherheit in Europa allmählich verblasst ist, indem er den historischen Hintergrund der drei „Narrative“ untersucht und analysiert, wie ein- und dieselben Ereignisse auf so unterschiedliche Art und Weise wahrgenommen und konstruiert werden konnten. Meine Analyse unterscheidet sich von vielen der üblichen „realistischen“ Auffassungen von kooperativer Sicherheit, die diese größtenteils als Illusion verwerfen. Die Vertreter des Realismus neigen zu der Argumentation, dass die in der Vergangenheit von Thukydides und Hobbes identifizierten Gesetze der Machtpolitik weitgehend unveränderbar seien und daher beinahe wie objektive physikalische Gesetze funktionieren. Einige von ihnen sind – der Argumentation von Hans Morgenthau<sup>7</sup> folgend – davon überzeugt, dass die menschliche Natur grundsätzlich auf Konkurrenz ausgerichtet ist und deswegen zu Konflikt und Gewalt neigt. Andere Realisten, die weitgehend dem Ansatz von Kenneth Waltz<sup>8</sup> folgen, führen dies auf die permanente anarchische Struktur des internationalen Systems zurück, in dem die Staaten Sicherheit in einer konfliktträchtigen Welt suchen müssen, um zu verhindern, dass sie von mächtigeren Staaten überholt werden. Die Vertreter beider Ansätze betrachten das Verhalten von Staaten in den internationalen Beziehungen als von objektiven und unveränderlichen Gesetzen bestimmt.

Betrachtet man Konflikt und Kooperation, Krieg und Frieden jedoch zeitlich und räumlich, so wird offenkundig, dass es sehr unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten gibt. Diese Unterschiede, die sich durch die gesamte Geschichte ziehen, können nicht mit unveränderbaren Gesetzen erklärt werden, unabhängig davon, ob sie auf die menschliche Natur oder internationale Strukturen zurückgeführt werden. Daher konzentrieren sich viele auf dem Gebiet der Internationalen Beziehungen arbeitende Wissenschaftler ausgehend von liberalen institutionalistischen bzw. konstruktivistischen Theorien

---

5 Back to Diplomacy, a.a.O. (Anm. 3), S. 5 (S. 423; alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

6 Ebenda., S. 11 (S. 427).

7 Vgl. Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York 1967.

8 Vgl. Kenneth Waltz, *The Theory of International Politics*, Reading, MA, 1979.

auf die Frage, welchen Einfluss Institutionen sowie menschliche Überzeugungen und Verhaltensweisen darauf haben, ob es zu einem bestimmten Zeitpunkt oder an einem bestimmten Ort zu einem Konflikt oder zur Kooperation kommt. Wie Alexander Wendt in seiner sozialkonstruktivistischen Abhandlung über internationale Beziehungen gezeigt hat, ist das Verhalten von Staaten und Individuen stark davon geprägt, ob Staaten ihre Überzeugungen bezüglich internationaler Beziehungen im Sinne von Hobbes, Locke oder Kant konstruieren.<sup>9</sup> Kurz gesagt: Die Handlungsmacht – der Einfluss menschlicher Individuen, ihrer Überzeugungen und ihrer Verhaltensweisen – bestimmt weitgehend, welche Art internationales System konstruiert wird und ob dieses zu konkurrierender oder kooperativer Sicherheit führt. Der vorliegende Beitrag versucht zu zeigen, wie sich die alternativen Narrative auf das euroatlantische System nach dem Ende des Kalten Krieges und auf die institutionelle Rolle die OSZE in diesem System ausgewirkt haben. Frei nach Alexander Wendt behaupte ich, dass die OSZE das ist, was die Teilnehmerstaaten „aus ihr machen“.<sup>10</sup>

### *Die Entwicklung der OSZE-Normen für kooperative Sicherheit in Europa*

Die am 1. August 1975 von den Staats- und Regierungschefs von 35 Ländern unterzeichnete Schlussakte von Helsinki enthält an erster Stelle den „Dekalog“<sup>11</sup> – zehn Prinzipien, die seither die normative Grundlage für die Tätigkeit der KSZE und der OSZE bilden. Diese Normen haben eine bemerkenswerte Fähigkeit bewiesen, Einfluss auf die Art und Weise der Neugestaltung der internationalen Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges zu nehmen.

Einige dieser Prinzipien gerieten bei ihrer Umsetzung im Laufe der letzten 40 Jahre allerdings zueinander in Widerspruch und bisweilen versuchten die Teilnehmerstaaten sie zu hierarchisieren, obwohl sie als gleichwertig konzipiert waren. Besonders deutlich wurde dies unmittelbar nach 1975 hinsichtlich des sechsten Prinzips, das die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten fordert, und des siebten Prinzips, das die Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Bürger in den Teilnehmerstaaten bekräftigt. Der potenzielle Konflikt zwischen diesen beiden Prinzipien wurde während der ersten beiden KSZE-Folgetreffen in Belgrad und Madrid zum Gegenstand ernster Debatten. Spätere KSZE/OSZE-Dokumente stellten fest, dass der Schutz der Menschen- und Minderheitsrechte keine unangemessene

---

9 Vgl. Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge 1999.

10 Alexander Wendt, *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*, in: *International Organization* 2 /1992, S. 391-425.

11 Vgl. Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Köln 2008, Kap. A.1, S. 3-10; auch unter: <http://www.osce.org/mc/39501>.

Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten darstellt. Dennoch wehren sich viele Staaten in diesen Fragen gegen eine solche Einmischung von außen und betrachten es als einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in ihre inneren Angelegenheiten. Einige sich neuerdings demokratisierende Staaten betrachten als grundlegendes Prinzip demokratischer Regierungsführung fast ausschließlich das Mehrheitsprinzip, was nur allzu oft zur Diskriminierung nationaler, religiöser, sprachlicher und ethnischer Minderheiten sowie zur Verweigerung elementarer Menschenrechte wie Meinungs- und Pressefreiheit geführt hat. Obwohl die OSZE-Institutionen beherzt versuchen, Menschenrechte und die Rechte von Angehörigen von Minderheiten zu fördern, haben einige Teilnehmerstaaten sich diesen Bemühungen oftmals mit dem Argument, sie stellten eine unzulässige Einmischung in ihre innere Angelegenheiten dar, widersetzt.

Nach dem Ende des Kalten Krieges trat in der OSZE-Region eine zweite wichtige Konfliktursache zutage, die mit der widersprüchlichen Auslegung des vierten Prinzips, das jedem international anerkannten Staat die Achtung seiner territorialen Integrität zugesteht, und des achten Prinzips, das das Selbstbestimmungsrecht der Völker bekräftigt, zusammenhängt. Auf das achte Prinzip beriefen sich zahlreiche secessionistische Bewegungen im gesamten OSZE-Gebiet, insbesondere in bereits früher anerkannten autonomen Regionen, zur Rechtfertigung ihres Strebens nach größerer Autonomie oder – in vielen Fällen – vollständiger Unabhängigkeit. Im Gegensatz dazu warfen die meisten nationalen Regierungen den secessionistischen Bewegungen vor, die territoriale Integrität ihrer Staaten zu untergraben. Diese Konflikte wurden durch die Entscheidung der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der KSZE/OSZE, alle 15 ehemaligen Unionsrepubliken der Sowjetunion und schließlich auch alle sechs Republiken Jugoslawiens in ihren bestehenden Grenzen als unabhängige Staaten anzuerkennen und sie in internationale Organisationen aufzunehmen, ohne jedoch autonome Gebiete in diesen Ländern anzuerkennen, noch verschärft. Viele führende Politiker waren davon überzeugt, dass eine weitere Desintegration zur Entstehung zahlreicher Mikrostaaten führen würde, was in vielen Fällen nur wieder neue Minderheiten in noch kleineren Entitäten schaffen würde. Autonomie innerhalb eines größeren Staates konnte jedoch allzu häufig den Schutz großer ethnonationaler Minderheiten nicht gewährleisten, sodass Forderungen nach regionaler Selbstbestimmung das Prinzip der Achtung der territorialen Integrität bestehender Staaten seither immer wieder infrage stellen.

In vielen Teilnehmerstaaten wurden solche Sezessionsprobleme friedlich durch Verhandlungen und Referenden gelöst. Zu den bekanntesten Beispielen gehören Quebec in Kanada, Schottland im Vereinigten Königreich, Tatarstan in der Russischen Föderation, Katalonien in Spanien sowie die Abspaltung der Slowakei von der Tschechoslowakei. Die meisten gewaltsam ausgetragenen Konflikte, die seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und Jugoslawiens aufgetreten sind – Tschetschenien in Russland, Berg-Karabach in Aser-

baidtschan, Abchasien und Südossetien in Georgien, Transnistrien in Moldau, das Kosovo in Serbien und die Krim in der Ukraine – spiegeln jedoch die miteinander konkurrierenden Interpretationen der im Helsinki-Dekalog enthaltenen Prinzipien der Selbstbestimmung und der territorialen Integrität wider. Diese scheinbar widersprüchlichen Prinzipien miteinander in Einklang zu bringen, gehört zu den heikelsten Problemen, vor denen die OSZE steht.

Mit dem Verschwinden der Ost-West-Konfrontation bildete sich jedoch allmählich ein Konsens darüber heraus, dass die freiwillige Akzeptanz von Prinzipien – darunter die des Dekalogs – durch Teilnehmerstaaten anderen Teilnehmerstaaten auch gewisse Rechte einräumt, sich für die Einhaltung dieser Normen einzusetzen. Daher besteht die OSZE in Fragen, die von intrusiven Inspektionen zur Überprüfung der Einhaltung militärischer vertrauensbildender Maßnahmen und Rüstungskontrollabkommen bis zur Umsetzung von Menschen- und Minderheitenrechten reichen, auf „Transparenz“ und dem Recht der „internationalen Gemeinschaft“, wie sie durch Konsens innerhalb der OSZE repräsentiert ist, sich in die inneren Angelegenheiten von Teilnehmerstaaten einzumischen, um Prinzipien durchzusetzen, zu denen sie sich freiwillig verpflichtet haben. Theoretisch – wenn auch nicht immer in der Praxis – haben die OSZE-Normen den absoluten Charakter staatlicher Souveränität in viel größerem Maße geschwächt, als man es sich zur Zeit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki 1975 vorgestellt hatte.

Mit dem Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 unterzog sich die KSZE einem rasch verlaufenden Transformationsprozess, um auf die neue Sicherheitslage in Europa nach dem Kalten Krieg reagieren zu können. Plötzlich schien es möglich, ein echtes System „kooperativer Sicherheit“ auf dem europäischen Kontinent zu schaffen. Nach dem Kalten Krieg veränderte sich die Vision der OSZE: Statt eines auf gegenseitiger Vertrauensbildung und Transparenz zwischen zwei konkurrierenden Blöcken – und einer neutralen/blockfreien Gruppe zwischen ihnen – beruhenden Regimes schien nun ein Regime kooperativer Sicherheit möglich, das den gesamten europäischen und nordamerikanischen Raum „von Vancouver bis Wladiwostok“ umspannt. Diese Vision wurde am deutlichsten von den neuen Regierungen artikuliert, die sich nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in Mitteleuropa bildeten. Im Januar 1990 schlug der polnische Premierminister Tadeusz Mazowiecki vor, einen Rat für europäische Zusammenarbeit zu schaffen, der die politischen Strategien in der gesamten KSZE-Region koordinieren sollte. Kurz darauf schlug der tschechische Außenminister Jiří Dienstbier vor, das bisherige System konkurrierender Bündnisse durch ein kollektives Sicherheitssystem auf der Grundlage der KSZE zu ersetzen. In der Sowjetunion forderte Außenminister Eduard Schewardnadse die Schaffung einer neuen Ordnung, die auf kollektiver Sicherheit beruhen und auf der KSZE aufbauen sollte. Gleichzeitig verwies Michail Gorbatschow auf die KSZE als Grundlage für seine Vorstellung von einem „gemeinsamen europäischen Haus“.

Der Enthusiasmus darüber, dass die KSZE die Funktion eines kollektiven Sicherheitssystems übernehmen sollte, wurde im Westen jedoch nicht von allen geteilt. Die Vereinigten Staaten reagierten zurückhaltend und fürchteten eine Konkurrenz zur NATO, während mehrere westeuropäische Länder die Erweiterung der EU als Grundlage für eine europäische Sicherheitsstruktur nach dem Kalten Krieg vorzogen. Auf dem Londoner NATO-Gipfel im Juli 1990 erkannten die Staatshäupter des Bündnisses jedoch explizit an, dass die KSZE infolge der neuen Sicherheitssituation in Europa eine dauerhafte institutionelle Struktur entwickeln müsse, die die Serie von Konferenzen und Folgetreffen, die vor 1990 das einzige institutionelle Format der KSZE gebildet hatten, ablösen sollte.<sup>12</sup>

Im ersten Jahr nach dem Ende des Kalten Krieges brachte die KSZE zwei wichtige Dokumente hervor, die die normative und institutionelle Struktur der europäischen Sicherheit grundlegend veränderten. Das erste Dokument war der Bericht eines im Juni 1990 in Kopenhagen abgehaltenen Expertentreffens zur menschlichen Dimension der Sicherheit. In dem Bericht wurde versucht, die wesentlichen Merkmale westlicher demokratischer Praktiken auf den gesamten Kontinent anzuwenden. Das zweite Dokument war die „Charta von Paris für ein neues Europa“, die bei einem Gipfeltreffen, das vom 19.-21. November 1990 in Paris stattfand, unterzeichnet wurde. In ihrer Präambel verkündete die Charta den Beginn eines neuen Zeitalters für die europäische Sicherheit unter Bekräftigung des Helsinki-Dekalogs:

„Europa befreit sich vom Erbe der Vergangenheit. Durch den Mut von Männern und Frauen, die Willensstärke der Völker und die Kraft der *Ideen* der Schlussakte von Helsinki bricht in Europa ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit an.“<sup>13</sup>

Über die Bekräftigung des in der Schlussakte und auf den verschiedenen Folgekonferenzen und Expertentreffen erreichten *Acquis* der KSZE hinaus leitete die Charta von Paris die formale Institutionalisierung der KSZE ein. 1992 war aus der KSZE eine vollständig institutionalisierte Organisation kooperativer Sicherheit geworden. Sie verabschiedete eine Vielzahl normativer Prinzipien, um das Konzept kooperativer Sicherheit in der gesamten KSZE-Region zu untermauern, und schuf außerdem ein vielfältiges und umfassendes Geflecht von Institutionen, die – ausgestattet mit hinreichenden Ressourcen und mit genügend politischer Unterstützung – in der Lage hätten sein sollen, diese Prinzipien in der gesamten Region umzusetzen. Auch wenn sich ihr Start, nachdem der „Rubikon“ der Gewalt in mehreren Konfliktgebieten bereits überschritten worden war, verzögerte, entwickelte die KSZE/OSZE ein

---

12 Vgl. Stefan Lehne, *The CSCE in the 1990s: Common European House or Potemkin Village?*, Wien 1991, S. 10.

13 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 11). Kap. A.2, S. 1 (Hervorhebung durch den Autor), auch unter: <http://www.osce.org/de/mc/39518>, S. 1.

Rahmenwerk dafür, den Ausbruch und die Eskalation gewalttätiger Konflikte zukünftig zu verhindern, Konflikte, die bereits aufgeflammt waren, zu bewältigen und Verhandlungen zur Lösung der zahlreichen in der Region zutage tretenden Konflikte zu fördern. Dabei konnte sie einige beachtliche Erfolge verzeichnen, insbesondere was die Bemühungen der OSZE-Missionen und des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) zur Konfliktprävention in der Ukraine (Krim), Mazedonien und Albanien sowie ihrer Missionen zur Unterstützung des Friedensabkommens von Dayton in Bosnien und Herzegowina und der VN-Missionen in Kroatien und im Kosovo anging. Gleichzeitig ist es ihr trotz großer Anstrengungen bislang nicht gelungen, eine Lösung für die Sezessionskonflikte in Berg-Karabach, Südossetien und Transnistrien herbeizuführen. Ihre Bemühungen um den Friedensaufbau in Georgien wurden 2008 vom Krieg unterbrochen, und der erfolgreiche Abschluss eines Abkommens über die Autonomie der Krim von 1996 wurde 2014 gewaltsam rückgängig gemacht. In der Tat stellen die beiden letztgenannten Ereignisse eindeutig die schwerwiegendsten Verstöße gegen die Normen der Schlussakte von Helsinki seit ihrer Unterzeichnung im Jahr 1975, einschließlich der letzten anderthalb Jahrzehnte des Kalten Krieges, dar.

Was ist also geschehen? Warum hat dieses kooperative Sicherheitsregime, das ein solch großes Potenzial hatte, ein neues Zeitalter der Demokratie und des Friedens in Europa einzuläuten, an Schwung verloren und warum ist es zwar nicht in einen neuen Kalten Krieg, aber doch in eine realistische Welt aus konkurrierenden Blöcken und Machtbeziehungen zurückgefallen? Ist diese Entwicklung der Beweis für die Richtigkeit realistischer Voraussagen, dass Konflikte – sei es aufgrund der menschlichen Natur oder der anarchischen Struktur des internationalen Systems – in einer Welt souveräner Staaten unausweichlich und kooperative Sicherheitsregime eine Illusion sind? Oder spiegelt sie die Art und Weise wider, in der die Sicherheitsüberzeugungen der OSZE-Teilnehmerstaaten seit Beginn des 21. Jahrhunderts konstruiert wurden, wie es an den alternativen Narrativen im Bericht des Weisenrats von 2015 abzulesen ist? Und wenn Letzteres zutrifft: Können diese divergierenden Narrative überbrückt werden, um ein gemeinsames Narrativ über die Voraussetzungen für ein wirksames und beständiges kooperatives Sicherheitsregime zu konstruieren? Diesen Fragen werde ich in den folgenden Abschnitten des vorliegenden Beitrags nachgehen.

### *Alternative Narrative und Szenarien für die europäische Sicherheit nach dem Kalten Krieg*

In den ersten Jahren nach dem Kalten Krieg fand im Rahmen der KSZE generell eine umfangreiche Zusammenarbeit in einem breiten Themenspektrum statt. Jedoch räumte die Charta von Paris indirekt auch die potenziellen Span-

nungen zwischen den Normen von Helsinki ein. Insbesondere bekräftigte sie noch einmal, dass „für die Festigung von Frieden und Sicherheit zwischen unsere Staaten [...] die Achtung und wirksame Ausübung der Menschenrechte unverzichtbar sind“. Sie bekräftigte ebenfalls noch einmal das „Selbstbestimmungsrecht“ der Völker, stellte es aber gleichzeitig in den Kontext der „einschlägigen Normen des Völkerrechts, einschließlich jener, die sich auf die territoriale Integrität der Staaten beziehen“. Die Charta von Paris legte allerdings auch den Keim für eine weitere Spannung, die den Kern vieler der divergierenden Narrative im Bericht des OSZE-Weisenrats von 2015 bildet. Die Charta stellte insbesondere das Ende „der Teilung Europas“ und die Unteilbarkeit der Sicherheit fest und betonte, dass „die Sicherheit jedes Teilnehmerstaates [...] untrennbar mit der aller anderen verbunden [ist]“. Das bedeutete, dass ein Zeitalter, in dem der Frieden durch ein Gleichgewicht der Kräfte zwischen konkurrierenden Bündnissen aufrechterhalten worden war, zu Ende gegangen war, und unterstützte damit den Gedanken, dass das KSZE-System kooperativer Sicherheit die bestehenden Bündnisse ersetzen oder jeglichem verbleibenden Bündnis übergeordnet würde.

Nach der Auflösung des Warschauer Paktes glaubten viele Menschen in Russland zunächst, dass auch die NATO dahinscheiden und die KSZE zur Grundlage eines neuen, freien und ungeteilten Europas werden würde. Tatsächlich wurde diese Ansicht auch im Westen von Vielen geteilt, darunter an prominentester Stelle Egon Bahr, *Elder Statesman* und außenpolitischer Experte der westdeutschen Sozialdemokratischen Partei und einer der Architekten der deutschen Ostpolitik. Bahr schlug vor, die KSZE in eine echte supranationale Institution mit integrierten Streitkräften umzuwandeln und damit eine echte Organisation kollektiver Sicherheit zu schaffen.<sup>14</sup> In den Vereinigten Staaten erklärte Präsident George H.W. Bush den Beginn einer „neuen Weltordnung“. Derselbe Absatz der Charta von Paris, der die Unteilbarkeit der Sicherheit beschwor, enthielt jedoch auch die Einschränkung, dass alle Teilnehmerstaaten die „Entscheidungsfreiheit“ eines jeden von ihnen hinsichtlich der Zugehörigkeit zu bestimmten regionalen oder internationalen Sicherheitsinstitutionen uneingeschränkt respektieren würden. In einer Rede im April 1990 in Berlin erklärte US-Außenminister James Baker, dass die KSZE und die NATO einander ergänzende Institutionen seien und machte damit die Position der USA deutlich, dass die KSZE nicht als Ersatz für den Fortbestand der NATO betrachtet werden sollte. Die meisten NATO-Mitgliedstaaten verstanden den Begriff der „Entscheidungsfreiheit“ in der Tat so, dass kein Staat ein Veto gegen den Beitritt eines anderen souveränen Staates zu einem Bündnis wie der NATO oder einer Wirtschaftsgemeinschaft wie der EU einlegen könne. Russland reagierte darauf mit der Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und integrierte damit viele ehemalige Sowjetrepubliken in sein eigenes kooperatives Gebilde. Die Folge war, dass

---

14 Vgl. Jonathan Dean, *Ending Europe's Wars: The Continuing Search for Peace and Security*, New York 1994, S. 213.

das Ziel eines „einheitlichen und ungeteilten“ Europas allmählich dahinschwand, und mit dem Ausbruch zahlreicher Konflikte in den zerfallenden Regionen der Sowjetunion und Jugoslawiens begann die KSZE, sich mehr auf die Bewältigung von Konflikten zu konzentrieren als auf den Aufbau einer gesamteuropäischen Institution kooperativer Sicherheit.

Schließlich rief die Charta von Paris zur Entwicklung einer Reihe neuer Mechanismen zur „friedlichen Beilegung von Streitfällen, einschließlich der obligatorischen Hinzuziehung einer Drittpartei“ auf. Auf einem Treffen in Valletta Anfang 1991 wurde ein Mechanismus zur obligatorischen Vermittlung in zwischenstaatlichen Streitfällen geschaffen, der aktiviert wird, wenn mindestens zehn Teilnehmerstaaten dies verlangen. Bei einem Außenministertreffen in Berlin im Juni 1991 bestand der sowjetische Außenminister Alexander Bessmertnych allerdings auf der Einschränkung, dass ein solcher Mechanismus nicht in die inneren Angelegenheiten von Staaten eingreifen dürfe.<sup>15</sup> Damit wurde dem Prinzip der territorialen Integrität von Staaten in der sowjetischen und später in der russischen Politik wieder einmal Vorrang sowohl vor dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker als auch vor der obligatorischen Beilegung von Streitfällen durch Dritte gegeben.

Diese potenziellen Widersprüche blieben in den ersten Jahren nach dem Kalten Krieg jedoch weitgehend unter der Oberfläche verborgen. Im Rahmen eines vom Autor dieses Beitrags gemeinsam mit Kollegen des Watson Institute for International Studies der Brown University durchgeführtes Forschungsprojekts trafen sich die an dem Projekt Beteiligten mit Vertretern mehrerer russischer *Think-Tanks* und wissenschaftlicher Einrichtungen sowie mit zahlreichen hochrangigen Regierungsbeamten und Mitgliedern der russischen Staatsduma. Den Höhepunkt dieses Austauschs bildete eine Konferenz, die 1996 am Moskauer Staatlichen Institut für Internationale Beziehungen (MGIMO) stattfand und auf russischer Seite von Andrei Zagorski organisiert worden war. Zu jener Zeit – die unmittelbaren Folgen des Zerfalls der Sowjetunion waren bereits ziemlich deutlich zu erkennen – nahmen die russischen sicherheitspolitischen Experten zu vier möglichen Szenarien für die Beziehungen Russlands zu den ehemaligen Sowjetrepubliken in zehn Jahren sowohl hinsichtlich ihrer Erwünschtheit als auch ihrer Wahrscheinlichkeit Stellung: 1. Integration unter russischer Vorherrschaft, 2. kooperative Integration, 3. unkontrollierte Desintegration und 4. kooperative Unabhängigkeit. Unter den Experten herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass das wünschenswerteste Szenario das einer kooperativen Integration sei, bei der Russland in seinem Einflussbereich ein System kooperativer Beziehungen ähnlich dem entwickeln würde, das sich in Westeuropa gerade herausbildete. Für die wahrscheinlichste Entwicklung bis 2006 hielten die meisten Experten jedoch die unkontrollierte Desintegration, vor allem deshalb, weil sie nicht glaubten, dass Russland zu dem Zeitpunkt über die Fähigkeit verfügte, die Zentrifugalkräfte im postsowjetischen Raum in den Griff zu bekommen. Die Mehrzahl

---

15 Vgl. ebenda, S. 215.

der russischen Experten „befürwortete eine Stärkung der Rolle globaler und regionaler multilateraler Institutionen wie der Vereinten Nationen und der OSZE bei der Gewährleistung der Sicherheit in der Region“. Die meisten würden zudem eine breitere Lastenverteilung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit im postsowjetischen Raum einer „unilateralen russischen Friedenssicherung in der gesamten GUS-Region“ vorziehen.<sup>16</sup>

Die größte Sicherheitsbedrohung, wie sie 1996 praktisch von allen russischen Experten wahrgenommen wurde, ging von inneren Problemen in der Russischen Föderation selbst aus, darunter wirtschaftliche, politische und sicherheitsrelevante Probleme. Äußere Bedrohungen spielten im Vergleich dazu generell eine wesentlich geringere Rolle. Einige russische Experten wiesen auf die Bedrohung durch den islamischen Fundamentalismus sowohl in den südlichen Regionen der Russischen Föderation als auch jenseits ihrer südlichen Grenze hin, räumten jedoch gleichzeitig die Möglichkeit ein, dass die russische Führung aus politischen Gründen „diese Bedrohung übertreiben und bei dem Versuch, die Kontrolle zu behalten, auf plumpe militärische Mittel zurückgreifen könnte“.<sup>17</sup> China wurde gelegentlich als mittel- bis langfristig mögliche äußere Bedrohung genannt. Der Westen hingegen wurde im Allgemeinen nicht als bedrohlich empfunden, wenn auch unter drei wichtigen Vorbehalten:

„Auch wenn die Mehrheit der russischen Experten die Erweiterung der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) ablehnt, erwarten die meisten dennoch nicht, dass eine solche Veränderung in der europäischen Sicherheitsstruktur eine Bedrohung für Russlands Sicherheit darstellt, sofern drei Bedingungen erfüllt sind: 1) Es dürfen keine Nuklearwaffen in den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten stationiert werden; 2) Russland sollte weiterhin eine echte Mitwirkung in bilateralen Konsultationsgremien der westlichen Allianz zugestanden werden; 3) ehemalige Sowjetrepubliken, darunter auch die baltischen Staaten, dürfen nicht einzeln dazu eingeladen werden, der NATO beizutreten.“<sup>18</sup>

Die Missachtung genau dieser drei Prämissen hat in mehrfacher Hinsicht wesentlich zu den divergierenden Narrativen im Bericht des Weisenrats, der russischen Sichtweise der europäischen Sicherheitsarchitektur – und vor allem der Rolle der OSZE – und jener der westlichen Staaten und der Staaten „dazwischen“, beigetragen.

Erstens wurden zwar keine Nuklearwaffen in den ehemaligen Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts stationiert; die Raketenabwehrsysteme, die zu-

---

16 P. Terrence Hopmann/Stephen D. Shenfield/Dominique Arel, *Integration and Disintegration in the Former Soviet Union: Implications for Regional and Global Security*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper no. 30, 1997, S. 59.

17 Ebenda, S. 13.

18 Ebenda, S. 14.

nächst in Polen und später in Rumänien stationiert werden sollten, stellen jedoch ein strategisches System im Zusammenhang mit der Frage der Nuklearwaffen dar. Auch wenn die Vereinigten Staaten darauf beharren, dass dieses System zur Abwehr iranischer Nuklearraketen – die noch gar nicht existieren und nach der Unterzeichnung des Gemeinsamen umfassenden Aktionsplans (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA) mit dem Iran wahrscheinlich auch noch längere Zeit nicht existieren werden – dienen soll, wird sein Standort von Russland konstant als bedrohlich wahrgenommen. Aus „Moskaus Sicht“<sup>19</sup> wird diese Bedrohung durch den einseitigen Rückzug der USA aus dem ABM-Vertrag von 1972, dem Eckpfeiler des Regimes nuklearer Rüstungskontrolle, noch verstärkt.

Zweitens empfinden die Russen ihre Einbindung in die zentrale Institution für die Zusammenarbeit der NATO mit Russland – den durch die NATO-Russland-Grundakte geschaffenen NATO-Russland-Rat – mittlerweile als „den Zuckerüberzug der bitteren Pille der Erweiterung“.<sup>20</sup> Dies steht in deutlichem Widerspruch zur „Sichtweise des Westens“, die die Einladung an Russland, der G7 und dem NATO-Russland-Rat beizutreten, betont. Gleichwohl wurde Russland von der NATO mehrfach zugesichert, dass sich die Allianz ohne politische Ermächtigung durch den VN-Sicherheitsrats oder die OSZE niemals außerhalb ihres Vertragsgebiets militärisch engagieren werde, außer im Falle eines direkten Angriffs auf einen NATO-Mitgliedstaat, wie es in Artikel 5 des NATO-Vertrags festgelegt ist. Natürlich hat Russland faktisch in beiden Institutionen ein Vetorecht. Dennoch ist mit dem Feldzug der NATO gegen Serbien während des Kosovo-Krieges im Jahr 1999 im Grunde genommen genau das geschehen. Obwohl Russland an den Gesprächen in Rambouillet teilnahm, um eine Verhandlungslösung für die Kosovokrise zu finden, lehnte Moskau jeder Resolution ab, die die direkte Anwendung von Gewalt gegen Serbien durch die NATO autorisiert hätte. Der Hauptgrund für die Intervention der NATO 1999 im Kosovo war die Bedrohung der Kosovoalbanischen Bürger durch serbische Polizei- und Militäreinheiten vor Ort, vor allem durch Massaker an kosovarischen Zivilisten, wofür die Bombardierung Belgrads und anderer wichtiger serbischer Ziele weitgehend irrelevant schien. Der wirkungsvollste Weg, Zivilisten zu schützen, sind Bodentruppen, die die Bevölkerung vor Ort schützen können. Eine solche Operation wäre möglicherweise von den VN oder der OSZE gemäß dem (noch nicht formal verabschiedeten) Prinzip der „Schutzverantwortung“ unterstützt worden. Nach dem Debakel der Schlacht von Mogadischu 1993 und bis zu dem Terroranschlag auf die USA am 11. September 2001 war es für die USA jedoch politisch unmöglich, Bodentruppen zum Schutz der Zivilbevölkerung im Kosovo einzusetzen, sodass als einzige militärische Option Luftangriffe blieben. Russland betrachtete das Bombardement, insbesondere die Luftschläge gegen

---

19 The View from Moscow, in: *Back to Diplomacy*, a.a.O. (Anm. 3), S. 8 und S. 24-26, hier insbesondere: S. 25 (S. 425-426 und S. 439-442, hier insbesondere: S. 440).

20 Ebenda, S. 8 und S. 24 (S. 425 und S. 439).

zivile Ziele in Belgrad, hingegen als „Gräueltat“, wie es aus „Moskaus Sicht“ hieß.<sup>21</sup> Obwohl es zwischen beiden Fällen zahlreiche signifikante Unterschiede gibt, stellte die Bombardierung Serbiens für die russische Führung einen Präzedenzfall für ihr Vorgehen auf der Krim im Jahr 2014 dar.

Was das Prinzip der Selbstbestimmung angeht, ist Russlands Haltung ambivalent. Manchmal scheint Russland es, wenn es mit seinen Interessen vereinbar war, unterstützt zu haben, manchmal lehnt Moskau es jedoch auch ab. So ging Russland in den beiden Kriegen in den 1990er Jahren, als Tschetschenien, eine der 22 Republiken der Russischen Föderation, damit drohte, sich von dieser abzuspalten, zwar gewaltsam gegen die tschetschenische „Selbstbestimmung“ vor. Gleichzeitig handelte die Regierung Boris Jelzins mit der Republik Tatarstan – ebenfalls eine Republik der Russischen Föderation – jedoch Beziehungen aus, die dieser größere Autonomie als den meisten anderen Republiken der Föderation gewährten.<sup>22</sup> Russland unterstützt offen das Recht auf Selbstbestimmung für Abchasien und Südossetien in Georgien und für Transnistrien in Moldau, verhält sich hinsichtlich der Selbstbestimmung der Berg-Karabach-Armenier in Aserbaidschan jedoch ambivalent und vertritt gelegentlich sogar widersprüchliche Positionen. Seit die kommunistische Ideologie einem Hypernationalismus gewichen ist, gilt Russlands größte Sorge allerdings dem Status ethnischer Russen, die außerhalb der Russischen Föderation leben, insbesondere in den baltischen Staaten und in der Ukraine. Gleichzeitig prangert Moskau das Selbstbestimmungsrecht der ethnischen Albaner, die außerhalb Albaniens in Serbien (Kosovo) und in Mazedonien leben, an. Kurzum, der russischen Führung ist der Spagat zwischen der „territorialen Integrität von Staaten“ und dem „Recht der Völker auf Selbstbestimmung“ je nach der politischen Position der Konfliktparteien, die aus verschiedenen Richtungen kommendem Druck ausgesetzt sind, weitgehend gelungen. Russlands Regierung ist jedoch nicht die einzige, die aus nationalem Eigeninteresse einem Helsinki-Prinzip Vorrang vor einem anderen gibt.

Der dritte und wahrscheinlich wichtigste Punkt war die Osterweiterung der NATO. Das Dilemma entspringt dem offensichtlichen Wunsch der ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts und zumindest einiger früherer Sowjetrepubliken, ihre Entscheidung für eine NATO-Mitgliedschaft – im Einklang mit der in der Charta von Paris festgelegten Norm – „frei zu treffen“. Gleichzeitig hat die Osterweiterung des Bündnisses zweifellos zu einer neuen Teilung Europas beigetragen – und in der Tat zu einer Teilung, die Russland weitgehend isoliert –, was im Widerspruch zu einer anderen Norm der Charta von Paris steht, nämlich derjenigen, die die Unteilbarkeit der Sicherheit des „neuen Europas“ bekräftigt. Die Sorge hierüber steckte auch hinter dem Vorschlag des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew aus dem

---

21 Ebenda, S. 25 (S. 440).

22 Vgl. P. Terrence Hopmann, *Disintegrating States: Separating without Violence*, in: I. William Zartman (Hrsg.), *Preventive Negotiation: Avoiding Conflict Escalation*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Lanham, MD, 2001, S. 113-164.

Jahr 2008, neue Sicherheitsinstitutionen zu schaffen, um das Problem der sich immer deutlicher abzeichnenden Trennlinien in Europa nach dem Kalten Krieg zu bewältigen. Obwohl der Vorschlag in der Frage, wie sich diese neuen Institutionen von den bestehenden unterscheiden würden, vage bleibt und noch weniger darüber aussagt, wie die bestehenden Institutionen verbessert werden könnten, signalisierte er doch Russlands Sorge über die Entwicklung der Sicherheitsstrukturen in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Der Drang der NATO und der EU nach Osten hat auch die Frage des Status von Personen, die außerhalb der Russischen Föderation leben und sich als „Russen“ identifizieren, verschärft. Diese Frage war auch der Kern des Konflikts um den Status der Krim innerhalb der Ukraine, der zwischen 1992 und 1996 schwelte und damals weitgehend friedlich durch eine Autonomievereinbarung beigelegt wurde, die durch die Vermittlung des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM), Max van der Stoep, zustande gekommen war.<sup>23</sup> Dieselbe Frage wurde auch in Lettland und in Estland zu einem ernststen Streitpunkt. Die KSZE richtete in beiden Ländern Langzeitmissionen ein, die die Situation der bedeutenden russischsprachigen Minderheiten in den beiden baltischen Republiken beobachten und diese bei der Durchsetzung ihres Rechts auf Staatsbürgerschaft und vollständige Teilhabe am demokratischen Prozess unterstützen sollten. Obwohl einige Schritte hierzu – zumeist auf Druck der KSZE/OSZE-Missionen und des HKNM – unternommen wurden, hatte Russland stets Zweifel daran, dass den ethnischen Russen in beiden Ländern ihre politischen Rechte in vollem Umfang gewährt wurden. Dennoch wurden die OSZE-Missionen in Estland und Lettland gegen ihren Einwand beendet (der HKNM ist dort allerdings nach wie vor aktiv) und beide Länder später in die NATO und die EU aufgenommen. Im Westen werden die baltischen Länder weitgehend als europäische Staaten wahrgenommen, die von Russland im Vorfeld des Zweiten Weltkriegs illegal eingenommen worden waren. In Russlands Augen waren sie dennoch drei der 15 ehemaligen Sowjetrepubliken, die an Russland grenzen und der NATO und der EU beigetreten sind und dadurch die Trennlinie in Europa direkt an Russlands nordwestliche Grenzen verschoben haben. Würden auch Georgien und/oder die Ukraine der NATO beitreten oder sich der EU weiter annähern, würde dies von Russland als Umzingelung durch potenziell konkurrierende oder sogar feindselige Bündnisse wahrgenommen. Das rechtfertigt natürlich nicht Moskaus Drohung, in ehemaligen Sowjetrepubliken – auch in den baltischen Staaten – militärisch einzugreifen. Es erklärt aber zumindest teilweise Moskaus Unzufriedenheit mit der Art und Weise, wie sich die Sicherheitssituation in Russlands „nahem Ausland“ entwickelt hat. Und ganz gewiss rechtfertigt es nicht Moskaus schnelle und heimliche Interven-

---

23 Vgl. P. Terrence Hopmann, Die unterschiedlichen Funktionen der OSZE bei der Bewältigung der Ukraine-/Krimkrisen von 1992-1996 und 2014-2015, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, Baden-Baden 2016, S. 309-328.

tion auf der Krim und in den ukrainischen Regionen des Donbas im Jahr 2014, mit der es vollendete Tatsachen schuf, anstatt mit diplomatischen Bemühungen innerhalb der OSZE auf die legitimen Sorgen ethnischer Russen auf der Krim und in anderen Regionen der Ukraine zu reagieren.

Gegen alle drei Vorbehalte, die wir in unserem Forschungsprojekt von 1996, zu einer Zeit, als russische Sicherheitsexperten kooperative Sicherheit noch immer als die beste Option für das nächste Jahrzehnt ansahen, in Russland identifiziert hatten, war in Russlands Wahrnehmung seit 1999 zumindest teilweise verstoßen worden. Während die westlichen Teilnehmerstaaten ihr Verhalten für mit den OSZE-Normen vereinbar hielten, bewerteten russische politische Eliten die Aktionen als Verletzungen der OSZE-Normen. Eine weitgehend unbeabsichtigte Folge war, dass das westliche Vorgehen dazu beitrug, dass die russischen außenpolitischen Eliten zu einem knallharten realistischen Denken zurückkehrten. Dieses wiederum untergrub jegliches Vertrauen, das Russland in die Prinzipien kooperativer Sicherheit oder in die Institution gehabt haben mag, die diese Prinzipien am stärksten verkörpert – die OSZE.

Realistische Vorstellungen und Verhaltensweisen auf russischer Seite wiederum verstärkten die Tendenz der Neorealisten in vielen anderen OSZE-Teilnehmerstaaten, realistischen Prinzipien kollektiver Verteidigung durch Militärbündnisse gegenüber liberalen institutionalistischen Prinzipien kooperativer Sicherheit Vorrang zu geben. Vor allem Russlands Reaktionen auf die NATO-Osterweiterung haben in ganz Mitteleuropa zu massiven Bedrohungswahrnehmungen geführt, aufgrund derer die mittel- und osteuropäischen Länder umso mehr danach streben, der NATO beizutreten. Doch in einer klassischen, sich aus diesem „Sicherheitsdilemma“ ergebenden Spirale führten die Bemühungen dieser Länder, ihre eigene Sicherheit angesichts einer wahrgenommenen russischen Sicherheitsbedrohung zu erhöhen, nur dazu, dass Russland sich noch isolierter und unsicherer fühlte. Russlands Gegenmaßnahmen zur Kompensation der NATO-Erweiterung ließen daraufhin in den jüngsten NATO-Mitgliedstaaten noch stärkere Bedrohungswahrnehmungen entstehen und verstärkten den Kreislauf der Unsicherheit, der die „gemeinsame“ bzw. „kooperative Sicherheit“ in Europa mittlerweile abgelöst hatte, weiter. Besonders akut wurde dieses Problem in Georgien und in der Ukraine. Beide Länder sind noch nicht als Vollmitglieder in die NATO aufgenommen worden, obwohl sie den Wunsch geäußert haben, dem Bündnis beizutreten. Die im Bericht des Weisenrats wiedergegebene „Sicht aus Tiflis“ verdeutlicht diese Bedrohungswahrnehmung der „Staaten dazwischen“:

„Russland hat sich nie an den Gedanken des Untergangs der Sowjetunion gewöhnt und in den letzten beiden Jahrzehnten versucht, sein verlorenes Imperium wieder zu errichten – zunächst durch die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), dann durch die Schaf-

fung der OVKS und schließlich durch die Einführung der Idee der Eurasischen Wirtschaftsunion.“<sup>24</sup>

Der georgische Autor stellt fest, dass Russland die Unabhängigkeit abtrünniger Regionen in Georgien, Aserbaidschan, Moldau und der Ukraine unterstützt und dass keine bestehende europäische Sicherheitsinstitution die Fähigkeit besitze, auf diese Verletzungen internationaler Normen zu reagieren. Noch unheilvoller ist, dass er die alte Furcht vor einer Übereinkunft zwischen Russland und dem Westen auf Kosten der Staaten „dazwischen“ schürt, die letzten Endes für diese Staaten den Verlust ihrer Unabhängigkeit bedeuten würde.<sup>25</sup> Höchstwahrscheinlich werden sich diese Besorgnisse nach der Wahl von Donald Trump zum Präsidenten der Vereinigten Staaten angesichts der nachdrücklichen Unterstützung seiner Wahl durch den russischen Präsidenten Wladimir Putin und andere hochrangige russische Politiker sowie Trumps schon häufig geäußelter Unterstützung für Putin und der Besetzung mehrerer Schlüsselpositionen in seiner Regierung mit Personen, die bekanntermaßen enge finanzielle und andere Verbindungen nach Russland pflegen, mehren. Auch wenn die Anträge der Ukraine und Georgiens auf Mitgliedschaft in der NATO auf dem NATO-Gipfel in Bukarest im Jahr 2008 auf unbestimmte Zeit verschoben wurden, hatte Russlands militärisches Vorgehen in Georgien im August 2008 und – noch wichtiger – seit 2014 in der Ukraine ironischerweise die paradoxe Konsequenz, dass ihre Mitgliedschaft in Brüssel und in den NATO-Hauptstädten wieder zu einem Diskussionsthema geworden ist. Gemäß dem klassischen Muster des „Sicherheitsdilemmas“ könnte Russlands Reaktion auf die wahrgenommene Bedrohung durch die NATO letztlich zu einem Ergebnis führen, das Russland angeblich am meisten fürchtet – die weitere Expansion der NATO und der EU direkt bis an seine südliche und westliche Grenze.

### *Schlussfolgerungen*

Rückblickend ist festzustellen, dass in den ersten Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges die Gelegenheit verpasst wurde, ein kooperatives Sicherheitsregime im europäischen und nordatlantischen Raum zu errichten, für das die KSZE/OSZE als mögliche institutionelle Grundlage hätte dienen können. Die Schlussakte von Helsinki, die Charta von Paris und das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE boten die normative Grundlage für ein kooperatives Sicherheitsregime. Mit den seit 1990 geschaffenen Institutionen wie dem Konfliktverhütungszentrum (KVZ), dem HKNM und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) standen – sofern sie mit angemessenen

---

24 Back to Diplomacy, a.a.O. (Anm. 3), S. 27 (S. 442).

25 Vgl. ebenda, S. 29 (S. 445).

Ressourcen ausgestattet wurden und politische Unterstützung erhielten – die institutionellen Strukturen zur Verfügung, die zur Umsetzung einer breiten Palette von Maßnahmen zur Konfliktbewältigung erforderlich sind. Auf nachfolgenden Konferenzen u.a. in Moskau und Valletta wurden der „Werkzeugkasten“ für die Konfliktbearbeitung um neue Mechanismen ergänzt. Es ist daher in der OSZE-Region also keinesfalls notwendig, neue Normen, Institutionen oder Mechanismen zur Konfliktbewältigung zu schaffen. Notwendig ist vielmehr die Verpflichtung, die bereits vorhandenen Institutionen und Normen in vollem Umfang zu nutzen und umzusetzen.

Besonders aufschlussreich ist es beispielsweise, sich einmal vorzustellen, wie ganz anders die Ukrainekrise 2014 hätte verlaufen können, wenn alle Teilnehmerstaaten die Kapazitäten der OSZE in vollem Umfang genutzt hätten. In einem alternativen, „kontrafaktischen“ Szenario könnte Russland sich angesichts eines verfassungswidrigen Regierungswechsels in Kiew, der von vielen ethnischen Russen auf der Krim und in der Ostukraine als bedrohlich empfunden wurde, an die OSZE gewandt und darum ersucht haben, den selten genutzten Valletta-Mechanismus zu aktivieren, der die Hinzuziehung einer Drittpartei zur Vermittlung zwischen Russland und der Ukraine erfordert hätte. Dies hätte zu internationalen Zusicherungen führen können, die Rechte der Krim-Bürger, die durch den Regierungswechsel in der Ukraine bedroht waren, international zu schützen. Die Krim-Führung hätte das BDIMR darum ersuchen können, ein von internationaler Seite überwacht Referendum über den Status der Krim anzusetzen, bei dem darüber abgestimmt wird, ob sie als autonome Region Teil der Ukraine bleiben, unabhängig werden oder der Russischen Föderation beitreten soll. Das BDIMR hätte auch gewährleisten können, dass auf der Krim wohnhafte ethnische Ukrainer und Tataren an dem Referendum teilnehmen können. Wenn die Mehrheit – wie es vielleicht der Fall gewesen wäre – für den Anschluss an die Russische Föderation gestimmt hätte, hätte die OSZE den Übergang überwachen und gleichzeitig sicherstellen können, dass die Rechte der ukrainischen und tatarischen Minderheiten geachtet werden. In diesem hypothetischen Fall hätte die Anwendung militärischer Gewalt durch einen OSZE-Teilnehmerstaat zur Änderung der Grenzen und zur Intervention in einem anderen Teilnehmerstaat – was von der Schlussakte von Helsinki und der VN-Charta untersagt wird – verhindert werden können. Der Prozess hätte transparent und friedlich verlaufen können und wäre wahrscheinlich von der internationalen Gemeinschaft als legitim angesehen worden. Außerdem hätte Moskau den Sanktionen und der internationalen Isolation infolge seines Vorgehens in der Ukraine entgehen können, wenn es seine Anliegen im Rahmen der legitimen internationalen Institutionen verfolgt hätte, an deren Schaffung Russland mitgewirkt hat.

Auch wäre eine rasche Verhandlung der Krise in der Donbas-Region unter Vermittlung durch die OSZE eher dazu geeignet gewesen, ein angemessenes Maß an Dezentralisierung zu erreichen, bei der den regionalen Institutionen weitreichende Befugnisse übertragen worden wären. Damit wäre eine Situa-

tion abgewendet worden, in der die Regierung in Kiew gezwungen war, militärisch auf einen von außen mit militärischen Mitteln unterstützten gewaltsamen Aufstand in ihren östlichen Regionen zu reagieren, was zu Feindseligkeit und Misstrauen zwischen Moskau und Kiew geführt und eine Verhandlungslösung für die Krise erschwert hat. Russland ist zugutezuhalten, dass es die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) der OSZE in der Ukraine nicht blockiert und ihr sogar Personal zur Verfügung gestellt hat. Die einzigen Vereinbarungen, die auf zwei getrennten Konferenzen in Minsk ausgehandelt werden konnten, haben bislang jedoch lediglich zu einem Waffenstillstand und zu Bestimmungen über den Abzug schwerer Waffen von der Kontaktlinie zwischen den gegnerischen Kräften geführt. Und dabei kommt es – wie die SMM praktisch täglich berichtet – regelmäßig zu Verstößen gegen die Bestimmungen der Minsker Vereinbarungen durch alle Beteiligten.

Kurz gesagt haben alle Faktoren, aufgrund derer sich Russland von seiner Teilnahme an den in der Zeit nach dem Kalten Krieg entstandenen kooperativen Sicherheitsinstitutionen zurückgezogen hat, bewirkt, dass es für diese Institutionen schwierig geworden ist, einen Konflikt zu lösen, der nicht nur Russland und den Westen, sondern auch Russland und die „Staaten dazwischen“ entzweit hat. Das Dilemma ist, dass es sehr schwierig sein wird, diese Institutionen inmitten des Konflikts zu stärken – wie die divergierenden Narrative im Bericht des Weisenrats deutlich zeigen – und dass es so gut wie unmöglich sein wird, den Konflikt zu lösen, wenn und solange diese Institutionen nicht gestärkt werden und keine neue Vision kooperativer Sicherheit verwirklicht wird. Diesem „Huhn-oder-Ei-Problem“ zu entkommen ist daher die größte Herausforderung beim Wiederaufbau der kooperativen Sicherheit in Europa.

Das kooperative Sicherheitsregime der OSZE ist eindeutig hinter den Ergebnissen zurückgeblieben, die sich die Staats- und Regierungschefs vorgestellt hatten, als die „neue Weltordnung“ die dunklen Tage des Kalten Krieges ablöste. Die Umwälzungen zum Ende des Kalten Krieges waren eine turbulente Zeit, vor allem aufgrund des gleichzeitigen Zusammenbruchs des Sowjetreichs und des multiethnischen jugoslawischen Staates, der Bedingungen schuf, die den Ausbruch zahlreicher gewaltsamer ethno-nationaler Konflikte begünstigten. Die KSZE war zu einer Zeit, in der sich ihre Institutionen und Mechanismen zur Konfliktbewältigung noch in der Entstehungsphase befanden, weitgehend nicht in der Lage, sofort auf so viele gewaltsam ausgetragene Konflikte zu reagieren. Ihre Unfähigkeit, zu reagieren, bevor der „Rubikon“ der Gewalt überschritten worden war, weckte in vielen Teilnehmerstaaten Zweifel an der Wirksamkeit der KSZE als Instrument zur Konfliktbewältigung. Die Bewältigung gewaltsam ausgetragener Konflikte und die Bemühungen um den Friedensaufbau nach ihrer Beendigung sind zwangsläufig eine schwierigere Aufgabe als die Gewaltprävention.

Nachdem die Gewalt in den meisten der betroffenen Regionen bis zum Jahrtausendwechsel ein Ende gefunden hatte, glaubten viele, dass Konfliktprävention nicht länger notwendig sei. So wurden die personellen und finanziellen Ressourcen, die für Konfliktbewältigung hätten aufgewendet werden müssen, drastisch gekürzt. Das Hauptaugenmerk der OSZE galt nach 2000 der Stabilisierung nach einem Konflikt, der Bearbeitung sogenannter „eingefrorener“ Konflikte sowie dem Friedensaufbau nach einem Konflikt. Leider führte dies dazu, dass die Organisation nur unzureichend auf die Bewältigung der gewaltsamen Konflikte vorbereitet war, die 2008 zwischen Russland und Georgien und 2014 zwischen Russland und der Ukraine ausbrachen. In beiden Fällen hatte die OSZE ihrer konfliktverhütenden Funktion größtenteils nicht nachkommen können und stand, nachdem es bereits zum Ausbruch von Gewalt und zu eklatanten Verletzungen von OSZE-Prinzipien gekommen war, vor vollendeten Tatsachen, die es nun zu bewältigen galt.

Auf einer tieferen Ebene ist das Scheitern OSZE, sich zu einem vollausgebildeten Regime kooperativer Sicherheit zu entwickeln, jedoch darauf zurückzuführen, dass die politischen Führungen vieler Teilnehmerstaaten in der gesamten Region den noch immer vorhandenen und weit verbreiteten grundlegenden Prinzipien einer realistischen Denkweise bezüglich der internationalen Beziehungen verhaftet waren. Vorstellungen, die das Denken von Staatsmännern über Jahrhunderte hinweg beherrscht haben, sind ausgesprochen zäh, auch wenn etliche der Bedingungen, auf denen diese Vorstellungen beruhten, auf dem europäischen Kontinent nicht mehr gegeben zu sein scheinen. Unabhängig davon, ob sie auf dem Glauben an die unveränderliche Natur des Menschen oder an die permanente anarchische Struktur des internationalen Systems beruhten, trieben diese Überzeugungen Regierungen dazu, nach der Sicherheit ihrer eigenen Staaten auf Kosten potenzieller Rivalen zu streben und zu glauben, dass Sicherheit eher von einem Kräftegleichgewicht zwischen konkurrierenden Bündnissen abhängt als von Institutionen, die eine kooperative Sicherheitsagenda verfolgen. So wurde aus der neorealistischen Theorie eine sich selbst erfüllende Prophezeiung.

Die Folge davon war, dass westliche Politiker nicht in der Lage waren, von der Vorstellung abzurücken, die NATO sei der OSZE als Sicherheitsgarant überlegen, eine Auffassung, die insbesondere von den meisten neuen unabhängigen Ländern Mittel- und Osteuropas vertreten wurde, die aus der sowjetischen Vorherrschaft herausgetreten waren. In Russland hingegen riefen die weitgehend einhellige Wahrnehmung, den Kalten Krieg „verloren“ zu haben, und das darauf folgende Empfinden der Demütigung und Schwäche ein weitverbreitetes Gefühl der Unsicherheit hervor, auch wenn die meisten westlichen Regierungen die Wahrung der Sicherheit Westeuropas durch die NATO anfänglich nicht als eine Bedrohung für ihre östlichen Nachbarn wahrgenommen haben. Das daraus resultierende Gefühl der Unsicherheit in Russland führte gleichwohl zu einer Zunahme des Ultrationalismus, vor allem seit Präsident Putin versprach, „Russland wieder groß zu machen“.

Doch Putins Vision russischer Größe beruhte auf seinem Glauben an die Einheit des russischen Volkes innerhalb einer einzigen Nation, unabhängig davon, wo die einzelnen Menschen leben. Für Russland leitet er daraus offenbar ein *Droit de regard* (Mitspracherecht) und zeitweilig sogar ein *Droit d'ingérence* (Recht auf Einmischung) in Bezug auf Nachbarstaaten ab, in denen große russische Minderheiten leben. In der russischen Sicherheitskultur kommt noch der Wunsch hinzu, Puffer zwischen Russland und seinen westlichen Nachbarn beizubehalten, die aus russischer Sicht die russischen Werte und Ideale nicht respektieren.

Das Fundament, auf dem die Sicherheit im Europa des 21. Jahrhunderts aufgebaut ist, ist also in vieler Hinsicht eine Rückbesinnung auf Überzeugungen, die im 18. und 19. Jahrhundert unter der Doktrin des politischen Realismus entstanden sind und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in zwei Weltkriegen ihren extrem gewalttätigen Höhepunkt fanden. Das Ende des Kalten Krieges bot die einzigartige Gelegenheit für eine alternative „Konstruktion“ von Überzeugungen bezüglich der internationalen Sicherheit, die z.B. durch ein Regime wie das auf der OSZE basierende hätte realisiert werden können. Doch scheint der traditionelle Glaube an einen defensiven Realismus über die neueren liberalen institutionalistischen Vorstellungen von kooperativer Sicherheit gesiegt zu haben. Dies hat zusammen mit einer Serie bedauerlicher Fehlritte, mit verpassten Gelegenheiten und der Unfähigkeit, sich schnell genug an die neue internationale Ordnung anzupassen, zur Marginalisierung der OSZE als Institution beigetragen und – was noch wichtiger ist – zur Marginalisierung allein schon der Vorstellung von kooperativer Sicherheit als globales Ordnungssystem, das eine Alternative zu dem traditionellen, auf Realpolitik basierenden System bietet.

Für die Stärkung der kooperativen Sicherheit in Europa bedarf es daher also keiner neuen Institutionen, Prinzipien oder Instrumente zur Konfliktbewältigung, sondern eines kollektiven Umdenkens hinsichtlich der Unteilbarkeit der Sicherheit. Statt an konkurrierenden Narrativen festzuhalten und sich auf Schuldzuweisungen für die Fehler der Vergangenheit zu konzentrieren, muss die OSZE heute den Ideen und Praktiken kooperativer Sicherheit neues Leben einhauchen, die im Laufe der letzten 40 Jahre den Eckpfeiler des Helsinki-Prozesses gebildet haben. Konkurrierende Vorstellungen von Sicherheit müssen durch eine gemeinsame Vorstellung ersetzt werden, der zufolge Frieden und Sicherheit in der Tat unteilbar sind und auf Zusammenarbeit statt auf einem erneuten Wettstreit beruhen müssen. Wir sollten uns noch einmal vor Augen führen, was sich hätte entwickeln können, wenn das kooperative Sicherheitsregime, das nach dem Ende des Kalten Krieges entstanden war, die Chance gehabt hätte, zu gedeihen, und nicht den unterschiedlichen Wegen der westlichen Staaten, Russlands und der „Staaten dazwischen“ hätte folgen müssen. Nur wenn dieser normative Konsens wiedergeboren wird, können die bestehenden Institutionen, Prinzipien und Mechanismen so funktionieren,

wie es ursprünglich gedacht war, d.h. als Grundlage für ein echtes Regime kooperativer Sicherheit von Vancouver bis Wladiwostok zu dienen.



Die OSZE-Teilnehmerstaaten:  
innere Entwicklungen und multilaterales Engagement



## Kooperative Sicherheit im Europa des 21. Jahrhunderts: Lauft die Diplomatie im Kreis?

Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Beitrags sind es noch sechs Wochen bis zum Referendum über den Verbleib Großbritannien in der EU. Damit ist der Leser mir gegenüber im Vorteil, was die Bewertung der „innenpolitischen Entwicklungen“ betrifft. Ungeachtet des Ausgangs des Referendums wird das nachdrückliche Engagement des Vereinigten Königreichs für multilaterale Diplomatie und eine auf Regeln beruhende internationale Ordnung, zu der auch die OSZE gehört, unverändert bleiben.

Der ungeklärte Rechtsstatus der OSZE schmälert unser Engagement für die OSZE und ihre Prinzipien und Verpflichtungen, die 1975 in Helsinki begründet wurden und über Paris, Istanbul und Astana bis zum heutigen Tag Bestand haben, in keiner Weise. Diese OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie die Grundfreiheiten, die sie fördern und schützen sollen, gehören zu unseren höchsten Prioritäten in der OSZE und wir wrdeten uns wünschen, dass sie z.B. dort, wo sie hinter Vereinbarungen, die im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) getroffen wurden, zurückbleiben, gestärkt und aktualisiert werden.

Wir verstehen uns jedoch nicht nur als ein Land der Prinzipien, sondern auch der Praktikabilität. Wir glauben, dass das, was wir in internationalen Organisationen und in der multilateralen Diplomatie tun, in der „realen Welt“ auch etwas bewirken sollte. Sie werden daher von mir bzw. den Mitgliedern meiner Delegation häufig die Forderung nach besseren Evaluierungsverfahren oder auch die Frage, was ein Projekt oder eine Maßnahme bewirkt hat, hören. Dies ist in der OSZE besonders wichtig, da unser gemeinsames Konzept umfassender Sicherheit auf einem „multidimensionalen“ Ansatz zur Förderung der Stabilität und zur Verringerung der Gefahr von Konflikten und Instabilität beruht. Wir müssen stets und ständig überprüfen, ob wir in einem Umfeld sich wandelnder Sicherheitsbedrohungen und begrenzter Ressourcen mit allem, was wir tun, nicht nur unseren Prinzipien und Verpflichtungen treu bleiben, sondern auch zu dauerhafter Stabilität und Sicherheit beitragen.

### *25 Jahre OSZE ...*

Die OSZE, ihre Verpflichtungen und ihre Herausforderungen ziehen sich wie ein roter Faden durch meine bisherige diplomatische Laufbahn. Ich habe ausschließlich in der OSZE-Region und nahezu ausschließlich zu Themen aus

---

\* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autorin.

den drei Dimensionen oder auch „Körben“ der OSZE gearbeitet. Viele der Fragen, die nun meine Aufmerksamkeit als Leiterin der britischen OSZE-Delegation beanspruchen, haben mich auch während meiner ersten Entsendung in die Sowjetunion von 1988 bis 1992 beschäftigt. Damals bereiste ich die baltischen Staaten, die Ukraine und den Kaukasus, traf in Moskau Menschenrechtsaktivisten und Menschen, die sich für Religionsfreiheit einsetzten, las über die Krimtataren und berichtete von ethnischen Konflikten im Fergana-Tal, um nur einige Beispiele zu nennen. In den ersten Monaten beschäftigte ich mich besonders intensiv mit Berg-Karabach, das in jüngster Zeit wieder in die Schlagzeilen der Weltpresse geraten ist.

Danach lebte und arbeitete ich in Vilnius, Den Haag, erneut in Moskau und in Prag. In der Zeit kam ich nicht nur durch die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien mit den Konflikten auf dem Balkan in Berührung, sondern erlebte auch hautnah das Erbe des Kommunismus und des Eisernen Vorhangs. Zwischenzeitlich befasste ich mich in London auch mit dem, was die OSZE als grenzüberschreitende Bedrohungen bezeichnen würde, d.h. vor allem mit dem internationalen Terrorismus.

Wenn man mir als junger Diplomatin in den optimistischen frühen 1990er Jahren die Frage gestellt hätte, wie ich mir die Zukunft in zwanzig Jahren vorstelle, hätte ich wahrscheinlich geantwortet, dass angesichts der dann hinter uns liegenden alten strategischen Herausforderungen der in Helsinki beschworene Geist kooperativer Sicherheit zur Lösung lokaler Konflikte und zu einem wirklich kooperativen Ansatz bei der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen und -Prinzipien geführt hätte. Doch wie so oft im Leben hat sich die Wirklichkeit als viel verworrener erwiesen und die Ereignisse haben sich auf eine Art und Weise entwickelt, die nur sehr wenige vorhergesagt haben.

*... bis zum heutigen Tag*

Warum ist es heute, nachdem 25 Jahre lang politisches und diplomatisches Kapital in eine Institution investiert wurde, die kooperative Sicherheit durch „Vertrauens- und Sicherheitsbildung“ und Dialog herstellen soll, schwieriger, sich zu verständigen und produktiv zu arbeiten, als je zuvor seit dem Abbau der physischen Barrieren, die uns getrennt hatten?

Die OSZE (und davor die KSZE) war nicht nur Zeugin der Ereignisse und Prozesse, die unser politisches und sicherheitspolitisches Umfeld geprägt haben, sondern war manchmal auch unmittelbar an ihnen beteiligt. Jedoch war sie nur selten der Motor der Ereignisse. Im Laufe der Jahre haben einige Teilnehmerstaaten den Nutzen der OSZE und die Bereitstellung nationaler Ressourcen für die OSZE in Frage gestellt.

Der britische Ansatz zielte stets darauf ab, die Effektivität und Relevanz der OSZE von innen heraus zu fördern, u.a. durch die Anwesenheit einer engagierten Vollzeit-Delegation in Wien. Die Gründe dafür sind vielleicht die

zentrale Bedeutung der Grundfreiheiten in unserem Modell einer liberalen Demokratie, unsere tiefempfundene Verpflichtung, die Schäden zu beheben, die durch den Eisernen Vorhang angerichtet wurden, und möglicherweise auch unsere instinktive Vorliebe für praktische Wege zur Verringerung des Konfliktrisikos.

Es wäre übertrieben zu behaupten, dass Großbritannien die OSZE in all den Jahren als die wichtigste Garantin für unseren Frieden und unsere Sicherheit betrachtet hat. Auch wenn sie in diplomatischen und außenpolitischen Kreisen bestens bekannt ist, rangiert die OSZE in der öffentlichen Wahrnehmung in Großbritannien kaum an prominenter Stelle. Im Unterschied zu den VN, der EU und der NATO ist „OSZE“ keine geläufige Abkürzung.

#### *Veränderte Wahrnehmungen*

Ironischerweise waren es ausgerechnet die Ereignisse, von denen einige sagen, sie versinnbildlichten geradezu die Defizite der OSZE – der Ausbruch der Krise „in der und um die Ukraine“ und Russlands rechtswidrige Annexion der Krim, die gegen nahezu jede OSZE-Regel verstieß –, die die Organisation stärker ins Rampenlicht rückten.

Die Ukraine hat die Wahrnehmungen in Bezug auf die Relevanz und den Wert der OSZE verändert. Die Kenntnisse über die OSZE, ihr Wesen und ihre Grenzen haben jedoch nicht immer mit ihrer größeren Beachtung in der Politik und in den Medien Schritt gehalten. Wir alle, die wir in der OSZE arbeiten oder mit ihr zusammen, tragen gemeinsam die Verantwortung dafür, die Kenntnisse über die Organisation, ihre Möglichkeiten und ihre Grenzen zu verbessern.

#### *Veränderte Antworten*

Seit Beginn der Ukraine Krise hat die OSZE im Denken britischer Politiker an Bedeutung gewonnen. Wir haben nicht nur den politischen und humanitären Aspekten und der Konfliktbewältigung in der Ukraine Krise Aufmerksamkeit geschenkt und Ressourcen hierfür bereitgestellt, sondern auch andere prioritäre Aktivitäten der OSZE finanziell erheblich unterstützt; der britischen Delegation bei der OSZE wurde auch wieder ein hauptamtlicher hochrangiger Militärberater zugeteilt.

Das Vereinigte Königreich kommt für rund zehn Prozent des OSZE-Haushalts auf, einschließlich eines höheren Prozentanteils für die Feldmissionen. In den Jahren 2015 und 2016 haben wir über sieben Millionen Pfund für die Sonderbeobachtermission in der Ukraine gezahlt. Darüber hinaus haben wir erhebliche weitere Mittel für außerbudgetäre Maßnahmen bereitgestellt, u.a. für die Minenräumung in der Ostukraine zum Schutz von Kindern und ande-

ren Nichtkombattanten sowie für die sichere Lagerung von Waffen in Bosnien.

Wir suchen stets nach Möglichkeiten, zu einer Steigerung der Wirkung und der Effektivität der Organisation beizutragen, damit die politischen und finanziellen Investitionen des Vereinigten Königreichs und der anderen 56 Teilnehmerstaaten für die Sicherheit und die Stabilität in der OSZE-Region so ertragreich wie möglich sind. Wir haben zu Recht den Ruf, keine Kompromisse einzugehen, wenn es um die Effizienz der Organisation geht. Wir wollen, dass die Ressourcen angemessen verteilt und gut verwaltet werden und dass die Ergebnisse nachvollziehbar sind und evaluiert werden. Wir werden dies auch in Zukunft so halten, da wir es für die Effektivität und das Ansehen der OSZE für wichtig halten. Ebenso werden wir uns weiterhin mit Nachdruck dafür einsetzen, dass sich die OSZE auch zukünftig auf die vordringlichsten Fragen und Gefahren für die Stabilität und die Sicherheit der Region konzentriert und ihre Anstrengungen dort bündelt, wo sie den größten Nutzen bringen.

#### *Veränderte Realität?*

Wahrnehmungen sind das eine, doch die Realität verändert sich jenseits der Mauern der Hofburg. Die rechtswidrige Annexion der Krim durch die Russische Föderation und ihre militärische Aggression im Donbas haben nicht nur zu einem Bruch innerhalb der OSZE geführt, sondern hatten auch andere schwerwiegende Konsequenzen, wie z.B. die Aussetzung des Dialogs der NATO mit Moskau, die Wirtschaftssanktionen der EU und russische Gegenmaßnahmen sowie den faktischen Ausschluss Russlands aus der G8. Auch die Kreml-Propaganda, die auf massive Fehlinformation und Irreführung abzielt, hat erheblich dazu beigetragen, dass das Misstrauen zwischen einer russischen Bevölkerung, die stark auf staatlich kontrollierte Medien angewiesen ist, und einer Außenwelt, die dem, was Moskau sagt, zunehmend skeptisch gegenüber steht, wächst.

Die Krise „in der und um die Ukraine“ mag eher ein Symptom als die Ursache für den Zustand der Beziehungen zwischen Russland und seinen westlichen Nachbarn sein. Dennoch hat Russlands Vorgehen auf der Krim und im Donbas eine Veränderung der Realität herbeigeführt, die Moskau diplomatisch isoliert und das Risiko militärischer Fehleinschätzungen erhöht. In seiner Einleitung zum Bericht des Weisenrats (siehe unten) schrieb Wolfgang Ischinger, Vorsitzender der Münchner Sicherheitskonferenz, der auch den Vorsitz im Weisenrat führte, dass die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zur Lösung der Ukraine-Krise „die vordringlichste diplomatische Aufgabe von allen“ sei.

„Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wiederherstellen“ lautet das bewundernswerte, wenn auch ambitionierte Motto des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016. Bei anderen fand Deutschlands Anspruch Wiederhall: „Das ist gut. Dieser Dialog sollte schwierige Themen aufgreifen [...]“<sup>1</sup> „Ein Dialog über Fragen von immenser Wichtigkeit für die gesamte menschliche Zivilisation [...]“<sup>2</sup> und „[...] wir sollten jede Gelegenheit für einen echten Dialog, der auf Treu und Glauben und politischem Willen beruht, nutzen“.<sup>3</sup>

Die OSZE ist in der Tat der Ort, an dem unsere schwierigsten regionalen Sicherheitsprobleme im Auge behalten werden können. Woche für Woche tauschen sich die EU-Mitgliedstaaten, die USA, Kanada und andere Länder, einschließlich der Ukraine selbst, mit Russland im formalen, halböffentlichen Rahmen des Ständigen Rates und anderer Foren über die Situation in der und um die Ukraine aus.

Der Ständige Rat befindet sich an vorderster Front in einem Krieg der Worte. Die vorherrschende Sprache dieses Diskurses stellt auch für die leidenschaftlichsten Befürworter eines Dialogs eine Herausforderung dar. Mythen und Desinformationen über militärisches Personal bzw. „kleine grüne Männchen“ auf der Krim, russisches Militär und modernste Waffen im Donbas, den Abbruch von Flug MH17 etc., die am multilateralen Tisch und hinter verschlossenen Türen, aber auch öffentlich, stets wiederholt werden, hemmen ein produktives Arbeiten.

Die britische Sichtweise ist ziemlich pragmatisch. Reden ist wichtig, aber kaum ein Selbstzweck. Klare Zielsetzungen sind die Voraussetzung für einen produktiven Dialog – langatmige, vorgefertigte Erklärungen hingegen nicht.

Einen interaktiven Dialog zwischen 57 Teilnehmern zu ermöglichen stellt eine Herausforderung dar, die der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier mittels eines innovativen informellen Außenministertreffens im Herbst dieses Jahres zu bewältigen hofft. Ich wünsche ihm viel Erfolg dabei, in den „schwierigen Themen unserer Zeit“ Fortschritte zu erzielen.

Eine Studie des OSZE-Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen formulierte es vor einiger Zeit so: „Man kann nicht mit einem routinemäßigen Dialog fortfahren, als sei nichts geschehen“.<sup>4</sup>

- 
- 1 Botschafter Daniel B. Baer, Wo Deutschland führen kann in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. Februar 2016, unter <http://www.faz.net/aktuell/politik/sicherheitskonferenz/osze-vorsitz-wo-deutschland-fuehren-kann-14061049.html>.
  - 2 Duma-Sprecher Sergei Naryschkin vor der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Februar 2016 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
  - 3 European Union, 62nd Joint Meeting of the Forum for Security Cooperation and the Permanent Council, Vienna, 9 March 2016, EU Statement on European Security, FSC-PC.DEL/1/16, 9. März 2016, unter: <http://www.osce.org/fsc/227686>.
  - 4 OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Threat Perceptions in the OSCE Area, Wien 2014, S. 6.

### *Ist die OSZE noch relevant?*

Ja. Das Bemühen um ein sicheres, stabiles Umfeld in der gesamten OSZE-Region und an unseren Grenzen gehört für fast jeden Teilnehmerstaat, ob groß oder klein, nach wie vor zu seinem täglichen Brot. Zu meinen obersten Prioritäten als Leiterin der britischen Delegation bei der OSZE gehören Konfliktprävention und Konfliktlösung, die Verminderung militärischer Risiken sowie der Schutz der Grundfreiheiten. Was in jedem einzelnen dieser Bereiche nach wie vor für die OSZE spricht, liegt auf der Hand – seien es die tragische Situation im Donbas, die Spannungen an anderen Orten, die in Gewalt umschlagen, militärische Missverständnisse (und Provokationen), der enger werdende Gestaltungsraum für die Zivilgesellschaft oder die aktuellen schwierigen Fragen im Zusammenhang mit der Redefreiheit.

Die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen, die sich von Helsinki über Paris und Istanbul bis hin zu Astana angehäuft haben, bleiben für die Wahrung der Rechte und Interessen von Individuen und Gemeinschaften unverändert wichtig und relevant. Unsere Instrumente für konventionelle Rüstungskontrolle sowie vertrauen- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) können erheblich zu Frühwarnung und Konfliktprävention beitragen, wenn sie nach Geist und Buchstaben angewendet und vollständig umgesetzt werden. Angesichts der nichtkonventionellen Bedrohungen für Sicherheit und Stabilität erscheint das OSZE-Modell umfassender Sicherheit umso wichtiger. Die Herausforderung besteht darin, sicherzustellen, dass wir einen wirksamen „umfassenden“ Ansatz nicht mit mangelnder Fokussierung verwechseln.

### *Was leistet die OSZE?*

An der anhaltenden Relevanz oder unserem Zweck als Organisation besteht kaum ein Zweifel. Dennoch ist die Frage berechtigt, wie erfolgreich sich die OSZE und ihre 57 Teilnehmerstaaten den Herausforderungen sich verändernder Dynamiken, transnationaler Bedrohungen und ungelöster Langzeitkonflikte auf unserem Kontinent gestellt haben.

Was hat die OSZE erreicht? Hat sie Konflikte und Instabilität reduziert oder verhindert? Sind wir dafür verantwortlich, dass ein unbefriedigender Status quo aufrechterhalten wird?

Keiner der OSZE-Staaten kann vollends zufrieden sein. In den letzten Jahrzehnten sind wir zu keiner Zeit dem Schutz der Menschenrechte oder der Verhütung von Konflikten in dem Maße nahegekommen, wie es im *Acquis* der OSZE angestrebt wird. Diejenigen, die direkt an seit Langem laufenden Friedens- oder Vermittlungsprozessen beteiligt sind, argumentieren, dass die Dinge ohne ihre Beteiligung schlimmer stünden. Eine ausführlichere Analyse und Bewertung überlasse ich Wissenschaftlern und Historikern. Aus diplomatischer Sicht hängen Lösungen jedoch weniger von neuen Prozessen oder

Impulsen ab, als vielmehr vom echten politischen Willen aller Beteiligten, dauerhafte Lösungen zu finden.

Im Westbalkan spielt die OSZE dank großer Feldoperationen eine aktivere „praktische“ Rolle in den Versöhnungsprozessen nach einem Konflikt. Ich habe einen Teil der mühevollen Arbeit mitverfolgt, die ihre Mitarbeiter dort leisten, und war von ihrer Geduld und Hingabe beeindruckt. Ich bin jedoch – wie auch in anderen Bereichen der OSZE – davon überzeugt, dass wir mehr tun könnten, um zu gewährleisten, dass unsere Ressourcen und die Bemühungen unserer Mitarbeiter bestmöglich zu nachhaltiger Stabilität beitragen.

Bei einer kürzlich vom Chatham House veranstalteten Diskussion über europäische Sicherheit,<sup>5</sup> vertraten angesehene Experten aus Nichtregierungskreisen die Meinung, dass die Erwartungen an internationale Organisationen zu hoch sind. Dies könnte insbesondere auf die OSZE zutreffen, eine Organisation, die auf Prinzipien und Verpflichtungen beruht.

Über die Prioritäten der OSZE kann es immer unterschiedliche Ansichten geben. Doch mit den Verpflichtungen, die alle Teilnehmerstaaten eingegangen sind, haben wir einen gemeinsamen Ausgangspunkt. Bei dem Versuch, ihnen nachzukommen, erwartet Großbritannien von der OSZE, dass sie durch praktische Maßnahmen, und nicht durch neue große Pläne einen Beitrag zur europäischen Sicherheit leistet. Die OSZE ist viel mehr als nur die Regierungen ihrer 57 Teilnehmerstaaten oder der in Wien ansässige Ständige Rat der Botschafter mit seinem Gewirr aus Ausschüssen und Arbeitsgruppen. Wir haben große Hochachtung vor der Arbeit des Beauftragten für Medienfreiheit, des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte und des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten. Doch die OSZE ist auch mehr als ihre Institutionen und Feldoperationen. Sie ist ein viel umfassenderes und dichteres Netz aus Menschen, die Friedensarbeit leisten, aus Menschenrechtsaktivisten und Streibern für eine gerechte Rechtsordnung, aus Lehrern, Medienfachleuten, Politikern, lokalen Behörden, Netzwerken und Verantwortlichen quer durch die Zivilgesellschaft in unserer gesamten Region. Es ist ganz wesentlich, dass wir die direkte Verbindung zwischen dem, was wir im Ständigen Rat machen, und der Wirklichkeit unserer Bürger stets im Auge behalten.

#### *Das Problem verstehen ...*

Was von anderen OSZE-Staaten als illegitimer und rechtswidriger Angriff auf Souveränität und territoriale Integrität angesehen wird, wird aus Moskauer Perspektive als die Schaffung bzw. Verteidigung einer Einflussphäre im Interesse der nationalen Sicherheit dargestellt. Die „Krise in der und um die Ukraine“ scheint vom Kreml ebenso wie die Langzeitkonflikte andernorts

---

5 Chatham-House-Konferenz „Security and Defence in Europe“, London, März 2016.

als eine offene Frage angesehen zu werden, die auf die Auflösung der Sowjetunion 1991 zurückzuführen ist, ein Ereignis, das von Präsident Wladimir Putin bekanntlich als geopolitische Katastrophe bezeichnet wird.

Die OSZE, die in der optimistischen Stimmung der frühen 1990er Jahre Gestalt annahm, war nicht für die aktuelle Entwicklung der Ereignisse konzipiert. Ungeachtet der Wahrnehmung, dass ihr Nutzen und ihre Bedeutung zugenommen haben, wurde sie durch die rechtswidrige Annexion der Krim und den *de facto* bewaffneten Konflikt zwischen zwei der größten OSZE-Staaten vor eine ernsthafte Herausforderung gestellt. Dies wiederum hat zum Zusammenbruch des ohnehin schon fragilen Vertrauens innerhalb der OSZE geführt und die diplomatischen Beschlussfassungsorgane der auf Konsens beruhenden Organisation praktisch gelähmt.

Um nur zwei Beispiele zu nennen: Russland weigert sich, an der Erhöhung militärischer Transparenz und der Verringerung von Risiken durch die Aktualisierung des Wiener Dokuments mitzuwirken. Und Russland hat alle neun Kandidaten für das Amt des Beauftragten für Medienfreiheit mit der Behauptung abgeblockt, keiner der erfahrenen Journalisten, NGO-Experten, Diplomaten und Wissenschaftler sei hinreichend „herausragend“. Russlands Taktiken sind manchmal klarer zu durchschauen als seine Ziele.

### *... und lösen – Helsinki ist die einzige Möglichkeit*

Im Jahr 2014 wurde – nicht zum ersten Mal – vom OSZE-Vorsitz ein Weisenrat eingesetzt, der sich mit strategischen Fragen im Zusammenhang mit europäischer Sicherheit und mit der OSZE befassen sollte. Unter dem Vorsitz von Wolfgang Ischinger hatte der Weisenrat die Aufgabe, zu prüfen, „wie Europa seine Sicherheit als gemeinsames Projekt wieder festigen könnte [...] und Wege zu einer Wiederbelebung der Idee kooperativer Sicherheit zu erkunden“. Dabei sollten der „durch die Krise in der und um die Ukraine angerichtete Schaden“ und die „gewaltsame Annexion der Krim [...] ein im Nachkriegs-Europa bisher nie dagewesener Vorgang“,<sup>6</sup> berücksichtigt werden.

In den Beratungen und im Abschlussbericht des Weisenrats wurden aus dem diplomatischen Diskurs in Wien bekannte Probleme wiederholt. Es gelang den Mitgliedern des Weisenrats nicht, sich auf Fakten, Analysen oder Abhilfemaßnahmen zu verständigen. Auffallend war jedoch, dass sie trotz der Feststellung, dass „die Vision eines ‚gemeinsamen europäischen Hauses‘ heute in weitere Ferne gerückt sein könnte als es noch vor zwei Jahrzehnten schien“,<sup>7</sup> zu der Schlussfolgerung gelangten, dass die Helsinki-Prinzipien, auch wenn

---

6 Back to Diplomacy. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, November 2015, S. 5, unter: <http://www.osce.org/networks/205846>; nachgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, Baden-Baden 2016, S. 421-452, hier S. 423.

7 Ebenda, S. 12 (S. 428).

sie „auf die schädlichste Art und Weise verletzt wurden“, nach wie vor „die einzige Grundlage für einen euroatlantischen und eurasischen Raum sind, in dem Menschen und Nationen in Frieden leben können“.<sup>8</sup>

### *Persönliche Beobachtungen: Die Diplomatie läuft im Kreis*

In Lewis Carrolls „Alice im Wunderland“ beobachtet ein Kind eine Ansammlung exotischer Kreaturen, die in einem Kreis umherlaufen, ohne dass eine Ziellinie oder ein „Ziel“ zu erkennen ist, und trotzdem alle einen Preis gewinnen. Die multilaterale Diplomatie könnte in ihrem Bemühen um kooperative Sicherheit im 21. Jahrhundert in Europa ein ganz ähnliches Gefühl haben. Sie ist vielleicht nicht immer ein attraktiver Zuschauersport, da es ihr an Richtung und Dynamik fehlt. Doch solange alle Teilnehmer dieselben Regeln verstehen und einhalten, kann ein friedliches Gleichgewicht ohne jemandem zu schaden ebenso erreicht werden wie eine individuelle Belohnung für jeden Einzelnen sowie Stabilität und Berechenbarkeit, die allen gemeinsam zugutekommen. Missachten jedoch ein oder mehrere Teilnehmer die Regeln, auf die sie sich verpflichtet haben, bei der Verfolgung eigener Ziele, die den Interessen oder gar Rechten der anderen Teilnehmer zuwiderlaufen, kommt es zu Chaos und Konflikten; die Stabilität wird untergraben, und statt Preise zu gewinnen, müssen alle, Täter, Opfer und Dritte, die Kosten tragen. In der internationalen Diplomatie mag es verlockend sein, zu dem Schluss zu gelangen, dass die Regeln nicht funktionieren oder dass die Belohnung des Täters sogar das beste Ergebnis verspricht – dies wäre jedoch eine „Lösung“, die selbst in Alices Wunderland unsinnig wäre.

In der realen Welt der europäischen Sicherheit im 21. Jahrhundert stellt die Verhütung weiterer unmittelbarer Konflikte und Schäden nur einen Teil der Herausforderung dar. Eine wirklich effektive und dauerhafte Rolle für die OSZE in der internationalen, auf Regeln basierenden Ordnung hängt von einem hohen Maß an Vertrauen und Transparenz ab. Beides wiederherzustellen ist wohl die größere Herausforderung, die politischen Willen und Gutwilligkeit erfordert. Oder – wie Alice und der Märzhase es vielleicht formuliert hätten – die Bereitschaft, zu sagen, was man meint, und zu meinen, was man sagt – auch in internationalen Verpflichtungen. Kurzfristig und bis wieder günstigere Zeiten anbrechen, würde ein besseres Verständnis der jeweiligen Interessen und Ziele dazu beitragen, das empfindliche Gleichgewicht des diplomatischen „Kreislaufs“ wiederherzustellen und einen gewissen Fortschritt zu ermöglichen.

---

8 Ebenda, S. 5 (S. 423-424).

### *Fazit: Hilfreiche Bemühungen?*

So unvollkommen die OSZE auch ist, so hat sie doch die Funktion eines Sicherheitsventils, indem in ihr Ansichten und Meinungen ausgetauscht und Kontakte aufrechterhalten werden. Dies ermöglicht allen Beteiligten zumindest einen gewissen Einblick in die Politik und die Ziele der anderen. Auch wenn es keinerlei Mittel gibt, die Einhaltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu erzwingen bzw. ihre Nichteinhaltung zu bestrafen, tragen die Wiener Verfahren und Mechanismen dazu bei, dass sie stets auf der regulären internationalen Tagesordnung bleiben. Und sie haben noch immer das Potenzial, das Risiko militärischer Unfälle und Zwischenfälle zu verringern. Die OSZE beruht auf Konsens. Sie kann ihr Potenzial nur dann voll ausschöpfen, wenn alle 57 Teilnehmerstaaten es wollen. Ohne Gutwilligkeit und politischen Willen kann die OSZE niemals ihr volles Potenzial entfalten. Unter den gegenwärtigen Umständen ist dies höchst unwahrscheinlich. Doch wir haben die gemeinsame Verantwortung, das Beste aus diesen Umständen zu machen, indem wir in wichtigen Bereichen, in denen Einvernehmen herrscht und in denen es ein gemeinsames Interesse gibt, handeln und gleichzeitig weiterhin in die Effektivität der Organisation investieren, damit sie darauf vorbereitet ist, ihren Zweck im vollem Umfang zu erfüllen, sobald die Umstände es ihr erlauben.

Was strategische bzw. geopolitische Fragen angeht, können wir in der Zwischenzeit weiterhin auf Berechenbarkeit und Transparenz, wenn nicht sogar auf Vertrauen hinarbeiten. Wir können unsere Aufmerksamkeit und Energie in die Bewältigung der Langzeitkonflikte und den Friedensaufbau nach einem Konflikt investieren. Hier kann die OSZE einen einzigartigen Beitrag leisten und praktische Antworten auf transnationale Herausforderungen erarbeiten. Wir können die autonomen Institutionen und deren wichtigen Beitrag zur Konfliktprävention und Frühwarnung unterstützen. Bei unseren Bemühungen, unser Engagement und unsere Aktivitäten auf gleichbleibendem Niveau zu halten, sollten wir uns stets der Gefahr bewusst sein, dass aus strategischer Geduld institutionelle Trägheit werden kann.

Ein offensichtliches Gegenmittel gegen dieses Risiko besteht darin, die OSZE so gegenwarts- und zukunftsstauglich zu machen wie möglich. Ihr zukünftiger Erfolg und ihre zukünftige Leistung werden die Summe aus Leistungsfähigkeit, Anstrengung und der Fähigkeit, auf externe Faktoren zu reagieren, sein. Für den Erfolg bedarf es: einer starken Führung, die auf politischer Glaubwürdigkeit, diplomatischem Geschick und unermüdlichem Engagement für die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen beruht; politischen Engagements – für das wir alle unseren Regierungen die Fähigkeit der OSZE demonstrieren müssen, etwas zu bewegen; fähiger, effizienter und verantwortungsvoller Durchführungskapazitäten; einer Verlagerung des Schwerpunkts von Prozessen und Aktivitäten auf Ergebnisse; einer ehrlichen Evaluierung, einschließlich der Bewertung langwieriger Friedensprozesse; und

einer konsequenten Konzentration auf Themen höchster Priorität, bei denen die OSZE einen einzigartigen regionalen oder fachkundigen Beitrag leisten kann.

Die OSZE ist wichtig. Ihre Prinzipien sind wichtig. Ihre Beziehungen sind wichtig. Wenn es sie nicht schon gäbe, müssten wir sie erfinden. Ihre Strukturen und Verfahren sind vielleicht etwas chaotisch. Bei dem Versuch, eine geordnetere Lösung zu entwickeln, würden wir jedoch rasch auf geographische, historische und politische Realitäten und Interessen stoßen, die dem im Wege stehen. Trotz all ihrer Eigenheiten und trotz allem, was uns manchmal an ihr stört, bietet uns die OSZE die Architektur und die Instrumente für die Bewältigung gegenwärtiger und zukünftiger Herausforderungen. Wir alle müssen hoffen und beten, dass uns neuer Respekt füreinander und eine bessere Nutzung der Strukturen und Instrumente rechtzeitig wieder auf einen sichereren Weg zu kooperativer Sicherheit und Stabilität in Europa zurückführen werden.



## Brexit: die Enttabuisierung des rechtspopulistischen Diskurses

### *Einführung*

Am Donnerstag, dem 23. Juni 2016, fand ein Referendum statt, mit dem über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union (EU) entschieden werden sollte. Von den mehr als 30 Millionen Menschen, die an der Abstimmung teilnahmen, sprachen sich 51,9 Prozent für den Austritt („*Leave*“) und 48,1 Prozent für den Verbleib („*Remain*“) aus.<sup>1</sup> Dem Referendum war ein ausgesprochen harter Wahlkampf vorausgegangen, bei dem sich zeigte, dass das Land tief gespalten war. Experten gehen noch immer den Gründen nach, warum Großbritannien sich dafür entschieden hat, die EU zu verlassen, und versuchen gleichzeitig herauszufinden, welche Folgen der britische Austritt aus der EU – der „Brexit“ – tatsächlich haben wird. In einer Zeit, in der wir den Aufstieg rechtspopulistischer Bewegungen und eine zunehmende Ablehnung des Establishments in Europa und in den Vereinigten Staaten erleben, soll dieser Beitrag aufzeigen, wie die damit verbundene Rhetorik im Zuge der Brexit-Kampagne Eingang in den politischen Mainstream-Diskurs finden konnte und welche negativen Konsequenzen dies hat.

### *Euroskeptizismus: ein sehr britisches Problem*

Das Versprechen, ein Referendum über den Verbleib in oder den Austritt aus der EU abzuhalten, wurde im Wahlprogramm der *Conservative Party* von 2015 festgeschrieben.<sup>2</sup> Dahinter steckte der Gedanke, dass David Cameron, falls die *Conservative Party* bei den Unterhauswahlen im Mai 2015 die Mehrheit gewinnen sollte, versuchen würde, die Position Großbritanniens innerhalb der EU neu zu verhandeln, und anschließend die britischen Wähler fragen würde, ob das Land auf der Grundlage der von ihm ausgehandelten Reformen Mitglied der EU bleiben sollte.<sup>3</sup> Das Wahlversprechen und der Erfolg der Konservativen bei der Wahl im Jahr 2015 sind somit zwar die unmittelbaren Gründe für das im Juni 2016 abgehaltene Referendum über die britische EU-Mitgliedschaft, die Anfänge der Kampagne hierfür reichen je-

---

\* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2016.

1 Vgl. Alex Hunt/Brian Wheeler, Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU, BBC News, 10. November 2016, unter: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>.

2 Vgl. The Conservative Party, The Conservative Party Manifesto 2015, S. 72-73, unter: <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/manifesto2015/ConservativeManifesto2015.pdf>.

3 Vgl. ebenda.

doch bereits ein Vierteljahrhundert zurück.<sup>4</sup> Die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens ist seit dem Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1973 quer durch das gesamte politische Spektrum ein umstrittenes Thema. Als zögerlicher Nachzügler im Club betrachtete Großbritannien seine Beziehungen zur EU eher unter dem Kosten-Nutzen-Aspekt als unter dem Gesichtspunkt ideologischer Gemeinsamkeiten.<sup>5</sup> 1975 war es die *Labour Party* unter Harold Wilson, die der Bevölkerung die Frage nach der Mitgliedschaft Großbritanniens in der EWG stellte.<sup>6</sup> Anders als 2016 stimmten die Briten jedoch mit 67 Prozent für den Verbleib in der EWG.<sup>7</sup> Obwohl ursprünglich die *Labour Party* euroskeptischer war<sup>8</sup> und einige *Labour*-Abgeordnete dies auch heute noch sind,<sup>9</sup> hat dieses Thema eher die Konservativen umgetrieben und gespalten, seit Margaret Thatcher von der Macht verdrängt wurde. *The Economist* sieht einen entscheidenden Wendepunkt für die *Conservative Party* im Jahr 1988, als der damalige Präsident der Europäischen Kommission Jacques Delors ankündigte, den europäischen Binnenmarkt durch strengere arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften stärken zu wollen.<sup>10</sup> Für manch einen ging dieser Schritt zu weit. Margaret Thatcher erklärte in ihrer Rede in Brügge 1988 hierzu: „Der Versuch, die nationale Souveränität abzuschaffen und die Macht im Zentrum eines europäischen Konglomerats zu konzentrieren, wäre außerordentlich schädlich und würde die Ziele in Gefahr bringen, die wir zu erreichen suchen.“<sup>11</sup> Diese Rede inspirierte nicht nur eine ganze Generation von Euroskeptikern in der *Conservative Party*, sondern heizte auch die rechte britische Presse an, die ihre Publikationen seither dazu nutzt, Kritik an der EU zu verbreiten.<sup>12</sup> Fortan war die Rede von den unsichtbaren, nichtgewählten Bürokraten in Brüssel, die versuchten,

4 Vgl. Andrew S. Crines, The rhetoric of the EU Referendum campaign, in: Daniel Jackson/Einar Thorsen/Dominic Wring (Hrsg.), *EU Referendum Analysis 2016: Media, Voters and the Campaign: Early reflections from leading UK academics*, Poole, Juni 2016, S. 61.

5 Vgl. The roots of Euroscepticism, in: *The Economist*, 12. März 2016, unter: <http://www.economist.com/news/britain/21694557-why-britons-are-warier-other-europeans-eu-roots-euroscepticism>.

6 Vgl. ebenda.

7 Vgl. Matthew d’Ancona, Brexit: how a fringe idea took hold of the Tory party, in: *The Guardian*, 15. Juni 2016, unter: <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/15/brexit-how-a-fringe-idea-took-hold-tory-party>.

8 Der Austritt aus der EWG war 1983 eines der Wahlversprechen der *Labour Party*; vgl. *The Labour Party, The New Hope for Britain: Labour’s Manifesto 1983*. Der vollständige Text findet sich unter: <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/lab83.htm>.

9 Zehn *Labour*-Abgeordnete erklärten ihre Unterstützung für die „*Leave*“-Kampagne; vgl. EU vote: Where the cabinet and other MPs stand, *BBC News*, 22. Juni 2016, unter: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35616946>.

10 Vgl. *The Economist*, a.a.O. (Anm. 5).

11 Rede der britischen Premierministerin, Margaret Thatcher, vor dem Europakolleg in Brügge (Belgien) am 20. September 1988, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/89*, Bonn 1989, S. 411-418, hier: S. 413. Das englische Original findet sich unter: <http://www.margaretthatcher.org/document/107332>.

12 Vgl. Dominic Wring, From Super-Market to Orwellian Super-State: the origins and growth of newspaper scepticism, in: Jackson/Thorsen/Wring (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 12-13.

souveränen Staaten eine stärkere wirtschaftliche und politische Union aufzuzwingen.

Die Uneinigkeit in dieser Frage hielt während John Majors Amtszeit als Premierminister und auch in den Jahren 1997 bis 2010, als die Konservativen sich in der Opposition befanden, an. Als David Cameron 2005 die Parteiführung übernahm, fiel ihm die Rolle des Modernisierers zu. Er vertrat die Ansicht, dass seine Parteifreunde aufhören sollten, auf Europa „herumzuhacken“, wenn sie nach drei erfolglosen Wahlen wieder an die Macht kommen wollten.<sup>13</sup> Cameron unterschätzte dies jedoch. So sah er sich nicht nur einer starken Opposition in den Reihen der eigenen Abgeordneten gegenüber; auch der Aufstieg der *United Kingdom Independence Party* (UKIP) und ihres Vorsitzenden Nigel Farage bereitete ihm erhebliche Probleme. In den letzten zehn Jahren ist es Farage gelungen, seine Partei von einer Randbewegung mit einem einzigen Thema zu einer Bewegung zu machen, die erheblichen Einfluss auf den Kurs der britischen Politik hat.<sup>14</sup>

### *Der Aufstieg der UKIP und der Rechtspopulisten*

James Dennison und Matthew Goodwin führen den Erfolg der UKIP darauf zurück, dass sie das Thema Einwanderung, das in der Vergangenheit eine Stärke der Konservativen gewesen war, exklusiv besetzte.<sup>15</sup> Einwanderung war in der britischen Politik zu einem immer wichtigeren Thema geworden. Umfragen haben gezeigt, dass Ängste hinsichtlich einer verstärkten Einwanderung in den letzten Jahren die Sorgen über die wirtschaftliche Lage übertroffen haben.<sup>16</sup> Vor diesem Hintergrund ist es der UKIP gelungen, diese Ängste auszunutzen und Probleme im Zusammenhang mit unkontrollierter Einwanderung zu einem festen Bestandteil ihres breiteren euroskeptischen und gegen das Establishment gerichteten Narrativs zu machen.<sup>17</sup> Bei den Kommunalwahlen im Jahr 2013 schnitt die UKIP bereits gut ab,<sup>18</sup> doch als ihr wahrer Erfolg erwiesen sich die Wahlen zum Europaparlament 2014, in denen die UKIP die meisten Stimmen erhielt und *Labour*, Konservative und

---

13 Zitiert nach: Cameron places focus on optimism, BBC News, 1. Oktober 2006, unter: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/5396358.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/5396358.stm) (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

14 Vgl. James Dennison/Matthew Goodwin, Immigration, Issue Ownership and the Rise of UKIP, in: Parliamentary Affairs, Supplementary Issue, September 2015, S. 168-187.

15 Vgl. ebenda, S. 179.

16 Vgl. Ipsos MORI, Economist/Ipsos MORI Issues Index, Oktober 2016, S. 2, unter: <https://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Polls/issues-index-october-2016-charts.pdf>.

17 Vgl. Dennison/Goodwin, a.a.O. (Anm. 14).

18 Vgl. Colin Rallings/Michael Thrasher, Local Elections in England and Wales May 2013, Plymouth, August 2013, unter: [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/163142/EandW-local-elections-data-report2-11-06.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0017/163142/EandW-local-elections-data-report2-11-06.pdf).

*Liberal Democrats* hinter sich ließ.<sup>19</sup> Dieser Wahlsieg war besonders bedeutsam, da damit zum ersten Mal seit 100 Jahren eine andere Partei als *Labour* oder die Konservativen eine landesweite Wahl gewonnen hatte.<sup>20</sup> Der Schlüssel zum Erfolg der UKIP war, dass die Partei aus der Desillusionierung der Stammwähler der *Labour Party* in deren nordenglischen Hochburgen und aus der Spaltung der *Conservative Party* über Europa Kapital schlagen konnte und gleichzeitig von der vermeintlichen Inkompetenz beider Parteien bezüglich der Einwanderungsfrage profitierte. Die Gewinne der UKIP veranlassten die Konservativen, die Themen Einwanderung und EU in ihrem Wahlkampf für die Unterhauswahlen 2015 ernst zu nehmen.<sup>21</sup> Obwohl das britische Mehrheitswahlrecht weitgehend verhindert, dass kleinere Parteien im Parlament vertreten sind, erhielt die UKIP in den Wahlen von 2015 mehr als vier Millionen Stimmen (12,6 Prozent). Die Partei errang zwar nur einen Sitz im Parlament, überholte aber die *Liberal Democrats* als drittstärkste Partei im Vereinigten Königreich.<sup>22</sup>

Der Aufstieg der UKIP spiegelt die Situation in ganz Europa und in den USA wider, wo die Unterstützung für rechtspopulistische Parteien und Persönlichkeiten stark zugenommen hat. Cas Mudde, ein ausgewiesener Experte auf diesem Gebiet, definiert Populismus als „eine Ideologie, die die Gesellschaft in zwei homogene und antagonistische Gruppen trennt, ‚das reine Volk‘ und ‚die korrupte Elite‘, und die geltend macht, dass Politik ein Ausdruck des ‚allgemeinen Willens‘ des Volkes sein sollte“.<sup>23</sup> Mudde argumentiert, dass die jüngsten Ereignisse, die Ängste in der Bevölkerung geschürt haben, wie z.B. die Flüchtlingssituation, die Terroranschläge in Europa in den Jahren 2015 und 2016 sowie die Krise in der Eurozone, günstige Bedingungen für populistische Parteien – sowohl am rechten als auch am linken Rand des politischen Spektrums – geschaffen haben. Mudde sagt jedoch auch, dass die jüngsten Ereignisse diese Bewegungen nicht hervorgebracht haben und dass die Unterstützung für Rechtspopulisten entgegen der landläufigen Meinung nicht notwendigerweise auf wirtschaftliche Faktoren zurückzuführen und z.B. nicht zwingend unter den wirtschaftlichen „Verlierern“ der Globalisierung oder denjenigen, denen es infolge der Großen Rezession im Anschluss an die Finanzkrise von 2008 heute schlechter geht, zu finden ist. Um dieses Phänomen zu verstehen, müssen wir einen Blick zurück auf die ersten Jahrzehnte der Nachkriegszeit werfen, als sich die politischen Parteien in Schlüsselfra-

---

19 Vgl. European Parliament, Results of the 2014 European Elections, Results by Country, United Kingdom, unter: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-uk-2014.html>.

20 Vgl. Farage: UKIP has „momentum“ and is targeting more victories, BBC News, 26. Mai 2014, unter: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-27567744>.

21 Vgl. Neil Ewen, The age of Nigel: Farage, the media, and Brexit, in: Jackson/Thorsen/Wring (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 86-87.

22 Vgl. Election 2015, Results, BBC News, unter: <http://www.bbc.com/news/election/2015/results>.

23 Cas Mudde, Europe's Populist Surge: A Long Time in the Making, in: Foreign Affairs 6/2016, unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-10-17/europe-s-populist-surge>.

gen, wie verstärkte politische Integration in Europa, Erhaltung des Sozialstaates, neoliberale Wirtschaftspolitik und Förderung der Vielfalt innerhalb der Gesellschaften, stark aneinander annähernten. Die Epoche war auch geprägt von Deindustrialisierung und dem Verfall religiöser Werte. Sowohl Mitte-links- als auch Mitte-rechts-Parteien wandten sich von ihren althergebrachten Ideologien ab und näherten sich in einer Reihe von Politikfeldern einander an, was „einen fruchtbaren Nährboden für den Populismus schuf“.<sup>24</sup> Die Wähler aus der Arbeiterklasse und die eher konservativen Wähler, die zu meist die Mitte-links- bzw. Mitte-rechts-Parteien gewählt hatten, stellten fest, dass sich die Parteien zu sehr ähnelten und die Weltanschauung, mit der sie sich einst identifiziert hatten, aufgegeben hatten. Zudem führte die Vertiefung der Integration innerhalb der EU dazu, dass den nationalen Regierungen einige Machtbefugnisse entzogen und in die Hände nichtgewählter Kommissare gelegt wurden, was manch einer als große Bedrohung für die staatliche Souveränität ansah. Auch das Internet trug zur Zunahme der Unterstützung für Rechtspopulisten bei, da „alternative Nachrichten“ auf Knopfdruck abrufbar sind und in „Echokammern“ Einzelner in den sozialen Medien geteilt werden können. Populistische Narrative können über dieses Medium weit verbreitet werden, wobei die „Gatekeeper-Funktion“ der traditionellen Medien, die dazu dient, oftmals vereinfachten oder falschen Behauptungen zu widersprechen oder sie zu korrigieren, entfällt.<sup>25</sup> Jedoch ist auch den traditionellen rechten Medien in Großbritannien anzulasten, dass sie Wahrheiten frei erfinden, insbesondere im Zusammenhang mit dem Thema EU. Die speziell diesem Thema gewidmete Website *Euromyths* bezeugt dies.<sup>26</sup>

Ronald Inglehart und Pippa Norris haben zwei Theorien zum Aufstieg des Populismus überprüft. Ihre Ergebnisse decken sich weitgehend mit Muddes These, dass die Unterstützung für den Populismus nicht notwendigerweise wirtschaftlicher Unsicherheit entspringen muss, sondern vielmehr eine Reaktion auf kulturelle Veränderungen darstellt. Populistische Bewegungen sind, anders ausgedrückt, besonders attraktiv für diejenigen, die das Gefühl haben, dass ihre traditionellen Werte und Gebräuche von kosmopolitischen Ideen und zunehmender Vielfalt bedroht sind.<sup>27</sup> Inglehart und Norris argumentieren, dass dies weitgehend auf die verstärkte Betonung von Themen wie Klimawandel, Geschlechter- und Rassengleichheit sowie Gleichberechtigung der LGBT-Community zurückzuführen sei. Dies wiederum habe eine „kulturelle Gegenreaktion“ vor allem (aber nicht ausschließlich) bei älteren, weniger gebildeten, weißen Männern hervorgerufen, „die einst die Mehrheitskultur in den westlichen Gesellschaften dominierten [und] nun das Gefühl haben, in

---

24 Ebenda.

25 Vgl. ebenda.

26 Vgl. European Commission, *Euromyths*, unter: <http://blogs.ec.europa.eu/ECintheUK/euromyths-a-z-index>.

27 Vgl. Ronald F. Inglehart/Pippa Norris, Trump, Brexit, and the rise of Populism: Economic have-nots and cultural backlash, Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series, August 2016, unter: <https://ces.fas.harvard.edu/uploads/files/events/Inglehart-and-Norris-Populism.pdf>.

ihrem eigenen Land marginalisiert zu werden“.<sup>28</sup> Rechtspopulistische Politiker artikulieren eine entschiedene Ablehnung neuer kosmopolitischer Werte und appellieren an die Sehnsucht nach den homogeneren Gesellschaften vergangener Zeiten. Das alles zusammengenommen macht deutlich, dass die politischen Verschiebungen in der Nachkriegszeit zu einem Klima beigetragen haben, in dem Rechtspopulisten eine Plattform für sich etablieren konnten. Jüngste Ereignisse wie die Große Rezession und die sogenannte Flüchtlingskrise waren für den Aufstieg dieser Parteien geradezu ein „Turbolader“ und haben deren Unterstützung enorm gesteigert. Dies macht es Rechtspopulisten leichter, ihre Agenda in den Mainstream einzubringen und die öffentlichen Debatten stark zu beeinflussen.<sup>29</sup> Mudde stellt des Weiteren fest, dass Politiker der etablierten Parteien „lediglich reagieren und manchmal sogar Elemente der populistischen Rhetorik übernehmen, indem sie ihre Reden mit Verweisen auf ‚das Volk‘ und einer Verdammung ‚der Eliten‘ würzen“.<sup>30</sup>

In Großbritannien ist es der UKIP nicht nur gelungen, ein EU-Referendum auf die Agenda zu setzen, sondern auch, Einwanderung zu einem Hauptthema in den Parlamentswahlen von 2015 zu machen. Diese Debatten sind an sich nicht zwangsläufig problematisch; es ist vielmehr die Art und Weise, in der sie geführt wurden, die Anlass zur Besorgnis gibt. Wie im Folgenden gezeigt wird, haben die Vertreter etablierter politischer Parteien, die für „Leave“ warben, gewisse Taktiken von rechtspopulistischen Parteien übernommen und nachgeahmt. Beunruhigend ist dies deswegen, weil es die extremeren Aspekte des Rechtspopulismus wie Fremdenfeindlichkeit und Nationalismus letztlich normalisiert.

#### *Der Wahlkampf: Fakten versus „gefühlte Fakten“*

Der Wahlkampf im Vorfeld des EU-Referendums wurde offiziell von zwei Gruppen geführt: „*Britain Stronger in Europe*“, die für den Verbleib Großbritanniens in der EU warb, und „*Vote Leave*“. Während die parteiübergreifende Initiative *Britain Stronger in Europe*, die offiziell von David Cameron geleitet wurde, weitgehend geeint war, musste *Vote Leave* sich zunächst gegen eine andere Kampagne, „*Grassroots Out*“ (auch bekannt unter dem Namen „*Leave.EU*“), als offizielle Kampagne der Austrittsbefürworter durchsetzen. An der Spitze von *Vote Leave* standen prominente Konservative wie Boris Johnson, Michael Gove, Chris Grayling und Iain Duncan Smith sowie die Mehrheit der *Labour*-Abgeordneten, die sich für den Austritt aus der EU aussprachen, und UKIPs einziger Parlamentsabgeordneter, Douglas Carswell. *Leave.EU* war von Arron Banks, UKIPs größtem Geldgeber, ins Leben gerufen worden und wurde von Nigel Farage unterstützt. Die Initiative *Grass-*

---

28 Ebenda, S. 20.

29 Vgl. Mudde, a.a.O. (Anm. 23).

30 Ebenda.

*roots Out* wurde im Januar 2016 gegründet und von der *Labour*-Abgeordneten Kate Hoey und dem konservativen Abgeordneten David Davis unterstützt. Nur kurze Zeit später schlossen sich *Leave.EU* und *Grassroots Out* zusammen.<sup>31</sup> Als offiziellen Kampagnen wurden *Britain Stronger in Europe* und *Vote Leave* (im Folgenden als *Remain*- bzw. *Leave*-Kampagne bezeichnet) höhere Ausgabengrenzen, öffentliche Gelder von bis zu 600.000 Pfund, mehr Sendezeit für den Wahlkampf in Rundfunk und Fernsehen sowie der Zugang zu öffentlichen Versammlungsräumen und zum Wählerverzeichnis gewährt. *Grassroots Out/Leave.EU* führten ihre eigene Kampagne unter der Leitung von Nigel Farage durch, der versuchte, die Gruppe von der „Westminster-Blase“ der offiziellen *Leave*-Kampagne abzugrenzen.<sup>32</sup>

Der Wahlkampf im Vorfeld des EU-Referendums bot die Gelegenheit, offen und konstruktiv über die Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft zu diskutieren und auf die berechtigten Anliegen der Bürger einzugehen. Diese Gelegenheit wurde jedoch nicht genutzt, der Wahlkampf war vielmehr von Emotionen, moralischer Panik<sup>33</sup> und Irreführung geprägt. 2016 erklärten die *Oxford Dictionaries* den Begriff „*post-truth*“ („postfaktisch“) zum Wort des Jahres.<sup>34</sup> Das Adjektiv „*post-truth*“ wurde von dem Wörterbuch als ein Begriff definiert, „der sich auf Umstände bezieht oder Umstände bezeichnet, in denen objektive Fakten die öffentliche Meinung weniger beeinflussen als Appelle an Emotionen und persönliche Überzeugungen“.<sup>35</sup> Das Wort wurde zum Spiegelbild des EU-Referendums und des US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes erkoren. Postfaktische Taktiken werden auch häufig von populistischen Politikern angewendet, die davon profitieren, einfache Antworten auf komplizierte, emotionsgeladene Themen zu geben. Ein Beispiel hierfür ist der berühmte „Kampf-Bus“ der *Leave*-Kampagne, auf dem die Behauptung zu lesen war: „Wir schicken der EU 350 Millionen Pfund pro Woche – lasst uns damit lieber unseren Nationalen Gesundheitsdienst finanzieren. Stimmt für den Austritt. Lasst uns die Kontrolle zurückholen.“ Die Behauptung stimmte in beiden Punkten nicht. Iain Duncan Smith ruderte nur wenige Tage nach dem Referendum von dem Versprechen wieder zurück. Er behauptete, dass er ein solches Versprechen nie gegeben habe und dass ein Großteil des Geldes für den Nationalen Gesundheitsdienst ausgegeben werden *könnte*, je nachdem, was die Regierung beschließt<sup>36</sup> – ganz abgesehen da-

---

31 Vgl. The battle to be the official EU referendum Leave campaign, BBC News, 14. März 2016, unter: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-34484687>.

32 Vgl. ebenda.

33 „Moralische Panik“ bezeichnet laut Oxford Dictionary eine „allgemeine Angst oder Beunruhigung angesichts eines Problems, das als Bedrohung für die moralischen Standards der Gesellschaft angesehen wird“.

34 Vgl. Alison Flood, „Post-truth“ named word of the year by Oxford Dictionaries, in: *The Guardian*, 15. November 2016, unter: <https://www.theguardian.com/books/2016/nov/15/post-truth-named-word-of-the-year-by-oxford-dictionaries>.

35 Zitiert nach: ebenda.

36 Vgl. Graeme Demianyk, Iain Duncan Smith Says £350m „Brexit“ NHS Pledge Was „Never“ A Commitment, in: *Huffington Post*, 26. Juni 2016, unter: <http://www>.

von, dass die Nettobeiträge an die EU wesentlich geringer sind.<sup>37</sup> Die *Remain*-Kampagne versuchte dies zu entlarven. Mehrere Webseiten, die sich mit der Prüfung von Fakten befassen, darunter die Webseite *Full Fact*, bestätigten ebenfalls, dass die Zahl von 350 Millionen Pfund falsch war. Es war jedoch zu spät: Die Botschaft war draußen. Sie prangte an einem Bus, der durch das Land tourte, und sprach viele Menschen an, die sich ernsthafte Sorgen machten, dass die EU-Mitgliedschaft eine Belastung für die nationalen öffentlichen Dienste darstellte. Susan Banducci und Dan Stevens weisen darauf hin, dass Individuen Informationen und Fakten, die im Widerspruch zu ihren eigenen Überzeugungen – oder vielmehr zu dem, was sie glauben wollen – stehen, auf psychologischer Ebene selektiv ausblenden können. Im Zusammenhang mit dem „Kampf-Bus“ stellen sie z.B. fest, dass diejenigen, die wirklich wollten, dass das Geld für den Nationalen Gesundheitsdienst statt für die EU ausgegeben wird, beschlossen, sich nicht mit den Fakten auseinanderzusetzen.<sup>38</sup> Arron Banks von *Grassroots Out* prahlte sogar damit, dass man „mit Fakten nicht gewinnen“ könne<sup>39</sup> – eine Einstellung, die von Michael Gove aufgegriffen wurde, der behauptete, dass „die Menschen in diesem Land genug von Experten haben“.<sup>40</sup> Eine solche Rhetorik macht sich ein Gefühl zunutze, das für den Rechtspopulismus von grundlegender Bedeutung ist: Misstrauen gegenüber der „Elite“ und Geringschätzung von Experten, die „den normalen, anständigen Leuten“ sagen, wie sie ihr Leben zu leben haben. Eine solche Verachtung für die Meinung von Experten seitens eines angesehenen Parlamentsabgeordneten wie Michael Gove zeigt, wie populistische Vorstellungen von Mitte-rechts-Politikern übernommen und propagiert werden.

In einer von YouGov am Tag des Referendums durchgeführten Umfrage sollten die Befragten angeben, welches von insgesamt zehn vorgegebenen Themen für ihre Wahlentscheidung das wichtigste war. Bezeichnenderweise nannten 45 bzw. 26 Prozent der *Leave*-Befürworter Souveränität und Einwanderung als wichtigste Gründe. Für die *Remain*-Wähler spielte das Thema Wirtschaft eine zentrale Rolle und war für 40 Prozent dieser Wählergruppe ausschlaggebend. Gleichzeitig gaben nur fünf Prozent der *Leave*-Wähler an, dass wirtschaftliche Bedenken der wichtigste Grund für ihre Entscheidung waren. Souveränität war für 21 Prozent der *Remain*-Wähler entscheidend und nur ein Prozent gab an, dass das Thema Einwanderung für ihre Entscheidung

---

[huffingtonpost.co.uk/entry/iain-duncan-smith-350m-brexite-nhs-bus\\_uk\\_576f9f5ae4b0d2571149c4d1](https://huffingtonpost.co.uk/entry/iain-duncan-smith-350m-brexite-nhs-bus_uk_576f9f5ae4b0d2571149c4d1).

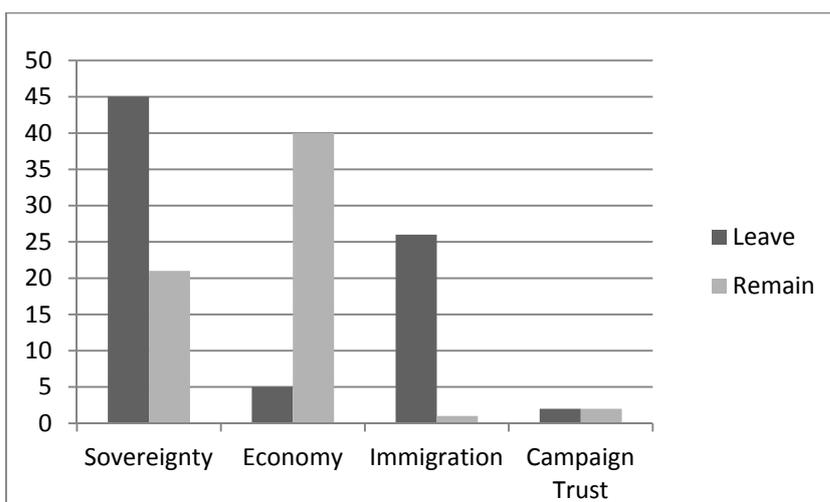
37 Vgl. Vote Leave „facts“ leaflet: membership fee, Full Fact, 23. Mai 2016, unter: <https://fullfact.org/europe/vote-leave-facts-leaflet-membership-fee>.

38 Vgl. Susan Banducci/Dan Stevens, Myth versus fact: are we living in a post-factual democracy?, in: Jackson/Thorsen/Wring (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 22.

39 Vgl. Katherine Viner, How technology disrupted the truth, in: The Guardian, 12. Juli 2016, unter: <https://www.theguardian.com/media/2016/jul/12/how-technology-disrupted-the-truth>.

40 Zitiert nach: ebenda.

wichtig gewesen sei. Darüber hinaus spielte das Vertrauen in die jeweilige Kampagne nur für zwei Prozent beider Seiten eine entscheidende Rolle.<sup>41</sup>



Diese Ergebnisse sind interessant, angesichts der Schwerpunkte beider Kampagnen jedoch nicht überraschend. Die *Remain*-Kampagne konzentrierte einen Großteil ihrer Energie auf die negativen wirtschaftlichen Konsequenzen eines Austritts aus der EU, während die zentralen Themen der *Leave*-Kampagne Einwanderung und Souveränität waren. Wie Sofia Vasilopoulou anmerkt, beherrschte der Themenbereich Einwanderung sowohl die offizielle *Leave*- als auch die *Grassroots-Out*-Kampagne. Beiden gelang es, die Einwanderungsfrage mit einer Reihe von Themen wie Sicherheit, Wirtschaft, öffentliche Dienste und gesellschaftliche Veränderungen zu verknüpfen. So konnte das *Leave*-Lager „die Debatte erfolgreich auf die Einwanderungsfrage lenken und Souveränität als die beste Antwort auf all diese Sorgen darstellen“.<sup>42</sup> Die *Remain*-Kampagne behandelte das Thema Wirtschaft hingegen „eindimensional“ und vermied das Thema Einwanderung komplett.<sup>43</sup> „Holt euch die Kontrolle zurück“ erwies sich in dieser Situation als ein wirksamer Slogan, da er die beiden Schlüsselfragen der *Leave*-Wähler aufgriff: die Kontrolle der Grenzen und die Beendigung der unkontrollierten Einwanderung einerseits sowie die Kontrolle über wichtige Entscheidungen, ohne sich um die Einmischung der berichtigten nichtgewählten Bürokraten in Brüssel scheren zu müssen, andererseits. Der Erfolg der *Leave*-Kampagne ist darauf zurück-

41 Vgl. YouGov Survey Results, unter: [https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/640yx5m0rx/On\\_the\\_Day\\_FINAL\\_poll\\_forwebsite.pdf](https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/640yx5m0rx/On_the_Day_FINAL_poll_forwebsite.pdf).

42 Sofia Vasilopoulou, Campaign frames in the voters' minds, in: Jackson/Thorsen/Wring (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 114-115, hier: S. 114.

43 Vgl. ebenda.

zuföhren, dass sie emotional aufgeladen war. Die *Remain*-Kampagne konnte mit keinen vergleichbaren emotionalen Appellen aufwarten. Statt die Vorzüge der EU und die Vorteile der Freizügigkeit und der Einwanderung in den Vordergrund zu stellen, argumentierte sie ziemlich einfallslos, dass die EU zwar nicht perfekt sei, ein Austritt allerdings katastrophal für die Wirtschaft wäre.

### *Die Normalisierung des Hasses*

Die Konzentration auf die Einwanderungsfrage und die mit diesem Thema verbundene Besorgnis der britischen Wähler sind kein neues Phänomen. Wie bereits erwähnt, hat die UKIP das Thema erfolgreich „besetzt“, wodurch die Rhetorik in gefährliche Nähe zu nationalistischen und fremdenfeindlichen Positionen geriet. Einige Jahre vor dem EU-Referendum war der Diskurs über Migranten aus der EU besonders problematisch. Die Ankündigung, dass die Beschränkungen der Freizügigkeit und der Arbeitnehmerrechte in der EU für Bürger Rumäniens und Bulgariens am 1. Januar 2014 aufgehoben werden, führte zu öffentlichem Aufruhr.<sup>44</sup> Rechte Politiker und die Presse warnten davor, dass ein Ansturm verzweifelter Rumänen und Bulgaren bevorstünde, die in wohlhabendere EU-Länder kommen, den Einheimischen die Arbeitsplätze wegnehmen und die öffentlichen Dienste belasten würden. Die Kommentatoren äußerten zudem ihre Befürchtung, dass es zu einem Anstieg der Kriminalität und der Zahl der „Sozialschmarotzer“<sup>45</sup> kommen werde. Vor allem Nigel Farage bekundete sein Unbehagen angesichts der Vorstellung, eine Gruppe Rumänen könnte neben ihm einziehen, und rechtfertigte seine Äußerung mit der Behauptung, postkommunistische Länder wie Rumänen seien höchst anfällig für organisierte Kriminalität. Farage warf außerdem der „politisch korrekten Elite“ vor, sie weigere sich, Fragen anzusprechen, die der Bevölkerung große Sorgen bereiteten.<sup>46</sup>

Auch der Beitrag der rechtsgerichteten britischen Presse zur gesellschaftlichen Spaltung in der Frage der Einwanderung sollte nicht unerwähnt bleiben. Zeitungen wie *The Sun*, *Daily Mail* und *Daily Express* schüren seit Jahren negative Einstellungen gegenüber Migranten, Flüchtlingen und der EU. So stellten z.B. Analysten in einer Studie über die Berichterstattung über die

---

44 Vgl. Aufhebung der Beschränkungen der Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus Bulgarien und Rumänien – Erklärung von László Andor, EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration, European Commission, Press Release Database, Brüssel, 1. Januar 2014, unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-1\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-1_de.htm).

45 Vgl. Kimiko De Freytas-Tamura, Britain's New Immigrants, From Romania and Bulgaria, Face Hostilities, in: *The New York Times*, 31. Mai 2014, unter: [http://www.nytimes.com/2014/06/01/world/europe/britains-new-immigrants-from-romania-and-bulgaria-face-hostilities.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/06/01/world/europe/britains-new-immigrants-from-romania-and-bulgaria-face-hostilities.html?_r=0).

46 Vgl. UKIP, UKIP leader stands by his assertion that people have a right to be concerned if a group of Romanians move in next door, unter: [http://www.ukip.org/ukip\\_leader\\_stands\\_by\\_his\\_assertion\\_that\\_people\\_have\\_a\\_right\\_to\\_be\\_concerned\\_if\\_a\\_group\\_of\\_romanians\\_move\\_in\\_next\\_door](http://www.ukip.org/ukip_leader_stands_by_his_assertion_that_people_have_a_right_to_be_concerned_if_a_group_of_romanians_move_in_next_door).

Flüchtlingskrise in fünf verschiedenen europäischen Ländern fest, dass die britische Presse im Vergleich zu ihren Nachbarn am aggressivsten über die Situation berichtete. Vor allem die rechte britische Presse war frei von humanitären Regungen und nahm eine entschiedene Antiflüchtlingshaltung ein, die die Bedrohung britischer Werte und des Sozialstaats durch Flüchtlinge hervorhob.<sup>47</sup> Zu ihrer Einstellung gegenüber der EU stellt Oliver Daddow treffend fest, dass „die Öffentlichkeit von großen Teilen der Presse mit einer europafeindlichen Berichterstattung gefüttert wurde, die sich auf eine undemokratische ‚Brüsseler‘ Maschinerie konzentrierte, die Großbritanniens Regierungsinstitutionen, die Freiheit Großbritanniens und seinen Lebensstil untergrabe“.<sup>48</sup> Der „konsequente Diskurs“ über die Rückerlangung der Kontrolle über die Gesetzgebung und die Grenzen wurde damit in der rechten Mainstream-Presse fest verankert und hat – Paul Rowinski zufolge – das Endergebnis des EU-Referendums beeinflusst.<sup>49</sup>

Einer ähnlichen Rhetorik bediente sich die offizielle *Leave*-Kampagne im Zusammenhang mit dem (unwahrscheinlichen) EU-Beitritt der Türkei. Sie brachte ein Poster heraus, auf dem ein britischer Pass als offene Tür dargestellt wurde, durch die Fußabdrücke führen. Daneben standen die Worte: „Die Türkei (Bevölkerung: 76 Millionen) tritt der EU bei. Wählt *Leave*, holt euch die Kontrolle zurück“.<sup>50</sup> Das Thema Türkei war in mehrfacher Hinsicht problematisch, da die Behauptung nicht nur völlig irreführend war, sondern auch rassistische nationalistische Untertöne aufwies. Um der EU beizutreten, müsste die Türkei erstens in 35 Politikbereichen Anforderungen gemäß den Kopenhagener Kriterien erfüllen.<sup>51</sup> Bisher hat die Türkei erst in einem dieser Bereiche EU-Vorschriften erlassen, nämlich in „Wissenschaft und Forschung“. Zweitens muss der Beschluss, ein Land in die Union aufzunehmen, von allen 28 Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Das Vereinigte Königreich hätte daher in dieser Angelegenheit nicht nur ein uneingeschränktes Mitspracherecht, sondern es wäre angesichts der ungelösten Spannungen zwischen Zypern und der Türkei auch höchst unwahrscheinlich, dass alle Mitgliedstaaten in näherer Zukunft einem Beitritt der Türkei zustimmen würden.<sup>52</sup> Und selbst wenn die Türkei der EU in den nächsten Jahren beitreten sollte,

---

47 Vgl. Mike Berry/Inaki Garcia-Blanco/Kerry Moore, Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries, UNHCR, Dezember 2015, S. 252-254, unter: <http://www.unhcr.org/56bb369c9.html>.

48 Oliver Daddow, UK newspapers and the EU Referendum: Brexit or Bremain? In: Jackson/Thorsen/Wring (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 50.

49 Vgl. Paul Rowinski, Mind the gap: the language of prejudice and the press omissions that led a people to the precipice, in: Jackson/Thorsen/Wring (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 52.

50 Zitiert nach: Daniel Boffey/Toby Helm, Vote Leave embroiled in race row over Turkey security threat claims, in: The Guardian, 22. Mai 2016, unter: <https://www.theguardian.com/politics/2016/may/21/vote-leave-prejudice-turkey-eu-security-threat>.

51 Vgl. European Commission, European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, Conditions for membership, unter: [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm).

52 Vgl. Is Turkey likely to join the EU?, Full Fact, 26. Mai 2016, unter: <https://fullfact.org/europe/turkey-likely-join-eu>.

nachdem sie sämtliche einschlägigen Voraussetzungen erfüllt hat, ist die implizite Botschaft der *Leave*-Kampagne zutiefst beunruhigend. Mit anderen Worten: Das Poster hätte genauso gut sagen können: „*Achtung! Nicht-weiße Individuen aus einem mehrheitlich muslimischen Land werden in noch nie dagewesener Zahl ins Vereinigte Königreich kommen.*“ Zusätzlich zu dem Poster argumentierte die *Leave*-Kampagne, dass türkische Staatsbürger nicht nur den Sozialstaat weiter belasten würden, sondern dass die Briten auch weniger sicher wären, da die Kriminalität in der Türkei so hoch und es durch eine EU-Mitgliedschaft für türkische Kriminelle ein Leichtes sei, nach Großbritannien einzureisen.<sup>53</sup> Der ehemalige Vorsitzende des Ausschusses für Gleichberechtigung und Menschenrechte (*Equality and Human Rights Commission*, EHRC), Trevor Phillips, verurteilte die Behauptungen der *Leave*-Kampagne mit dem Vorwurf, sie schürten das Feuer der Vorurteile.<sup>54</sup> Ähnlich wie in der Debatte über die Freizügigkeit von Rumänen und Bulgaren vergiftet eine solche moralische Panik den Ton der Debatte über die Freizügigkeit und dämonisiert Bürger aus nichtwestlichen europäischen Staaten. Der Tiefpunkt der Kampagne war das „*Breaking-Point*“-Poster, das Nigel Farage eine Woche vor der Abstimmung stolz der Öffentlichkeit präsentierte. Es wurde von *Grassroots Out* gutgeheißen und von wichtigen Mitgliedern der offiziellen *Leave*-Kampagne schnell verurteilt. Allein die Präsentation eines solchen Posters zeigt jedoch, wie tief die rechtsextreme Rhetorik in den Mainstream-Diskurs eingesickert ist. Auf dem Poster war eine aus nicht aus EU-Ländern stammenden und nicht-weißen Flüchtlingen bestehende Menschenschlange zu sehen, die die Grenze zwischen Slowenien und Kroatien überquert, dazu die Worte: „DIE GRENZE DER BELASTBARKEIT: Die EU hat uns alle im Stich gelassen. Wir müssen uns von der EU befreien und uns die Kontrolle über unsere Grenzen zurückholen.“ Auch dieses Poster strotzte vor Unwahrheiten. Das Vereinigte Königreich ist kein Mitglied des Schengener Abkommens. Flüchtlinge, die nach Europa kommen, könnten daher weder legal noch aufgrund des Prinzips der Freizügigkeit ins Vereinigte Königreich einreisen, da sie keine EU-Bürger sind. Dessen ungeachtet ist die unterschwellige Botschaft des Posters besorgniserregend: Junge nicht-weiße Menschen werden visuell als „fremd“ klassifiziert („*Othering*“) und als Belastung für die britische Gesellschaft dargestellt, wofür gleichzeitig die EU verantwortlich gemacht wird. James Morrison kommentiert das Poster mit den Worten, es habe den Diskurs über Rasse und Herkunft um Jahrzehnte zurückgeworfen und nutze „die Unsicherheiten und Ängste derer [aus], die es angeblich repräsentiert: die ‚normalen, anständigen Leute‘ der postindustriellen Gebiete im Nordosten und Südwesten, in Wales und an der Ostküste, die mittlerweile derart von den Kräften des globalen Marktes in die Enge getrie-

---

53 Vgl. Boffey/Helm, a.a.O. (Anm. 50).

54 Zitiert nach: ebenda.

ben werden, dass sie bereit sind, nach Sündenböcken Ausschau zu halten“.<sup>55</sup> Außerdem macht das Poster sich die Befürchtung zu Nutze, dass die Mitgliedschaft in der EU homogene weiße Gesellschaften nach wie vor bedroht. Just an dem Tag, als Nigel Farage seinen neuesten Angriff auf Einwanderer und die EU enthüllte, wurde die *Labour*-Abgeordnete Jo Cox von dem Rechtsterroristen Thomas Mair brutal ermordet. Jo Cox warb für den Verbleib Großbritanniens in der EU und hatte sich auf dem Höhepunkt der Krise im Jahr 2015 nachdrücklich dafür eingesetzt, dass das Vereinigte Königreich mehr Flüchtlinge aufnimmt. Mair rief angeblich „Großbritannien zuerst!“ und „Großbritannien muss unabhängig bleiben!“, während er seine Bezirksabgeordnete ermordete.<sup>56</sup> Es wäre zwar irreführend, die Referendumskampagne direkt für den Mord an Cox verantwortlich zu machen, da Mair schon seit fast zwei Jahrzehnten Objekte aus der Nazi- und Apartheid-Zeit in seiner Wohnung sammelte, bevor er seinen Überzeugungen Taten folgen ließ.<sup>57</sup> Es ist jedoch wahrscheinlich, dass die durch die Kampagne erzeugte feindselige Stimmung bei Mairs Entschluss, eine lokalpolitische Persönlichkeit umzubringen, die den Verbleib in der EU unterstützte, eine Rolle gespielt hat. Alex Massie merkt dazu richtig an: „Wenn man immer wieder GRENZE DER BELASTBARKEIT schreit, darf man sich nicht wundern, wenn jemand diese Grenze erreicht. Wenn man Politik so darstellt, als ginge es um Leben und Tod, als ginge es um das Überleben der Nation, dann darf man sich nicht wundern, wenn man von jemandem beim Wort genommen wird. Man hat zwar niemanden zu seinen Taten gezwungen, aber man hat auch nicht viel unternommen, um ihn aufzuhalten.“<sup>58</sup> Genau das ist das Problem, wenn der rechtspopulistische Diskurs Einzug in den Mainstream hält, denn dadurch werden diejenigen, die den extremeren Ausprägungen der Ideologie anhängen, möglicherweise ermutigt, ihren Überzeugungen entsprechend zu handeln.

Der *National Police Chiefs' Council* (NPCC) stellte nach dem Referendum eine Zunahme der gemeldeten Hassverbrechen in England, Wales und Nordirland um 58 Prozent im Vergleich zu 2015 fest. Der stärkste Anstieg wurde im Juli 2016 verzeichnet; im August waren die Zahl zwar wieder rückläufig, blieben aber höher als in den Jahren zuvor.<sup>59</sup> Kurz nach dem Referendum

---

55 James Morrison, Break-point for Brexit? How UKIP's image of „hate“ set race discourse reeling back decades, in: Jackson/Thorsen/Wring (Hrsg.), a.a.O. (Anm 4), S. 66-67.

56 Vgl. Ian Cobain/Matthew Taylor, Far-right terrorist Thomas Mair jailed for life for Jo Cox murder, in: *The Guardian*, 23. November 2016, unter: <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/nov/23/thomas-mair-found-guilty-of-jo-cox-murder>.

57 Vgl. Ian Cobain/Nazia Parveen/Matthew Taylor, The slow-burning hatred that led Thomas Mair to murder Jo Cox, in: *The Guardian*, 23. November 2016, unter: <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/nov/23/thomas-mair-slow-burning-hatred-led-to-jo-cox-murder>.

58 Alex Massie, A Day of Infamy, in: *The Spectator*, 16. Juni 2016, unter: <http://blogs.spectator.co.uk/2016/06/a-day-of-infamy>.

59 Vgl. NPCC, Tackling hate crime remains a priority, 7. September 2016, unter: <http://news.npcc.police.uk/releases/tackling-hate-crime-remains-a-priority>; Hannah Corcoran/Kevin Smith, Hate Crime, England and Wales, 2015/16, in: Home Office, Statistical Bulletin

wurde die Initiative „*Post Ref Racism*“ (Rassismus nach dem Referendum) ins Leben gerufen, die sich dem Austausch von Erfahrungen mit und der Dokumentation von Vorfällen von Rassenhass und Fremdenfeindlichkeit widmet. Die Initiative hat einen Bericht veröffentlicht, in dem sie die Zunahme an Hassverbrechen nach der Referendumskampagne als „Ausdrucksform der ‚Insider‘-gegen-‚Outsider‘-Rhetorik, die sich in der Mainstream-Politik und in den Mainstream-Medien immer weiter ausgebreitet hat“, bezeichnete.<sup>60</sup> Die Verfasser des Berichts haben die Daten, die der Plattform *Post Ref Racism* übermittelt wurden, analysiert und stellten fest, dass Beleidigungen und Übergriffe sich nicht auf Europäer beschränkten, sondern jeden betreffen konnten, der als „Ausländer“ wahrgenommen wurde. Fast ein Drittel der Vorfälle richtete sich gegen Schwarze, Asiaten und Angehörige ethnischer Minderheiten (*Black, Asian, and minority ethnic/BAME*). 21 Prozent der Vorfälle waren gegen Europäer gerichtet, davon wiederum 40 Prozent speziell gegen Polen. Die gemeldeten Übergriffe fanden fast ausschließlich *offline* statt, bei den meisten handelte es sich um verbale Beleidigungen (76 Prozent).<sup>61</sup> Bei 51 Prozent der Vorfälle wurde explizit auf das Referendum Bezug genommen. In diese Kategorie fielen Aussprüche wie „Geh nach Hause“, „Verschwinde“, „Wir haben euch rausgewählt“ und „Wir sind raus aus der EU, jetzt können wir Leute wie euch loswerden“.<sup>62</sup> Die Tatsache, dass Hassverbrechen offensichtlich zugenommen haben und dass bei diesen Übergriffen explizit auf das Referendum Bezug genommen wurde, zeigt, dass die Art der Kampagne Menschen mit rassistischen Ansichten einen Freibrief ausgestellt hat, andere in der Öffentlichkeit offen anzugreifen. Wichtig ist zu betonen, dass die Mehrheit der Menschen, die für *Leave* gestimmt haben, keine Fanatiker sind und legitime Gründe für ihre Entscheidung hatten. Das ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die *Leave*-Rhetorik gewisse Leute dazu ermutigt hat, ihren Frust und ihren Hass an unschuldigen Menschen auszulassen, die während der Kampagne dämonisiert wurden.

### Fazit

Die Wahlkampagne zum EU-Referendum hat die Enttabuisierung des rechts-populistischen Diskurses anschaulich gezeigt. Der Aufstieg populistischer Bewegungen ist weitgehend darauf zurückzuführen, dass die etablierten Parteien sich einander in der Mitte angenähert haben und ideologisch ununterscheidbar geworden sind. Zwar ist es durchaus förderlich, alternative Ansich-

---

11/16, 13. Oktober 2016, unter: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/559319/hate-crime-1516-hosb1116.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/559319/hate-crime-1516-hosb1116.pdf).

60 Priska Komaromi/Karissa Singh, Post-referendum racism and xenophobia: The role of social media activism in challenging the normalisation of xeno-racist narratives, S. 1, unter: <http://www.irr.org.uk/app/uploads/2016/07/PRRX-Report-Final.pdf>.

61 Vgl. ebenda, S. 5-6.

62 Ebenda, S. 7.

ten zu diskutieren und den Status quo in Frage zu stellen, insbesondere wenn er einen großen Teil der Gesellschaft entfremdet. Problematisch wird es jedoch dann, wenn nativistische Gefühle geschürt werden und die Schuld anderen zugeschoben wird. Die rechtsextremen populistischen Parteien in ganz Europa haben mit Bedacht versucht, sich ein Image zu geben, das von einer offen neonazistischen Gesinnung weit entfernt ist. Bezeichnungen wie „populistisch“, „alternative Rechte“ („*alt-right*“) und „rechtsextrem“ versuchen die Realität zu zensieren. Die Ideale dieser Gruppen sind jedoch noch immer in rassistischen, nationalistischen und an Extremismus grenzenden Ideologien verankert, deren Ziel es ist, die Gesellschaften noch weiter zu spalten und zu polarisieren. Tragischerweise übernahmen etablierte Politiker wie Boris Johnson und Michael Gove, die offiziell für *Leave* warben, Elemente des rechtspopulistischen Diskurses, wie z.B. eine hetzerische Rhetorik, emotionsgeladene Appelle mit einem Schuss Nostalgie, die Klassifizierung von – insbesondere nicht-weißen – Einwanderern als „fremd“ sowie die Geringschätzung von Experten und „elitären“ Meinungen, und führten eine Kampagne, die mit Täuschungen und postfaktischen Behauptungen übersät war. Die etablierten Parteien sollten sehr darauf achten, einen solchen Diskurs nicht zu legitimieren und zu normalisieren, da dies die Gefahr in sich birgt, Vorurteile und Fremdenfeindlichkeit in bestimmten Teilen der Gesellschaft nur noch weiter anzuheizen. Sie sollten vielmehr über die Themen sprechen, die den Wählern Sorgen bereiten – aber auf eine zivilisierte Art und Weise, die auf positiven Appellen, kombiniert mit Fakten beruht, statt auf Angstmacherei und Abwertung vermeintlich „Fremder“.



## II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen  
und Verfahren



## Konfliktprävention und Streitschlichtung



## Der Kurzkrieg in Berg-Karabach erschwert eine friedliche Lösung

### Einführung

2016 hat der kurze Krieg an der Kontaktlinie<sup>1</sup> deutlich gemacht, wie zerbrechlich der 1994 vereinbarte Waffenstillstand in diesem ungelösten Territorialkonflikt inzwischen geworden ist. Auch wenn strittig ist, wer mit den militärischen Aktivitäten begann, spricht vieles dafür, dass der begrenzte Angriff eher von Aserbaidschan ausging.<sup>2</sup> Warum sollten Armenien und Berg-Karabach als status-quo-orientierte Mächte einen derartigen Waffengang wagen? Offensichtlich griffen in der Nacht vom 1. auf den 2. April mehrere nahe an der Kontaktlinie stationierte aserbaidchanische Brigaden aus verschiedenen Richtungen das Gebiet der Entität Berg-Karabach an und konnten nur mit großer Mühe von den überraschten Berg-Karabach-Armeniern und ihren armenischen Unterstützern zurückgedrängt werden. Der Konflikt kam dem Kreml angesichts seines militärischen Engagements in Syrien, des Konflikts in der Ostukraine und der Verschlechterung der Beziehungen zur NATO kaum gelegen, konnte er doch schnell den gesamten Südkaukasus destabilisieren und Russland ungewollt in eine Konfrontation mit Aserbaidschan und der Türkei treiben. Moskau, das zu beiden Staaten gute Beziehungen unterhält, wurde daher sofort auf höchster Ebene aktiv, um den Konflikt rasch zu beenden.

Erstmals seit dem Waffenstillstand von 1994 musste Berg-Karabach geringe Gebietsverluste an Aserbaidschan hinnehmen, konnte jedoch den aserbaidchanischen Angriff insgesamt erfolgreich zurückschlagen. Die kleinen Territorialgewinne wurden von Aserbaidschan landesweit wie ein erster Sieg gefeiert. In Armenien hingegen war man gleich in mehrfacher Hinsicht von Russland und dem von Moskau geführten Militärbündnis, der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) enttäuscht: Niemand benannte explizit den eigentlichen Aggressor und die öffentliche Unterstützung von Russland und den übrigen OVKS-Mitgliedstaaten für Armenien war ge-

---

1 Das von der Kontaktlinie umschlossene Gebiet besteht aus der Region Berg-Karabach selbst und sieben umliegenden Regionen, die von den Selbstverteidigungskräften Berg-Karabachs und armenischen Streitkräften besetzt sind. Da Berg-Karabach und die sieben besetzten Regionen offiziell zu Aserbaidschan gehören, handelt es sich bei der Trennlinie um keine international anerkannte Grenze; sie wird daher als „Kontaktlinie“ oder „*line of engagement*“ bezeichnet.

2 Vgl. Thomas De Waal, *Dangerous days in Karabakh*, 2. April 2016, unter: <http://carnegie.ru/commentary/2016/04/02/dangerous-days-in-karabakh/iwiu>; Aleksandra Jarosiewicz/Maciej Falkowski, *The four-day war in Nagorno-Karabakh*, in: OSW Newsletter, 6. April 2016, unter: <http://www.osw.waw.pl/print/24257>.

ring, während sich der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan öffentlich voll und ganz hinter Aserbaidshan stellte.

Russland sah sich eher in der Rolle des Vermittlers und hielt sich daher mit öffentlicher Kritik an Aserbaidshan bewusst zurück.<sup>3</sup> Russlands Präsident Wladimir Putin telefonierte mit den Präsidenten beider Länder und schickte mit Ministerpräsident Dmitri Medwedew und Außenminister Sergei Lawrow seine in der Region erfahrensten Politiker in beide Hauptstädte, um so schnell wie möglich ein Ende des gefährlichen Waffengangs zu erreichen. Die Präsidenten der beiden Länder entsandten daraufhin ihre Generalstabschefs nach Moskau, wo sie am 5. April unter russischer Vermittlung einen Waffenstillstand auf der Basis des früheren Waffenstillstands von 1994 vereinbarten. Er trat mittags um 12 Uhr in Kraft. Durch sein schnelles und entschiedenes Eingreifen hatte Russland einen weiteren kriegerischen Konflikt in Europa erst einmal verhindert und leistete damit auch einen Beitrag zur Sicherheit in ganz Europa.

### *Was steckt hinter dem Waffengang?*

Doch wer hat diesen begrenzten Konflikt begonnen und welche Ziele wurden dabei verfolgt? Es gab viele Gerüchte. Zum einen wurde behauptet, Russland stecke hinter dem Konflikt, um nach seinem Erfolg in Syrien seine Vorherrschaft in der Region zu demonstrieren und seinen Einfluss im gesamten Südkaukasus zu verstärken.<sup>4</sup> Andere meinten, die Türkei mit ihrem machthungrigen Präsidenten Erdoğan oder sogar die USA steckten dahinter, um Russland seine Grenzen aufzuzeigen und Putins Einfluss in der Region zu begrenzen.<sup>5</sup> Dritte vermuteten, dass Aserbaidshan die Stunde für gekommen hielt, seine gewachsene militärische Stärke gegen Berg-Karabach und die russische Reaktion darauf zu testen. Schließlich war der Kreml mit dem Ukraine Konflikt, der neuen Konfrontation mit der NATO und seinem Engagement im Syrienkrieg gleich in mehreren Konflikten gebunden.

Für die erste These, dass Russland den Krieg zu verantworten habe, spricht wenig.<sup>6</sup> Moskau unterhält zu beiden Seiten gute Beziehungen und verfolgt offiziell eine Politik der Balance zwischen Armenien und Aserbaidshan. Es

---

3 Vgl. Russia prepared to act as mediator in Karabakh conflict settlement – PM, TASS, 7. April 2016, unter: <http://tass.ru/en/politics/868118>.

4 Vgl. Jarosiewicz/Falkowski, a.a.O. (Anm. 2); Wojciech Górecki, Nagorno-Karabakh: what is Russia up to?, in: OSW Newsletter, 13. April 2016, unter: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2016-04-13/nagorno-karabakh-what-russia-to>.

5 So zumindest der russische Ministerpräsident Dmitri Medwedew; vgl. Medvedev says aggravation of Karabakh conflict could be caused by external factors, TASS, 9. April 2016, unter: <http://tass.ru/en/politics/868494>.

6 Vgl. Arzu Geybullayeva, De Waal: Kremlin ‚Not Primary Actor‘ Behind Nagorno-Karabakh Conflict, Radio Free Europe/Radio Liberty, 4. April 2016, unter: <http://www.rferl.org/a/russia-armenia-azerbaijan-nagorno-karabakh-de-waal-kremlin-not-primary-actor/27654309.html>.

hat Baku nicht zu diesem Waffengang verleitet und dürfte auch kaum Eriwan dazu ermuntert haben. Im Gegenteil: Beide Länder hatten sich noch kurz vor dem Krieg in Moskau über ausbleibende Waffenlieferungen beschwert.<sup>7</sup> Höchst unwahrscheinlich ist auch, dass der militärische Angriff von Armenien selbst ausging, dafür zeigten sich die Armenier viel zu überrascht. Zwar hätte ein Krieg von der schwierigen wirtschaftlichen Lage des Landes abgelenkt, jeder größere kriegerische Konflikt wäre jedoch für Armenien viel zu teuer geworden. Hätte zudem die politische Führung wirklich einen Angriff vorbereitet und dafür die nötigen Reserven mobilisiert, wären die jetzt zu beklagenden Gebietsverluste vermutlich kaum eingetreten.

In Armenien hat die Kritik an Russland infolge des Konflikts erheblich zugenommen. Die Anerkennung Berg-Karabachs und der Austritt aus dem Militärbündnis mit Russland werden offen gefordert.<sup>8</sup> Auch die armenische Führung drohte öffentlich mit der völkerrechtlichen Anerkennung Berg-Karabachs, sollte sich ein derartiger Angriff Aserbaidschans wiederholen.<sup>9</sup> Außerdem kritisieren führende armenische Politiker seither nicht nur intern, sondern verstärkt auch öffentlich die russischen Waffenlieferungen an Aserbaidschan.

Steckte die Türkei hinter dem Angriff Aserbaidschans? Auch dafür spricht wenig, selbst wenn es im Interesse Ankaras wäre, den russisch-armenischen Einfluss im Südkaukasus zu mindern. Allerdings wurde die öffentliche Unterstützung Erdogans für Aserbaidschan vom russischen Außenminister Lawrow als „inakzeptabel“ kritisiert und abgelehnt.<sup>10</sup> Schließlich ist auch die Türkei Mitglied der politisch zwischen den beiden Konfliktparteien vermittelnden Minsker Gruppe der OSZE und wäre deshalb bei einem kriegerischen Konflikt zu mehr Zurückhaltung verpflichtet. Die einseitige Parteinahme Erdogans für Baku dürfte die übrigen Mitglieder der Minsker Gruppe kaum davon überzeugen, der Türkei künftig eine größere Rolle bei der Vermittlung im Berg-Karabach-Konflikt einzuräumen.

Am wahrscheinlichsten ist, dass Aserbaidschan im Wesentlichen selbst die Verantwortung für diesen Kurzkrieg trug, um mit diesem seine neu erworbe-

---

7 Aserbaidschan hatte offensichtlich seine Rechnungen für russische Waffenlieferungen nicht bezahlt, um damit seinen Unmut über den 200-Millionen-Dollar-Kredit, den Russland Armenien Mitte des Jahres 2015 für weitere Waffenkäufe gewährt hatte, zum Ausdruck zu bringen. Russland stoppte daraufhin die Auslieferung der Waffen an Baku. Umgekehrt beklagte sich Armenien über „bürokratische Verzögerungen“ bei der Implementierung eben dieses Waffenkredits, der Anfang Februar 2016 von der russischen Regierung angekündigt worden war. Vgl. Joshua Kucera, Azerbaijan Unable, Or Unwilling, To Pay For Russian Weapons: Reports, 3. März 2016, unter: <http://www.eurasianet.org/print/77646>; vgl. ebenso Russian arms delivery to Armenia late for „unknown reasons“ – MP, Pan Armenian Net, 11. April 2016, unter: <http://panarmenian.net/m/eng/news/210022>.

8 Vgl. Hrant Apovian, Bitter Lessons Learned: Aftermath of Azerbaijan's Blitz Attack, Azbarez, 15. April 2016, unter: <http://asbarez.com/148859/bitter-lessons-learned-aftermath-of-azerbajjans-blitz-attack>.

9 Vgl. Armenian parliament turns down initiative to consider Karabakh recognition, TASS, 16. Mai 2016, unter: <http://tass.ru/en/world/876004>.

10 Vgl. Lavrov says Turkey's statements on Karabakh are calls for war, TASS, 22. April 2016, unter: <http://tass.ru/en/politics/871837>.

nen militärischen Fähigkeiten gegen Berg-Karabach und Armenien sowie die Reaktion Russlands darauf zu testen und gleichzeitig innenpolitisch von den drastischen wirtschaftlichen Einnahmeausfällen infolge der niedrigen Gas- und Ölpreise abzulenken. Das Ergebnis ist gemischt. Der Kurzkrieg hat zum einen gezeigt, dass sich das militärische Kräfteverhältnis nicht wesentlich zugunsten Bakus verändert hat, auch wenn es einige wenige symbolische Geländegewinne für Aserbaidshan gab. Auf der anderen Seite deuten diese ersten Geländegewinne seit den 1990er Jahren darauf hin, dass sich die militärische Balance mittelfristig weiter zugunsten Bakus entwickeln und dies die politische Führung bald zu einem neuen Krieg ermutigen könnte. Das setzt die politische Führung Armeniens zusätzlich unter Druck.

Auch die sicherheitspolitischen Besorgnisse der Nachbarstaaten in der Region sind gestiegen. Georgien befürchtet, dass Russland als Folge des Krieges seine militärische Präsenz in der Region erhöhen könnte,<sup>11</sup> der Iran befürchtet im Falle einer sicherheitspolitischen Verschärfung der Lage den wachsenden türkischen und israelischen Einfluss auf Aserbaidshan.<sup>12</sup>

Russland erblickte in dem Konflikt sofort die Chance, seinen Einfluss zu erweitern. Die drei Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe (Vertreter der USA, Frankreichs und Russlands im Botschafterrang), die, von der OSZE beauftragt, seit 1992 den Konflikt politisch regeln sollen, spielten bis zum Abschluss der neuen Waffenstillstandsvereinbarung in Moskau keine entscheidende politische Rolle. Erst danach wurden sie diplomatisch aktiver. Russland spielte dabei geschickt ein doppeltes Spiel. Einerseits demonstrierte Moskau erfolgreich seine regionale Vorherrschaft, gleichzeitig hielt es die Tür zu den anderen beiden Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe immer offen, schließlich stellt es selbst einen der Ko-Vorsitzenden und kann den Konflikt im Übrigen auch kaum alleine lösen. Damit sicherte sich Russland auch die weitere Unterstützung der OSZE.

Moskau erneuerte beiden Seiten gegenüber bereits kurz nach dem Waffengang seinen aus den 1990er Jahren stammenden Vorschlag zur Stationierung russischer Friedenstruppen und bot ebenso die weitere Unterstützung für eine baldige diplomatische Lösung an. Beide Staaten lehnten jedoch das Angebot russischer Friedenstruppen aus unterschiedlichen Gründen ab. Baku fürchtete, die Anwesenheit russischer Truppen würde den Konflikt nur unnötig verlängern und die eigene Abhängigkeit von Moskau erhöhen. Die Regierung in Eriwan hingegen wollte vermeiden, durch die Hinnahme weiterer Einschränkungen der eigenen Souveränität Schwäche zu zeigen. Der armenische Präsident lehnte außerdem neue Gespräche über eine politische Regelung ab, solange sich die Lage an der Kontaktlinie und der beiderseitigen Grenze nicht

---

11 Vgl. Georgian Defense Minister Speaks by Phone with Armenian, Azerbaijani Counterparts, Civil Georgia, 4. April 2016, unter: <http://civil.ge/eng/article.php?id=29082>.

12 Vgl. Nazrin Gadimova, Tehran says Karabakh conflict to broaden insecurity in region, 25. April 2016, Today.Az, unter: <http://www.today.az/print/news/politics/150079.html>.

nachhaltig durch neue Sicherheitsgarantien verbesserte.<sup>13</sup> Er reagierte damit darauf, dass Aserbaidschan seine militärischen Aktivitäten an der Kontaktlinie und der beiderseitigen Grenze seit 2014 deutlich gesteigert hat, um den Druck auf Armenien, den Konflikt politisch zu lösen, zu erhöhen.

Würde die armenische Regierung ohne solche Zugeständnisse aserbaidischem Druck nachgeben, wäre dies aus armenischer Sicht ein gefährliches Signal. Baku könnte den Eindruck gewinnen, dass der militärische Druck und der Kurzkrieg sich als politisch erfolgreiche Instrumente dafür erwiesen haben, Armenien zum Einlenken im Berg-Karabach-Konflikt zu zwingen. Eriwan würde damit Baku zu erneuten militärischen Aktivitäten gegen Berg-Karabach ermuntern – und genau das will die armenische Regierung unter allen Umständen verhindern.

Aserbaidschan hat mit dem Kurzkrieg hingegen erste, wenn auch eher symbolische politische und militärische Erfolge errungen. Es wurde nicht als Aggressor gebrandmarkt und erzielte geringfügige Geländegewinne. Das verminderte ebenfalls das Interesse an einer ausgewogenen diplomatischen Lösung, wenn auch aus anderen Gründen als in Armenien. Insgesamt hat der Kurzkrieg damit die sicherheitspolitischen Gegensätze und Spannungen zwischen beiden Seiten verschärft und eine rasche Verbesserung der diplomatischen Beziehungen sowie eine Annäherung fast unmöglich gemacht.<sup>14</sup> Russland, die drei Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe und Deutschland, das 2016 den OSZE-Vorsitz innehat, haben daher ihre Bemühungen, wenigstens den brüchigen Waffenstillstand zu stabilisieren und einer weiteren Verschlechterung der Lage vorzubeugen, verstärkt. Bevor diese verstärkten diplomatischen Bemühungen näher beschrieben und bewertet werden, sollen zunächst die zunehmend asymmetrischen militärischen Entwicklungen näher beleuchtet werden, da sie die militärische Lage in den letzten Jahren weiter destabilisiert haben.

#### *Asymmetrische militärische Entwicklungen*

Die wachsende Asymmetrie zwischen den militärischen Entwicklungen in Armenien und Aserbaidschan seit der Mitte der letzten Dekade ist im Wesentlichen eine Folge der unterschiedlichen wirtschaftlichen Ausgangslage beider Länder. Armenien ist ein armes Land und von der wirtschaftlichen und militärischen Hilfe Russlands sowie den finanziellen Zuwendungen der armenischen Diaspora abhängig. Das seit dem Waffenstillstand in Berg-Karabach von der Türkei und Aserbaidschan gegen Armenien verhängte Wirtschaftsembargo schränkt die wirtschaftlichen und handelspolitischen Entfal-

---

13 Vgl. Sara Khojayan/Anthony Halpin, War May Resume at „Any Moment“, Armenian President Warns, Bloomberg, 24. April 2016, unter: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-04-24/caucasus-war-may-resume-at-any-moment-armenian-president-says>.

14 Vgl. Sergei Markedonov, Unfreezing the Status Quo in the Caucasus, Carnegie Moscow Center, 15. April 2106, unter: <http://carnegie.ru/commentary/?fa=63337>.

tungsmöglichkeiten des Landes zusätzlich ein. Im Gegensatz dazu verfügt Aserbaidschan über große Vorkommen an Gas und Öl, deren Preis in der letzten Dekade deutlich angestiegen ist und Baku in die Lage versetzt hat, seine Verteidigungsausgaben seit 2005/2006 drastisch zu erhöhen. Seit 2011 ist allein der aserbaidschanische Verteidigungsetat mit mehr als drei Milliarden US-Dollar inzwischen genauso hoch wie der gesamte armenische Staatshaushalt. Von 2010 bis 2015 hat Aserbaidschan den Anteil seiner Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 2,8 auf 4,6 Prozent und damit um über 60 Prozent erhöht.<sup>15</sup> Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass das aserbaidschanische BIP bedingt durch den Energiepreisverfall von 2014 bis 2015 um fast 30 Prozent gefallen ist. Im gleichen Zeitraum schwankten die armenischen Verteidigungsausgaben zwischen 3,8 und 4,5 Prozent des – deutlich niedrigeren – armenischen BIP, das sich zwischen 9,3 und 11,6 Milliarden US-Dollar pro Jahr bewegte, und beliefen sich auf insgesamt 400 bis 500 Millionen US-Dollar pro Jahr.<sup>16</sup> Die Asymmetrie bei den Verteidigungsausgaben ist somit in den letzten fünf Jahren leicht zuungunsten Armeniens gewachsen.

Das zeigt auch die quantitative Entwicklung bei den konventionellen Hauptwaffensystemen der Land- und Luftstreitkräfte beider Seiten. Anhand der jährlich gemäß dem Vertrag über konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) von beiden Ländern übermittelten Daten ist zu beobachten, dass beide Seiten ihre Waffenbestände in bestimmten Waffenkategorien erhöht und dabei auch ihre KSE-Obergrenzen verletzt haben. Armenien hat in den Jahren 2013-2014 über 35 gebrauchte T-72-Panzer und über 110 gebrauchte gepanzerte Kampffahrzeuge aus Russland erhalten. Die Ausrüstung der armenischen Streitkräfte besteht im Wesentlichen aus russischen Waffen der zweiten Generation. Mit inzwischen 241 gepanzerten Kampffahrzeugen (2016) liegt Armenien in dieser Kategorie um 21 Systeme über seinem KSE-Limit. Eriwan will jedoch im Jahr 2017 mit finanzieller Unterstützung Deutschlands 21 veraltete gepanzerte Kampffahrzeuge zerstören und damit noch ausstehenden Reduzierungsverpflichtungen aus den 1990er Jahren nachkommen sowie seine KSE-Obergrenzen auch wieder einhalten. In den beiden Waffenkategorien der Artilleriewaffen und der Kampfflugzeuge waren leichte Verminderungen zu beobachten, die Anzahl der Angriffshub-

---

15 Vgl. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Military Expenditure Database, Military expenditure by country as a share of GDP, 2002-2015, unter: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-GDP-share.pdf>.

16 Vgl. ebenda; vgl. ebenso World Bank, Armenia GDP (current US\$), unter: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=AM>. Aserbaidschans BIP stieg von 52,9 Milliarden US-Dollar im Jahr 2010 auf 75,2 Milliarden im Jahr 2014 und sank aufgrund der fallenden Energiepreise 2016 auf geschätzte 35,1 Milliarden US-Dollar. Vgl. World Bank, Azerbaijan GDP (Current US\$), unter: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=AZ>. Vgl. ebenso Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Military Expenditure Database, Military expenditure by country, in constant (2014) US\$ m., 2006-2015, unter: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-constant-USD.pdf>.

schrauber blieb gleich. Die Zahl der Soldaten bei den Land- und Luftstreitkräften ist parallel um etwa zehn Prozent gesunken.

*KSE-relevante Waffen- und Personalbestände Armeniens 2010-2015<sup>17</sup>*

Kategorie	Kampfpanzer	Gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie 100mm+	Kampfflugzeuge	Angriffshubschrauber	Soldaten
Jahr						
2010	110	140	239	16	8	48.570
2011	110	140	239	16	8	48.834
2012	110	140	239	16	8	46.804
2013	109	143	232	16	8	44.787
2014	144	262	232	15	8	ca. 43.600
2015	144	242	232	15	8	ca. 43.700
KSE-Obergrenze	220	220	285	100	50	60.000

*Bestände, die über dem KSE-Limit liegen, sind kursiv gekennzeichnet.*

Bei diesen Angaben ist allerdings zu berücksichtigen, dass sie nur die Waffen- und Soldatenbestände in Armenien selbst wiedergeben. Sie enthalten weder die Waffen- und Soldatenbestände der armenischen Streitkräfte in Berg-Karabach noch die Waffen und Soldaten der Selbstverteidigungskräfte von Berg-Karabach. Rund ein Drittel der schätzungsweise 23.000 Soldaten der Selbstverteidigungskräfte in Berg-Karabach wird von armenischen Militärangehörigen gestellt.<sup>18</sup> Die von Karabach-Armeniern besetzten aserbaidjanischen Gebiete um Berg-Karabach gehören allerdings derzeit nicht zum Anwendungsgebiet des KSE-Vertrags.<sup>19</sup> Würden die dort vorhandenen armenischen Waffen hinzuaddiert, dürfte Armenien nicht nur in der Kategorie der gepanzerten Kampffahrzeuge, sondern vermutlich auch in der Kategorie

17 Die Datenangaben basieren auf den Jahresabrüstungsberichten der Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht), vgl. die Jahresabrüstungsberichte von 2013, S. 171, 2014, S. 124 und S. 155, sowie 2015, S. 120 und S. 152.

18 Vgl. Jahresabrüstungsbericht der Bundesregierung 2013, a.a.O. (Anm. 17), S. 134.

19 In Aserbaidjan wird dies allerdings seit 2001 anders gesehen. Baku hat in den von Karabach-Armeniern besetzten Gebieten auf aserbaidjanischem Territorium mehrere Friedensstandorte seiner Truppen gemeldet. Da Streitkräfte nur in ihren Friedensstandorten durch Vor-Ort-Inspektionen überprüft werden können, fallen die dort gemeldeten Verbände aus dem Verifikationssystem des KSE-Vertrags heraus und können nicht mehr überprüft werden. Dieses Vorgehen Aserbaidjans ist auch ein Äquivalent dafür, das Armenien einen Teil seiner Truppen den Bestimmungen des KSE-Vertrags dadurch entzieht, dass sie in Berg-Karabach stationiert sind. Beide Staaten schwächen mit diesem Vorgehen den KSE-Vertrag.

der Artilleriewaffen und Kampfpanzer seine KSE-Obergrenzen überschreiten.

Aserbaidshans hat im gleichen Zeitraum seine ohnehin deutlich höhere Zahl von 381 Kampfpanzern um 82, seine 425 Artilleriesysteme um 371 und seine 15 Angriffshubschrauber um 33 Systeme in den Streitkräften erhöht. Lediglich die Zahl der gepanzerten Kampffahrzeuge ist von 181 auf 179 leicht und diejenige der Kampfflugzeuge von 75 auf 54 stärker gefallen, da die Streitkräfte Probleme mit der Wartung und dem Betrieb zu vieler unterschiedlicher Kampfflugzeugtypen hatten. Die Zahl der Soldaten in den aserbaidshansischen Land- und Luftstreitkräften ist mit rund 64.900 in etwa gleich geblieben. Aserbaidshans Streitkräfte haben somit deutlich mehr Waffen als Armenien erhalten. Hinzu kommt, dass Aserbaidshans mit 100 T-90 Kampfpanzern und dem BMP-3 Schützenpanzer modernstes Gerät aus Russland erhält und damit nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ weit besser ausgestattet ist als Armenien.

*KSE-relevante Waffen- und Personalbestände Aserbaidshans 2010-2015<sup>20</sup>*

Kategorie	Kampfpanzer	Gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie 100mm+	Kampfflugzeuge	Angriffshubschrauber	Soldaten
Jahr						
2010	<i>381</i>	181	<i>425</i>	75	15	64.850
2011	<i>381</i>	181	<i>469</i>	79	26	64.964
2012	<i>381</i>	181	<i>516</i>	79	27	64.990
2013	<i>381</i>	181	<i>516</i>	88	27	64.999
2014	<i>484</i>	134	<i>624</i>	53	27	ca. 64.900
2015	<i>463</i>	179	<i>796</i>	54	48	ca. 64.900
KSE-Obergrenze	220	220	285	100	50	70.000

*Bestände, die über dem KSE-Limit liegen, sind kursiv gekennzeichnet.*

Sowohl in der Kategorie der Kampfpanzer als auch in der Kategorie der Artilleriesysteme überschreitet Aserbaidshans, wie aus der Tabelle ersichtlich ist, seine KSE-Obergrenzen gleich um ein Mehrfaches. Baku rechtfertigt diese drastische Überschreitung damit, dass Armenien einen wesentlichen Teil seiner Streitkräfte in Berg-Karabach stationiert und in den 1990er Jahren heimlich Waffen aus Russland bezogen habe, die bis heute nicht gemeldet seien. Richtig daran ist, dass Armenien tatsächlich nicht alle seine Waffenlieferungen meldet und dadurch zur regionalen Unsicherheit beiträgt. Gleiches gilt aber auch für Aserbaidshans. Schon ein kurzer Blick in das Register der

20 Daten nach den Jahresabrüstungsberichten der Bundesregierung, a.a.O. (Anm. 17).

Vereinten Nationen für konventionelle Waffen<sup>21</sup> zeigt, dass der genaue Umfang der Waffenlieferungen an beide Länder nicht so sehr von ihnen selbst, sondern zuverlässiger von den Exportnationen angezeigt wird. Dennoch rechtfertigt das nicht die exorbitanten quantitativen Erhöhungen Aserbaidshans. Diese sind eher im Zusammenhang mit der 2010 geänderten Militärdoktrin Aserbaidshans zu sehen, die seither auch die militärische Rückeroberung der besetzten Gebiete vorsieht und Armenien als Hauptfeind Aserbaidshans betrachtet.<sup>22</sup>

Bei den von 2010 bis 2015 zu beobachtenden Waffenlieferungen an beide Staaten ergibt sich das gleiche Bild, wie die folgenden Tabellen für Armenien und Aserbaidshan zeigen. Von 2010 bis 2015 erhielt Armenien 35 Kampfpanzer, 110 gepanzerte Kampffahrzeuge, 16 Artilleriesysteme und zwei leichte Trainingsflugzeuge. Die Waffen kamen aus Russland, der Ukraine und Montenegro. Aus China soll Armenien 2011 Mehrfachraketenwerfer erhalten haben, dazu findet sich jedoch keine offizielle Quelle.

*Waffenlieferungen an Armenien 2010-2015<sup>23</sup>*

Kategorie	Kampfpanzer	Gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie	Kampfflugzeuge	Angriffshubschrauber
Jahr					
2010			16	2 Trainer	
2011					
2012					
2013	35	110			
2014					
2015					
Gesamt	35	110	16	2 Trainer	

Im selben Zeitraum erhielt Aserbaidshan 193 Kampfpanzer, 446 gepanzerte Kampffahrzeuge, 738 Artilleriesysteme, sieben Kampfflugzeuge und 26 Angriffshubschrauber aus Russland, Belarus, der Ukraine, der Türkei, aus Südafrika und Israel sowie aus Bosnien und Herzegowina. Allein von Russland als seinem größten Lieferanten erhielt Aserbaidshan im Zeitraum von 2011 bis 2015 Waffen und Ausrüstung im Wert von vier Milliarden US-Dollar, was immerhin 4,9 Prozent der russischen Waffenexporte ausmacht.<sup>24</sup> Im Zeitraum von 2006-2010 war der Anteil mit 0,7 Prozent deutlich niedriger.

21 Vgl. The Global Reported Arms Trade. The UN Register of Conventional Arms, unter: <http://www.un-register.org/HeavyWeapons/Index.aspx> (im Folgenden zitiert als: VN-Waffenregister).  
 22 Vgl. Jahresabrüstungsbericht der Bundesregierung 2013, a.a.O. (Anm. 17), S. 134.  
 23 Die Daten basieren auf dem VN-Waffenregister, a.a.O. (Anm. 21).  
 24 Vgl. Aude Fleurant/Sam Perlo-Freeman/Pieter D. Wezeman/Simon T. Wezeman, Trends in International Arms Transfers 2015, SIPRI Fact Sheet, February 2016, S. 3, unter: <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIFS1602.pdf>.

Waffenlieferungen an Aserbaidschan von 2010-2015<sup>25</sup>

Kategorie	Kampfpanzer	Gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie	Kampfflugzeuge	Angriffshubschrauber
Jahr					
2010		106	57	1	1
2011	31	208	95	5	4
2012	62	14	18	1	8
2013	10	10	438		13
2014	65	78	118		
2015	25	30	12		
Gesamt	193	446	738	7	26

Die Waffenlieferungen erfolgten ungeachtet eines Beschlusses der OSZE vom 28. Februar 1992, an beide Länder keine Waffen und militärische Ausrüstungen mehr zu liefern, um den Waffenstillstand zu unterstützen.<sup>26</sup> Die Motive der Staaten, die dieses Embargo nicht befolgen, sind unterschiedlich. Russland liefert Waffen, um seinen Einfluss in Aserbaidschan zu wahren, die Ukraine und Bosnien und Herzegowina, um dringend benötigte Devisen zu verdienen; die Türkei will ihren Einfluss erweitern und Israel will sich die Option für die Nutzung aserbaidchanischer Flugbasen für die Zerstörung iranischer Atomanlagen offenhalten, sollte der Nuklear-Deal mit dem Iran von 2015 scheitern.

Die Zahl der gelieferten Waffen an Aserbaidschan ist zudem deutlich höher als die von Baku im Rahmen des KSE-Vertrags gemeldete Zunahme der Waffen in den Streitkräften. So hat Aserbaidschan beispielsweise im Beobachtungszeitraum 193 Panzer eingeführt, in den Streitkräften wurde aber nur 82 gemeldet. Das kann viele Ursachen haben. Zum einen könnten vermehrt veraltete Panzer ausgemustert worden sein, zum anderen könnte es aber auch darauf hinweisen, dass Baku erhebliche Probleme hat, sein Militärpersonal für die Wartung und Nutzung der neuen Waffen ausreichend auszubilden, und diese deshalb nur mit erheblicher Verzögerung in die Streitkräfte einführt. Aserbaidschan war daher auch im Kurzkrieg Anfang April 2016 nicht in der Lage, die bessere Qualität und die zahlenmäßige Überlegenheit seiner Waffen entscheidend zu nutzen. Russland als wichtigster Waffenexporteur für beide Länder will trotz der zunehmenden Risiken und wachsender Kritik nach wie vor an seinen Waffenlieferungen festhalten. Außerdem haben Moskau und Eriwan im Dezember 2016 damit begonnen, eine „Vereinte Truppengruppierung“ in Armenien aufzubauen, um die Abschreckungswirkung

25 Die Daten basieren auf dem VN-Waffenregister, a.a.O. (Anm. 21).

26 Vgl. KSZE, Siebtes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1992, Journal Nr. 2, 28. Februar 1992, 7-CSO/Journal Nr. 2, Anhang 1. Der Beschluss gilt nicht für Israel und Südafrika.

gegen Angreifer zu erhöhen.<sup>27</sup> Zugleich dient dies aber auch der besseren Kontrolle der armenischen Streitkräfte durch Moskau, sollte Eriwan selbst einen Angriff planen.

### *Verstärkte diplomatische Bemühungen*

1999 waren die damaligen Präsidenten der beiden Staaten einer Lösung des Konflikts bereits sehr nahe, eine Einigung wurde jedoch durch eine von armenischen Gegnern des Abkommens verursachte Schießerei im armenischen Parlament verhindert. Eingedenk dieser einschneidenden Erfahrung sind armenische Präsidenten seither noch vorsichtiger geworden und in ihrer Verhandlungsflexibilität innenpolitisch eingeschränkt. Hinzu kommt, dass der derzeitige armenische Präsident Sersch Sargsjan aus Stepanakert, der größten Stadt in Berg-Karabach, stammt und den Friedensbemühungen des aserbaidischen Präsidenten Ilham Alijew daher sehr misstrauisch gegenübersteht. Auch das Verhältnis zwischen den Außenministern von Armenien und Aserbaidschan, Edward Nalbandjan und Elmar Mammadjarow, soll nicht das beste sein. Der primär von Aserbaidschan zu verantwortende Kurzkrieg von Anfang April 2016 dürfte kaum zu mehr Vertrauen in Eriwan und Stepanakert geführt haben. Die Rahmenbedingungen für eine rasche Verbesserung der Lage sind damit nicht sehr günstig. Armenien forderte daher zunächst eine erneute Verpflichtung zum Verzicht auf die Anwendung militärischer Gewalt und eine Verbesserung der Sicherheitslage an der beiderseitigen Grenze und der Kontaktlinie zu Aserbaidschan, bevor es zu weiteren Gesprächen und Zugeständnissen bereit sei.<sup>28</sup> Die beinahe täglichen Schießereien dort, für die jede Seite die jeweils andere verantwortlich macht, dauern derweil unvermindert an.<sup>29</sup>

Russland und die drei Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe verstärkten ihre Bemühungen zur Stabilisierung des brüchigen Waffenstillstands, um damit eine politische Regelung des Berg-Karabach-Konflikts zu beschleunigen.<sup>30</sup> Am 12. Mai wurde für den 16. des Monats ein Treffen zwischen den drei Außenministern der Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe und den beiden Präsidenten in Wien vereinbart. Dort kamen alle Beteiligten überein, den Waffenstillstand von 1994 zu bekräftigen und sich für eine friedliche Regelung des Berg-Karabach-Konflikts einzusetzen. Armenien zog daraufhin seine Drohung, die Entität Berg-Karabach anzuerkennen, zurück. Parallel dazu sol-

---

27 Vgl. Russia and Armenia seal deal to create United Group of Troops, TASS, 30. November 2016, unter: <http://tass.com/defense/915668>.

28 Vgl. German foreign minister names conditions for de-escalation of Nagorno-Karabakh conflict, TASS, 6. April 2016, unter: <http://tass.ru/en/world/867800>.

29 Vgl. OSCE, Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group, Moscow/Paris/Washington, 9. Januar 2017, unter: <http://www.osce.org/mg/292991>.

30 Vgl. Co-Chairs Condemn Civilian Attacks, No Agreement After Regional Visit, Asbarez, 9. April 2016, unter: <http://asbarez.com/148524/co-chairs-condemn-civilian-attacks-no-agreement-after-regional-visit>.

len zwei zusätzliche vertrauensbildende Maßnahmen die labile Grenzsituation stabilisieren und verbessern: Erstens sollte in kürzester Zeit ein OSZE-Mechanismus zur Untersuchung der zahlreichen militärischen Zwischenfälle an der Grenze bzw. der Kontaktlinie geschaffen und zweitens das Büro des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Andrzej Kasprzyk, in Tiflis für zusätzliche Inspektionen verstärkt werden. Das Büro ist für die alle 14 Tage stattfindenden Vor-Ort-Inspektionen an der Kontaktlinie zuständig. Darüber hinaus einigte man sich darauf, dass der Datenaustausch über vermisste Personen auch weiterhin über das Internationale Komitee vom Roten Kreuz erfolgen kann. Das nächste Treffen wurde für Juni 2016 vereinbart.<sup>31</sup>

In der OSZE und im Büro des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden wird seitdem gemeinsam mit beiden Parteien um die Details der Implementierung dieser Maßnahmen gerungen. Anfang Juni übermittelten die drei Ko-Vorsitzenden beider Seiten die ersten Vorschläge und man vereinbarte den 20. Juni als neues Datum für ein trilaterales Gipfeltreffen zwischen Putin und den beiden Präsidenten in St. Petersburg. Dort gab es Fortschritte, aber keinen Durchbruch. Die beiden Präsidenten akzeptierten in einem trilateralen Statement grundsätzlich mehr OSZE-Beobachter für die Überwachung beider Seiten der Kontaktlinie und auch die Bedingungen für einen fortschreitenden Verhandlungsprozess, wenn er denn zustande kommt.<sup>32</sup> Bei dem Untersuchungsmechanismus für Zwischenfälle an der Kontaktlinie gab es weniger Fortschritte, da Aserbaidschan diesen von der Räumung der übrigen sieben um Karabach gelegenen besetzten Gebiete seines Territoriums abhängig macht.<sup>33</sup> Umgekehrt will Armenien erst dann mit Verhandlungen zur endgültigen Lösung des Konfliktes beginnen, wenn der OSZE-Untersuchungsmechanismus für Zwischenfälle an der Kontaktlinie eingerichtet ist.<sup>34</sup>

Seither werden die Details des OSZE-Untersuchungsmechanismus und die Modalitäten für die Erhöhung der Zahl der Beobachter und der Vor-Ort-Beobachtungen diskutiert. Am 22. September 2016 gab es zwischen den drei Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe und den beiden Außenministern in New York lediglich separate Gespräche über weiterführende Vorschläge. Diese Gespräche sollten durch einen Besuch der drei Ko-Vorsitzenden in der Region Ende Oktober vertieft und beim OSZE-Ministerratstreffen am 8. Dezember 2016 in Hamburg fortgesetzt werden. Das für Hamburg geplante 3+2-Treffen kam jedoch nicht zustande, weil der armenische Außenminis-

---

31 Vgl. OSCE, Joint Statement of the Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, Secretary of State of the United States of America and State Secretary for European Affairs of France, Wien, 16. Mai 2016. unter: <http://www.osce.org/mg/240316>.

32 Vgl. President of Russia, Meeting with Serzh Sargsyan and Ilham Aliyev. St. Petersburg, 20. Juni 2016, unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/52189>.

33 Vgl. President of Russia, Meeting with President of Azerbaijan Ilham Aliyev, St. Petersburg, 20. Juni 2016, unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/52188>.

34 Vgl. President of Russia, Meeting with President of Armenia Serzh Sargsyan, St. Petersburg, 20. Juni 2016, unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/52187>.

ter nicht erschien.<sup>35</sup> Die Gespräche sollten daher – wie in Hamburg angekündigt wurde – sobald wie möglich wieder auf die Ebene der Präsidenten verlagert werden, um die Chancen für weitere Fortschritte zu verbessern.

### *Keine Aussichten auf eine baldige Lösung*

Angesichts des zunehmenden Risikos eines neuen Krieges wären rasche politische Fortschritte zur Lösung des Berg-Karabach-Konflikts eigentlich dringender geboten denn je, doch beide Seiten sind nach wie vor in ihren alten gegensätzlichen Positionen gefangen. An den drei Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe und den übrigen Institutionen der OSZE liegt dies nicht, sie haben ihre Aktivitäten im letzten Jahr mit Unterstützung Russlands sogar deutlich intensiviert. Mit dem OSZE-Untersuchungsmechanismus für Grenzwissenschaften und der Verbesserung der Konfliktüberwachung vor Ort könnten zusätzliche Instrumente für die Vertrauensbildung zwischen beiden Seiten geschaffen werden. Es gab in den Verhandlungen darüber auch durchaus Fortschritte, ein Durchbruch ist jedoch nicht in Sicht. Für Armenien sind beide Maßnahmen die zentralen Vorbedingungen für ernsthafte Verhandlungen. Aserbaidschan hingegen fürchtet, dass sich Armenien nach Erreichen dieses Ziels wieder zurücklehnt und erneut am Status quo festhält. Baku verknüpft daher seine Zugeständnisse beim OSZE-Untersuchungsmechanismus mit der Rückgabe erster besetzter Gebiete.

Dabei liegen die wesentlichen Elemente eines möglichen politischen Kompromisses seit 1999 auf dem Tisch: Das eigentliche Berg-Karabach-Gebiet soll zunächst bei Armenien bleiben, bis ein Referendum über sein endgültiges Schicksal entscheidet. Im Gegenzug räumen Armenien und die Berg-Karabach-Armenier sämtliche übrigen um Berg-Karabach gelegenen besetzten Gebiete und geben sie bis auf einen Korridor bei Latschin an Aserbaidschan zurück. Parallel dazu ist auch an eine direkte Verbindung zwischen Aserbaidschan und seiner Exklave Nachitschewan durch Armenien gedacht. Binnenvertriebene könnten wieder in ihre früheren Siedlungsgebiete zurückkehren. Eine OSZE-Friedenstruppe von bis zu 3.000 Mann sichert diesen Friedenskompromiss für eine Übergangszeit zusätzlich ab. Natürlich steckt dabei der Teufel im Detail, wenn beide Seiten jedoch wirklich den politischen Willen haben, eine Lösung zu finden, dürfte dies kein Hindernis sein.

Wenn es überhaupt Fortschritte geben soll, sind diese derzeit nur auf Präsidenebene zwischen den beiden Konfliktparteien möglich. Das ist auf Dau-

---

35 Vgl. OSCE, Statement by Co-Chairs of OSCE Minsk Group, Wien, 24. Juni 2016, unter: <http://www.osce.org/mg/248616>; OSCE, Statement by Co-Chairs of OSCE Minsk Group, New York, 22. September 2016, unter: <http://www.osce.org/mg/266881>; OSCE, Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group, Moscow/Washington D.C./Paris, 26. Oktober 2016 unter: <http://www.osce.org/mg/277091>; OSCE, Joint Statement by the Heads of Delegation of the OSCE Minsk Group Co-Chair Countries, Hamburg, 8. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/mg/287531>.

er eine zu dünne Basis für einen stabilen und dauerhaften Friedensprozess. Ein echter Friedensprozess bedarf einer dauerhaften und breiten politischen und gesellschaftlichen Unterstützung. Hier ist zu bemängeln, dass Aserbaidtschan es – ähnlich wie Russland – seit 2014 gesetzlich verbietet, NGOs mit ausländischen finanziellen Mitteln zu unterstützen.<sup>36</sup> Freiwilligen Friedensaktivisten in Baku, die sich früher in Georgien oder in der Türkei mit Armeniern und Karabach-Armeniern trafen und dabei neue Formen der Kooperation suchten, fehlt seitdem das Geld für solche Aktivitäten. In Aserbaidtschan werden die Existenz Berg-Karabachs und seiner Bevölkerung sowie sein besonderer Status in den Verhandlungen öffentlich nicht zu Kenntnis genommen, obwohl Baku das alles mit zu verantworten hat. Schritte in diese Richtung könnten in Eriwan und Stepanakert vertrauensbildend wirken. Doch auch Armenien muss sich bewegen; allzu oft hat es sich es in der Vergangenheit auf dem Status quo zu bequem gemacht. Es bedarf eines ernsthaften diplomatischen Signals, dass Eriwan gewillt ist, die sieben besetzten Gebiete um Berg-Karabach friedlich zurückzugeben. Passiert in diese Richtung nichts, wird Aserbaidtschan bald erneut versuchen, sich dieses Gebiet gewaltsam zurück-zuholen.

---

36 Vgl. Friedrich Schmidt, Einsamer Mahner in den Bergen des Kaukasus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. Oktober 2016, S. 5.

## Die Unterstützung von Reformen, Dialog und Krisenreaktion in der Ukraine

Das Mandat des Projektkoordinators in der Ukraine – die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in Partnerschaft mit ukrainischen Institutionen zu fördern – ist seit seiner Verabschiedung im Jahr 1999 gleich geblieben. Unsere Arbeit hat sich jedoch mit der Euromaidan-Revolution und dem Konflikt in der und um die Ukraine grundlegend verändert.

Seit 2014 ist der Haushalt des Projektkoordinators um etwa ein Viertel auf 3,6 Millionen Euro gestiegen, während die Zahl unserer Mitarbeiter bei bescheidenen 50 Personen geblieben ist, darunter lediglich drei internationale Mitarbeiter. Die Effektivität unserer Bemühungen, die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen durch die Ukraine zu verbessern, hat sich hingegen um ein Vielfaches erhöht.

Ich führe dies auf drei Faktoren zurück, die ich zunächst zusammenfassen und anschließend weiter ausführen werde.

Erstens drängen die ukrainischen Institutionen selbst auf Veränderungen. Die Reformagenda ist schwierig und komplex, doch in vielen Bereichen, von denen ich einige im Folgenden detailliert darstellen werde, ist es für die internationalen Akteure manchmal eine Herausforderung, mit den Reformern in der Regierung Schritt zu halten. Der durch sein Mandat festgelegte Ansatz des Projektkoordinators, nur Projekte durchzuführen, die von den ukrainischen Partnern beantragt wurden, wurde gelegentlich als Einschränkung angesehen. In den vergangenen zwei Jahren hat sich dieser Ansatz jedoch insofern als Vorteil erwiesen, als er es uns ermöglicht, uns mit den Prioritäten unserer Partner auseinanderzusetzen und die von ihnen selbst identifizierten Lücken zu schließen.

Zweitens haben wir uns die strategischen Ziele gesetzt,

1. nachhaltige Reformen zu unterstützen,
2. den Dialog zu fördern,
3. soweit möglich zur Reaktion der OSZE auf den Konflikt beizutragen und
4. die Bemühungen anderer internationaler Akteure und OSZE-Institutionen zur Erreichung der ersten drei Ziele zu unterstützen.

Ohne klar formulierte Ziele könnten das umfassende Sicherheitskonzept der OSZE und das breit angelegte Mandat des Projektkoordinators eine gezielte Programmplanung beeinträchtigen. Die Festlegung von Zielen erlaubt es dem Projektkoordinator jedoch, bei der Auswahl derjenigen Bereiche, in denen er

---

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

intervenieren will, strategischer vorzugehen; dasselbe gilt auch, wenn es darum geht, seinen Partnern zu vermitteln, was als eine effektive Programmplanung angesehen wird und was nicht. Gleichzeitig ermöglicht es eine solche Festlegung, weiterhin über die gesamte Breite der drei Dimensionen aktiv zu bleiben.

Drittens haben wir unser Büro neu organisiert. Die Programleiter, die alleamt Ukrainer sind, sind nun befugt, Vorschläge für die Programmgestaltung und die wirkungsvollste Durchführung von Programmen und Projekten zu machen. Die Evaluierung der Programme wird gestärkt und in naher Zukunft werden wir unsere Öffentlichkeitsarbeit durch den Einsatz sozialer Medien und dadurch, dass wir vermehrt Informationsmaterial in ukrainischer Sprache zur Verfügung stellen, ausweiten.

#### *Unterstützung der Partnerinstitutionen bei der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen*

Das Mandat des Projektkoordinators in der Ukraine sieht vor, dass Projekte in Zusammenarbeit mit den Partnern vor Ort entwickelt und vor ihrer Umsetzung vom Gastgeberland genehmigt werden müssen. Ohne diesen Antrags- und Genehmigungsprozess kann ein Projekt nicht begonnen werden. Diese Auflagen, die für den Projektkoordinator in der Ukraine und für andere Feldmissionen mit einem ähnlichen Mandat gelten, können daher als restriktiv angesehen werden. Unter den derzeit in der Ukraine herrschenden Bedingungen halte ich dieses Vorgehen jedoch weitgehend für förderlich, da es die Unterstützung vor Ort gewährleistet, sicherstellt, dass die Programmplanung des Projektkoordinators den Bedürfnissen der Partner entspricht und die Gefahr von Doppelarbeit verringert. All dies dient dazu, die Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen zu verbessern.

Unser Budget ist im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen relativ klein, was jedoch mehrere Vorteile hat. Erstens fördern wir langfristige Partnerschaften. Die Beziehungen zu Institutionen, die vom Bildungsministerium bis zum staatlichen Rettungsdienst reichen, bestehen seit mehr als einem Jahrzehnt und werden wahrscheinlich auch so lange fortauern, wie das Büro des Projektkoordinators in der Ukraine existiert. Zweitens ist unsere Finanzierung flexibel. Im Rahmen der Ziele und der erwarteten Ergebnisse eines Projekts sind wir stets bereit, unsere Aktivitäten anzupassen, um den Bedürfnissen besser gerecht zu werden. Drittens müssen wir die Ergebnisse nicht für uns beanspruchen, sondern können vielmehr stolz darauf sein, diejenigen zu unterstützen, die für sie verantwortlich sind.

Mehrere Projektbereiche verdeutlichen dies:

- *Zivilgesellschaft*: Der Ansatz des Projektkoordinators in der Ukraine gegenüber der Zivilgesellschaft hat stets betont, dass die Stärkung güns-

tiger Rahmenbedingungen wichtiger ist als die direkte Unterstützung von NGOs. 2014 haben wir uns darauf konzentriert, den Staatlichen Registrierungsdienst dabei zu unterstützen, die Erfassung von NGOs zu optimieren.

2015 bot sich eine neue Gelegenheit, die Entwicklung einer Strategie für die Zivilgesellschaft zu unterstützen, zu der die Präsidialverwaltung in Zusammenarbeit mit einer Gruppe zivilgesellschaftlicher Organisationen den Anstoß gegeben hatte. Dank der Flexibilität unseres Haushalts und auf Ersuchen unserer Partner vor Ort haben wir unseren Ansatz neu ausgerichtet. Zu unserem überarbeiteten Ansatz gehörte es auch, eine aus Vertretern der Regierung und der Zivilgesellschaft bestehende Arbeitsgruppe mit den Ansätzen anderer postkommunistischer Länder, insbesondere Kroatiens, vertraut zu machen, in denen solche Strategien als entscheidend für den erfolgreichen Übergang von einem autoritären zu einem demokratischen Staat angesehen werden. Wir haben außerdem eine Reihe regionaler Seminare unterstützt, um NGOs und Regierungsbeamten im ganzen Land die Möglichkeit zu geben, ihre Vorstellungen einzubringen.

Das Ergebnis dieser Kombination aus internationaler Erfahrung und breit angelegten Beratungen vor Ort war eine neue Strategie, die 2016 vom Präsidenten gebilligt wurde. Sie umfasst verschiedene Instrumente, darunter auch ein Entwicklungsfonds, der von der Zivilgesellschaft und Regierungsbeamten gemeinsam verwaltet wird und zur Förderung des Dritten Sektors genutzt werden soll. Der Projektkoordinator unterstützt die Umsetzung der Strategie seit ihrer Billigung.

- *Polizei:* 2015 hat das Innenministerium eine Polizeireform in die Wege geleitet und damit ein klares Zeichen gesetzt, dass es rasche Erfolge in einem besonders sichtbaren und kritischen Bereich der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft anstrebt. Viele internationale Organisationen hatten Schwierigkeiten, mit der Regierung Schritt zu halten – so auch der Projektkoordinator in der Ukraine, in dessen Haushalt für 2015 die Unterstützung der Polizeireform nicht eigens eingeplant war. Wir konnten jedoch die Unterstützung für die Bekämpfung von Menschenhandel und geschlechtsspezifischer Gewalt neu ausrichten und so bei der Ausbildung von 9.000 Streifenpolizisten Hilfe leisten. Da die Ausbilder ausschließlich ukrainische Staatsbürger waren und die OSZE bereits über einen bewährten Ansatz in den genannten Themen verfügte, konnte diese Ausbildungsmaßnahme als kleineres Projekt im Rahmen des vorhandenen Budgets durchgeführt werden.

Im Jahr 2016 haben wir unsere Unterstützung für die Polizeireform ausgeweitet und die komplette Verantwortung für die Ausbildung der für Cyberkriminalität und die Bekämpfung des Menschenhandels zuständigen Polizeibeamten, die wichtige Arbeit zur Bewältigung der zunehmenden Herausforderungen im gesamten OSZE-Gebiet leisten, sowie

für die Ausbildung von 15.000 Stadtteilpolizisten, deren Aufgabe darin besteht, die Sicherheit der Gemeinden zu erhöhen und die Zusammenarbeit zwischen Staat und Bürgern zu stärken, übernommen.

- *Minenräumung:* Der Projektkoordinator hilft der Ukraine seit 2006 bei der Beseitigung von aus dem Zweiten Weltkrieg übrig gebliebener Munition und Waffenbeständen aus der Sowjetzeit durch die Ausbildung und Ausrüstung staatlicher Minenräumer. Außerdem unterstützt er die Aufklärung von Kindern über die Gefahren, die von Sprengstoffen ausgehen. Durch diese Arbeit war der Projektkoordinator in der Lage, sich rasch auf die neuen, sich aus dem gegenwärtigen Konflikt ergebenden Gefahren einzustellen und entsprechend zu reagieren.

Insbesondere verlagerte der Projektkoordinator seine Aktivitäten von der Förderung des Kapazitätsaufbaus im Staatlichen Notfalldienst der Ukraine auf die Unterstützung der ukrainischen Regierung bei der Vorbereitung auf eine großflächige humanitäre Minenräumung. Zur Veranschaulichung: In Friedenszeiten reagiert der Staatliche Notfalldienst auf Anrufe von Personen, die glauben, einen aus dem Krieg übrig gebliebenen explosiven Gegenstand gefunden zu haben. Mittlerweile arbeitet der Dienst mit dem Verteidigungsministerium und dem Ministerium für Infrastruktur sowie mit internationalen NGOs zusammen, um viele tausend Hektar Land zu inspizieren und etwaige explosive Kampfmittelrückstände zu räumen.

Der Projektkoordinator stellte internationales Know-how für die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs zur Minenräumung zur Verfügung und wird auch die Entwicklung eines neuen institutionellen Rahmens für die koordinierte Minenräumung unterstützen. Wir haben an der Erstellung einer digitalen Landkarte mitgewirkt, die wichtig ist, um den Stand der Ortung und Räumung von Minen und Blindgängern nachverfolgen zu können. Durch Schulungen und Seminare vermitteln wir darüber hinaus internationale Minenräumstandards. Gleichzeitig haben wir unsere Unterstützung für die Aufklärung über die von Minen ausgehenden Gefahren reduziert, da dies von mehreren internationalen NGOs und UNICEF übernommen wurde.

- *Chemikaliensicherheit:* Die Bedrohungen und Gefahren, die vom unbefugten Gebrauch von Chemikalien oder von Angriffen auf Chemieanlagen ausgehen, stellen – insbesondere unter den gegenwärtigen Bedingungen – eine ernste Herausforderung für die Sicherheit, die Wirtschaft, die Gesundheit und die Umwelt in der Ukraine dar. Es wird befürchtet, dass die instabile Sicherheitslage die Gefahr des Missbrauchs giftiger Chemikalien und von Angriffen auf Chemieanlagen sowie Gefahrgut- und Energieträgertransporte erhöht.

Als Reaktion darauf gab die OSZE 2015 eine umfassende Überprüfung der Chemikaliensicherheit in der Ukraine in Auftrag. Im Zuge der Überprüfung wurden erhebliche Lücken und Defizite bei den Vorsorgemaß-

nahmen der Ukraine gegen potenzielle Sicherheitsrisiken durch Chemikalien festgestellt. Der nächste Schritt bestand darin, Projekte für bestimmte Einzelbereiche zu entwickeln und das nationale System der Gefahrenabwehr im Bereich Chemikaliensicherheit insgesamt zu verbessern. Die Schwerpunkte unserer Beteiligung an den Maßnahmen sind die Verbesserung der gesetzlichen und regulatorischen Grundlagen für einen sicheren und gefahrlosen Umgang mit Chemikalien, die Sensibilisierung für Chemikaliensicherheit sowie die Stärkung der Kapazitäten für die Kontrolle der grenzüberschreitender Beförderung gefährlicher Chemikalien.

### *Festlegung der Ziele*

Jede OSZE-Mission und -Institution legt jedes Jahr ihre Programmziele fest und beschreibt unter jedem Ziel die zu erwartenden Ergebnisse. Dies ist zweifellos eine gute Praxis; angesichts der Bandbreite der Ziele der OSZE, an deren Anfang der Dekalog stand und die mit jeder neuen Runde von Verpflichtungen ausgeweitet wurden, stellt die Festlegung vernünftiger Ziele jedoch eine fundamentale Herausforderung dar. Das Mandat des Projektkoordinators in der Ukraine, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden Projekte durchzuführen, die „alle Aspekte der OSZE-Aktivitäten betreffen“<sup>1</sup> können, ist ebenso breit angelegt. Das soll nicht heißen, dass ein breit angelegtes Mandat ungeeignet wäre. Im Gegenteil: Es unterstreicht das Grundprinzip, dass Sicherheit einen umfassenden Ansatz erfordert, und es hat dem Projektkoordinator ermöglicht, sich über 17 Jahre hinweg weiterzuentwickeln, ohne dass der Wortlaut seines Mandats geändert wurde. Es bietet allerdings kaum Orientierungshilfen für die Festlegung von Zielen und die anschließende Prioritätensetzung bei der Programmgestaltung.

Um diese Schwäche zu beheben, legte ich 2016 nach ausgiebigen Beratungen mit ukrainischen Akteuren und den Teilnehmerstaaten drei übergreifende Ziele fest:

Erstens sollte der Projektkoordinator die Regierung dabei unterstützen, Reformen durchzuführen, die ihre OSZE-Verpflichtungen stärken. Das heißt, wir sollten nach Projekten suchen, die Reforminitiativen in weiteren Bereichen unterstützen und nicht nur bereits laufende Aktivitäten. Ein Beispiel, das weiter unten ausführlicher dargestellt wird, hierfür ist, dass wir von der Durchführung von Veranstaltungen zur Förderung der Menschenrechte dazu übergehen, das Bildungsministerium dabei zu unterstützen, einen menschenrechtsorientierten Ansatz in den Schulen zu etablieren.

---

<sup>1</sup> Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 295, PC.DEC/295, 1. Juni 1999, unter: <http://www.osce.org/pc/29031>; Memorandum of Understanding between the Government of Ukraine and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Concerning the Creation of a New Form of Co-operation, Wien, 13. Juli 1999, Artikel 1, unter: <http://www.osce.org/ukraine/37928>.

Zweitens sollten wir den Dialog zwischen verschiedenen Bereichen der Gesellschaft fördern. Über unser explizites Programm zur Dialogförderung hinaus legen wir auch besonderen Wert auf öffentliche Konsultationen und den Austausch zwischen den Akteuren aller unserer Projekte über den Rahmen der Einzelprojekte hinaus.

Drittens werden wir die Gesamtreaktion auf die Krise in der Ostukraine unterstützen. Die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) ist natürlich die wichtigste OSZE-Instanz im Osten des Landes. Gleichzeitig besteht Bedarf an – und auch Gelegenheit zur Realisierung – einer ganzen Reihe von Projekten, von der Minenräumung bis zur Hilfestellung für ehemalige Kombattanten bei ihrer sicheren Rückkehr nach Hause.

Ein viertes Ziel war implizit und wird 2017 hinzukommen: die Kooperation und Koordination mit anderen OSZE-Büros sowie mit internationalen Geldgebern und Organisationen, wann immer sich die Möglichkeit dazu bietet.

Als einer von vielen OSZE-Akteuren versucht der Projektkoordinator in der Ukraine, eine wichtige Formulierung seines Mandats nochmals zu unterstreichen, indem er nicht nur seine eigenen Projekte durchführt, sondern auch andere Anstrengungen unterstützt, „in die die OSZE, ihre Institutionen und die zuständigen ukrainischen Behörden einbezogen sind“.<sup>2</sup> Was heißt das in der Praxis? Es bedeutet mehr Beratungen mit den OSZE-Institutionen und -Organen, damit wir die Programmplanung unseres Büros besser mit deren Arbeit in der Ukraine abstimmen können. So sind z.B. Vertreter des Büros des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM), des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und des Büros des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE in unserem Büro untergebracht. Auch leisten wir administrative Unterstützung für Wahlbeobachtungsmissionen. 2014 spielte der Projektkoordinator in der Ukraine eine entscheidende Rolle bei der Lösung logistischer und administrativer Probleme und ermöglichte es dadurch der SMM, ohne Verzögerung ihre Arbeit aufzunehmen.

Wir haben außerdem unsere Beratungen mit anderen internationalen Partnern wie z.B. dem Europarat und den Vereinten Nationen (VN) intensiviert und mit einigen von ihnen Absichtserklärungen unterzeichnet, um unsere Zusammenarbeit zu formalisieren. Ich habe alle Mitarbeiter meines Büros gebeten, Informationen darüber bereitzustellen, wie und wo sich ihre Projekte mit den Vorhaben anderer überschneiden, um allgemeine Zusagen zur Zusammenarbeit konkret in unsere tägliche Arbeit zu integrieren.

Diese vier Ziele haben wir mit Unterstützung der Ukraine und anderer Teilnehmerstaaten erreicht. Auch wenn sie zugegebenermaßen noch immer weit gefasst sind, bieten sie dennoch einen Rahmen für die Auswahl und Bewer-

---

2 Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Participation of Ukraine into the activities of the Organization for Security and Co-operation in Europe, unter: <http://mfa.gov.ua/en/about-ukraine/international-organizations/osce> (alle Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen).

tung von Aktivitäten, die Kommunikation mit unseren Partnern und die Anleitung der Projektreferenten im Büro des Projektkoordinators.

Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen:

- *Dialog*: Nach dem Euromaidan legte die OSZE als ein Ziel die Förderung des Dialogs fest. Im März 2014 wurden zwei Maßnahmen gleichzeitig in die Wege geleitet: das „Projekt des nationalen Dialogs“, das vom Projektkoordinator in der Ukraine durchgeführt wurde, und die Entsendung der SMM, deren Mandat explizit die Erleichterung des Dialogs vor Ort zum Abbau von Spannungen beinhaltet.  
Der Dialog wird von vielen als entscheidend für den Abbau von Spannungen angesehen. Neben der ausdrücklichen Erwähnung des Dialogs im Mandat der SMM der OSZE stellen auch die VN fest, dass „der Gedanke der Vertrauensbildung und Versöhnung, das Zusammenbringen verschiedener Gruppen, um Differenzen und Missstände durch Dialog zu überwinden, von besonderer Bedeutung [ist].“<sup>3</sup>  
Die Arbeit des Projektkoordinators im Bereich Dialog betrifft alle vier Ziele. Zunächst fördert sie – in Partnerschaft mit dem Nationalen Rat für Reformen unter dem Präsidenten der Ukraine – ausdrücklich den Meinungsaustausch über die Reformagenda der Regierung. Regelmäßige Dialogforen in den von der Regierung kontrollierten Gebieten der Oblaste Donezk und Luhansk geben den Gemeinden in den von dem Konflikt betroffenen Gebieten die Möglichkeit, ihre Prioritäten für Reformen zu artikulieren, und bieten Beamten der Zentralregierung Gelegenheit, ihre Vorstellungen und ihren Ansatz zu erläutern. Gleichzeitig hat der Kapazitätsaufbau dem Nationalen Rat für Reformen dabei geholfen, seine Vorstellungen besser zu kommunizieren und die Ansichten der Öffentlichkeit in die Reformagenda einzubeziehen.  
Über unsere unmittelbare Programmplanung hinaus hat der Projektkoordinator in der Ukraine auch die Initiative ergriffen, eine Plattform für die Koordination der Aktivitäten anderer internationaler Organisationen und NGOs zur Verfügung zu stellen, die sich mit der Förderung des Dialogs befassen. In Kürze werden wir gemeinsam mit anderen eine Reihe freiwilliger Prinzipien für diejenigen erarbeiten, die Hilfe im Bereich Dialogförderung anbieten.
- *Medien*: Die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit ist unter den internationalen Organisationen als Anwältin für die Freiheit der Medien einzigartig. Im Zusammenhang mit unseren Bemühungen, mit anderen OSZE-Institutionen zusammenzuwirken und uns mit ihnen abzustim-

---

3 United Nations Ukraine/European Union/The World Bank, Ukraine: Recovery and Peacebuilding Assessment. Analysis of Crisis Impacts and Needs in Eastern Ukraine, Volume II: Full Component Reports, März 2015, S. 111, unter: [http://www.un.org.ua/images/UKR\\_RPA\\_Volume\\_II\\_Component\\_Reports\\_FINAL\\_for\\_PDF\\_04\\_17\\_\\_15.pdf](http://www.un.org.ua/images/UKR_RPA_Volume_II_Component_Reports_FINAL_for_PDF_04_17__15.pdf).

men, ist der Projektkoordinator dem Aufruf der Beauftragten gefolgt, die Sicherheit von Journalisten zu verbessern.

Im Jahr 2015 führte der Projektkoordinator für 85 Kriegsberichterstatter Schulungen zur Sensibilisierung für die Arbeit in feindlicher Umgebung durch und stattete jeden Einzelnen mit einer Notfallausrüstung aus. In einer Folgebefragung gaben Teilnehmer, die im Konfliktgebiet arbeiteten, an, dass sie das bei der Schulung Gelernte in Notfallsituationen direkt angewandt hatten, um Risiken für sich und andere zu minimieren. Erwähnenswert ist, dass das ukrainische Verteidigungsministerium für die Schulungen Ausbildungseinrichtungen, Ausrüstung und Personal zur Verfügung stellte, die dazu beigetragen haben, das Training so realistisch wie möglich zu gestalten. Der Projektkoordinator wird mit dem Ministerium zusammenarbeiten, damit es auch in Zukunft bezahlbare Schulungen dieser Art für ukrainische Journalisten anbieten kann.

Der Projektkoordinator in der Ukraine hat auch den Dialog zwischen Journalisten und verschiedenen Bereichen der Staatssicherheit unterstützt, einschließlich der Polizei, der Streitkräfte und des staatlichen Sicherheitsdiensts der Ukraine (*Sluschba Bespeky Ukrajiny*, SBU). 2014 organisierten wir eine Serie von Dialogen zwischen Polizei und Journalisten über das Verhalten bei Massenveranstaltungen. Dies förderte das gegenseitige Verständnis dafür, dass die Polizei den Auftrag hat, zu schützen, und die Journalisten das Bedürfnis haben, Zugang zu erhalten. Dabei wurde auch auf einige heikle Fragen eingegangen, wie etwa der im Zeitalter der *Social Media* manchmal schmale Grat zwischen Journalisten und Aktivisten.

2015 führte der Projektkoordinator in der Ukraine auf Ersuchen des Verteidigungsministeriums Schulungen für Brigadekommandeure zu den Rechten von Journalisten durch und 2016 begannen wir mit dem SBU zusammenzuarbeiten, um ihm dabei zu helfen, seine Beziehungen zu Journalisten auf der Grundlage der Einhaltung internationaler Normen und Verpflichtungen zur Meinungsfreiheit zu gestalten.

Neben der Förderung ihrer Sicherheit haben wir Journalisten auch dabei geholfen, durch die Verbreitung der Grundsätze der Konfliktsensibilität stärker zur Sicherheit der Gemeinden und zur Konfliktlösung beizutragen. Durch die Vermeidung von Stereotypen und spaltendem Sprachgebrauch können Journalisten beim Friedensaufbau helfen und gleichzeitig ihre Professionalität steigern.

- *Ehemalige Kombattanten*: Rund zehn Jahre lang unterstützte der Projektkoordinator das Ministerium für Sozialpolitik – vor allem durch berufliche Bildung – dabei, pensionierten Militärangehörigen die Wiedereingewöhnung in das zivile Leben zu erleichtern. Mit dem Ausbruch des Konflikts verzeichnet die Ukraine nun zum ersten Mal seit 70 Jahren wieder eine hohe Zahl von Kriegsveteranen. Die Bedürfnisse ehemaliger Kombattanten unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht von

denjenigen der ursprünglichen Zielgruppe der Berufssoldaten. Erstens streben die meisten die Rückkehr in ihr früheres Leben und an ihren früheren Arbeitsplatz an, sodass ihr Bedarf an beruflicher Ausbildung geringer ist. Zweitens bedürfen viele von ihnen dauerhaft psychologischer Hilfe, was sich unter Umständen an einem Verhalten zeigt, das sie zu einer Gefahr für sich selbst und die Menschen in ihrer Umgebung macht.

Um seinen Ansatz neu auszurichten, arbeitete der Projektkoordinator in der Ukraine 2015 mit dem Ministerium für Sozialpolitik und den Streitkräften zusammen, um Psychologen im Umgang mit Belastungsstörungen zu schulen. Die Ausbildung beruht auf den Erfahrungen des OSZE-Partnerstaates Israel, der bekanntermaßen über jahrzehntelange einschlägige Erfahrungen und einen Pool von Psychologen verfügt, die aus der früheren Sowjetunion ausgewandert sind. 2016 befasst sich der Projektkoordinator mit stärker systematischen Aktivitäten zur Unterstützung des Ministeriums bei der Entwicklung eines umfassenden Ansatzes zur Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der Gefahr geschlechtsspezifischer Gewalt. Der Projektkoordinator in der Ukraine verlagert seine Arbeit somit von der Unterstützung für berufliche Bildungsmaßnahmen auf die Förderung der Wiedereingliederung auf anderen Wegen, u.a. durch die Durchführung wissenschaftlicher Studien, die Förderung von Fachkenntnissen und die Einleitung eines politischen Dialog.

- *Juristische Ausbildung und Menschenrechtserziehung:* Der Projektkoordinator leistet dem Justiz- und dem Bildungsministerium seit rund zehn Jahren Hilfestellung bei der Förderung der Juristenausbildung und der Menschenrechtserziehung. In den letzten zwei Jahren hat sich unser Schwerpunkt jedoch von Sponsoring-Maßnahmen auf die Unterstützung von Ministerien und wissenschaftlichen Einrichtungen verlagert, um neue, an internationalen Standards ausgerichtete Ansätze zu etablieren. Seit 2014 hilft der Projektkoordinator in der Ukraine juristischen Fakultäten dabei, ihren an Themen orientierten Ansatz auf einen auf Standards beruhenden Ansatz umzustellen. Dies mag nach einer lediglich technischen Änderung klingen, Bildungs- und Rechtsexperten betrachten sie jedoch als grundlegend für die Steigerung der Qualität der Rechtsberufe. Jurastudenten müssen derzeit für ihren Abschluss zwar alle von ihnen belegten Kurse bestehen, es gibt jedoch keine umfassende Prüfung ihrer Fähigkeiten und Kenntnisse. Dies wiederum bedeutet, dass es kaum Anreize für die juristischen Fakultäten gibt, ein qualitativ hochwertiges Studium anzubieten, da jede Fakultät selbst bestimmt, ob ihre Studenten qualifiziert sind.

Die Umstellung auf einheitliche Standards bedeutet, dass die juristischen Fakultäten bei der Entscheidung darüber, wie und was sie unterrichten, einen größeren Spielraum haben werden, während gleichzeitig

alle ihre unterschiedlichen Ansätze einer standardisierten Qualitätskontrolle unterliegen. Eine Fakultät könnte z.B. mehr Wert auf gemeinsamen Unterricht im Hörsaal legen, während für eine andere das eigenständige Lernen wichtiger ist. Beide Ansätze wären zu begrüßen, solange sie hochqualifizierte Absolventen hervorbringen. Der Projektkoordinator ist auch dabei behilflich, standardisierte Aufnahmeprüfungen für Jurastudenten einzuführen, und unterstützt die Ministerien dabei, eine langfristige Strategie für die weitere Reform der Juristenausbildung zu entwickeln.

Darüber hinaus unterstützt die OSZE das Bildungsministerium bei der Einführung einer Menschenrechtserziehung in den ukrainischen Schulen. In der Vergangenheit bestand das Engagement des Projektkoordinators in der Ukraine eher darin, Veranstaltungen wie einen „Tag der Menschenrechte“ zu unterstützen. Heute fördern wir mit vergleichbarer Anstrengung eine nachhaltige Politik, die sich auf die Jugend im ganzen Land auswirken wird.

### *Umstrukturierungen*

Der Projektkoordinator in der Ukraine hat im Laufe der Zeit mehrere organisatorische Reformen zur Verbesserung seiner Effizienz und Reaktionsfähigkeit durchlaufen, dank derer wir unseren Haushalt und unser Mandat besser nutzen können.

In einem ersten Schritt wurden neue Programmleiterstellen geschaffen. Vor 2016 hatte der Projektkoordinator in der Ukraine zwar Programme, in Wirklichkeit waren sie aber kaum mehr als ein Strauß verschiedener Aktivitäten und es gab nur eine einzige Person, den Ersten Projektreferenten, die für die Ziele und Ergebnisse der gesamten Programmplanung verantwortlich war.

Jetzt ist jeder Programmleiter für die im Haushaltsplan beschriebenen Ziele und Ergebnisse verantwortlich und hat außerdem mehr Spielraum, Projekte vorzuschlagen und entsprechend anzupassen. Aufgrund der Stärkung der Programmleiter, die über profunde Kenntnisse ihres Themengebiets verfügen, und der Verfolgung der vier strategischen Ziele unseres Büros stellen wir schon jetzt fest, dass unsere Aktivitäten klüger und effektiver geworden sind. Gleichzeitig haben wir 2016 die Anzahl der Ziele und Ergebnisse in unserem Haushalt geprüft und um mehr als die Hälfte reduziert, sodass jedes Programm nun ein oder höchstens zwei übergeordnete Ziele hat.

Um die Konzentration auf Ziele und Ergebnisse noch weiter zu verstärken, haben wir einen eigens dafür vorgesehenen Referenten für Evaluierung eingestellt – einen der wenigen in den Feldmissionen überhaupt –, dessen Aufgabe darin besteht, den Projektmitarbeitern zu zeigen, wie sie ihre Aktivitäten weiterentwickeln und ihre Datenerhebung für die Präsentation der Ergebnisse verfeinern können. Wir haben ebenso externe, unabhängige Evaluierungen

für Vorzeigeprojekte zur Minenräumung und zur Dialogförderung eingeführt. Dabei handelt es sich um die ersten Evaluierungen, die in der Geschichte unseres Büros in Auftrag gegeben wurden.

Des Weiteren haben wir die Stellenbeschreibungen für alle Projektreferenten neu formuliert, sodass sie im Wesentlichen dem Lebenszyklus eines Projekts entsprechen, so wie es im OSZE-Handbuch für Projektmanagement beschrieben wird. Damit soll betont werden, dass Projektmanagement nicht nur die Durchführung von Aktivitäten bedeutet, sondern auch die Evaluierung betrifft, die wiederum die Identifizierung und Gestaltung nachfolgender Projekte erleichtert.

Unsere nächste Herausforderung besteht darin, unsere Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern. Bis vor Kurzem stand die Öffentlichkeitsarbeit nicht im Vordergrund der Arbeit des Projektkoordinators in der Ukraine, so haben wir beispielsweise auch keinen Öffentlichkeitsreferenten. Zwei Dinge haben sich in letzter Zeit jedoch verändert. Erstens ist die OSZE aufgrund der Bekanntheit der SMM in der Ukraine zu einem geläufigen Begriff geworden. Die Berichterstattung in den Medien konzentriert sich jedoch zumeist – und auch verständlicherweise – auf einen kleinen Teil dessen, was die OSZE ist und was sie macht und wird damit dem Kernprinzip der OSZE, dem umfassenden Sicherheitskonzept, nicht gerecht. Dadurch, dass wir der Öffentlichkeit das gesamte Spektrum der Aktivitäten des Projektkoordinators in der Ukraine vermitteln, hoffen wir, den multidimensionalen Charakter der Arbeit der OSZE insgesamt bekannter zu machen. Zweitens haben uns Teilnehmerstaaten, einschließlich der Ukraine, gebeten, unsere Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern, damit der Wert der Transparenz, die wir im Rahmen unserer Programmarbeit stets fördern, auch innerhalb unserer Organisation deutlicher erkannt wird.

Derzeit arbeiten wir zwar noch an einer Strategie für die Öffentlichkeitsarbeit, jedoch ist bereits sicher, dass sie mehrere Elemente enthalten wird. Erstens sollten wir die bestehenden Kanäle besser nutzen, indem wir zum Beispiel die Inhalte unserer Website optimieren und die Informationsblätter aktualisieren. Zweitens sollten wir Ergebnisse deutlicher hervorheben indem wir wo immer möglich von Berichten, die mit „Es fand eine Tagung statt ...“ beginnen, zu Berichten übergehen, in denen wir das hervorheben, was wir erreicht haben. Drittens haben wir eine Präsenz auf *Facebook* eingerichtet und überlegen, auch *Twitter* zu nutzen, um Engagement und Dialog zu fördern und nicht den Monolog.

Der Projektkoordinator in der Ukraine hat noch viel Arbeit vor sich. Unsere Programmplanung kann noch effektiver gestaltet werden, unser Evaluierungsansatz steckt noch in den Kinderschuhen und unsere Bemühungen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit sind sogar noch jüngeren Datums. Ich bin jedoch davon überzeugt, dass wir durch die Festlegung von Zielen, die Verpflichtung zu einer besseren Evaluierung und die Offenheit für konstruktive Kritik unser Mandat noch besser erfüllen und den hohen Erwartungen,

die von den Teilnehmerstaaten und der ukrainischen Gesellschaft an uns gestellt werden, noch besser gerecht werden können.

## Zwischen strategischer Neuausrichtung und operativen Anpassungen: aktuelle Herausforderungen und Möglichkeiten zur Stärkung von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln in der Krisen- und Konfliktprävention der OSZE

*Die Weiterentwicklung politisch bindender Verpflichtungen geht Hand in Hand mit dem sich verändernden historischen Kontext, in dem sie eingegangen wurden.<sup>1</sup>*

### *Einführung*

Frühwarnung und frühzeitiges Handeln sind seit dem Beginn der 2000er Jahre weltweit zu Schlüsselaktivitäten einer proaktiven Außen- und Sicherheitspolitik avanciert. Vor dem Hintergrund des enormen Anstiegs regionaler Konflikte im Westbalkan, im Südkaukasus und im west- und zentralafrikanischen Raum im Laufe der 1990er Jahre ist diese Entwicklung repräsentativ für einen verstärkten Fokus außenpolitischer Leitlinien auf frühzeitiger Prävention von Konflikten. In Anbetracht der desaströsen humanitären, wirtschaftlichen und (geo)politischen Konsequenzen gewaltsam ausgetragener Konflikte charakterisiert der Versuch, Ausbruchsszenarien und Eskalationsspiralen frühzeitig zu erkennen und ihnen entgegenzusteuern, heute den Ansatz unterschiedlichster internationaler, regionaler und nationaler Akteure. Eines der zentralen Elemente in der politischen und wissenschaftlichen Debatte um den Mehrwert von Frühwarnung baut dabei auf einem der ältesten Argumente für Konfliktprävention auf, nämlich dass diese die kosteneffektiveren Instrumente für die langfristige Konfliktbearbeitung anbietet.<sup>2</sup> Frühwarnung, so der Folgegedanke, ist dabei ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Erarbeitung und Aktivierung von Konfliktverhütungsmaßnahmen. Angesichts der wachsenden Zahl und der zunehmenden Komplexität potenzieller Konfliktsachen scheint sich die Gewissheit gefestigt zu haben, dass die Bewältigung der vielfältigen Aufgaben im Bereich Konfliktprävention die Fähigkeiten einzelner nationalstaatlicher Akteure bei Weitem übersteigt. Es überrascht daher kaum, dass die Institutionalisierung von Frühwarnung, die ein hohes Maß an Vernetzung unterschiedlichster Exekutivorgane und Instanzen voraussetzt,

---

1 OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre, Operations, The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security. An Overview of Major Milestones, SEC.GAL/100/09, 17. Juni 2009, unter: <http://www.osce.org/cpc/37592> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Vgl. Gareth Evans, Cooperative Security and Intrastate Conflict, in: Foreign Policy 96 (Fall 1994), S. 3-20.

eng mit dem globalen Aufstieg regionaler Sicherheitsorganisationen korreliert. Die wichtigste Verknüpfung von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln befindet sich heute nicht auf nationalstaatlicher Ebene, sondern ist schrittweise zu einem substanziellen Teil der Arbeit regionaler Sicherheitsorganisationen gereift. Trotz zahlreicher Unterschiede und Besonderheiten zeichnen sich die Frühwarnsysteme der Europäischen Union (EU), der Afrikanischen Union (AU) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), aber auch diejenigen subregionaler Organisationen wie der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), durch ein stark methodologisiertes Verständnis von Frühwarnung als politisches Instrument zur angemessenen, frühzeitigen und kontextorientierten Gestaltung politischer Handlungsoptionen aus. Zusammenfassend wird Frühwarnung in diesem Sinne als ein politisch-operationeller Mechanismus verstanden, der

1. auf die systematische Sammlung und Analyse von Informationen aus potenziellen Krisenregionen ausgerichtet ist;
2. entlang globaler und regionaler Erfahrungswerte wie z.B. Indikatorenlisten die gegebenen Informationen einordnet und auswertet;
3. durch die Sondierung möglicher Handlungsoptionen Empfehlungen für Frühmaßnahmen erarbeitet und diese in die Entscheidungsprozesse der zuständigen Institutionen und Akteure einbringt und zur praktischen Anwendung bereitstellt.<sup>3</sup>

Diese drei Schritte von der Frühwarnung zum frühzeitigen politischen und operativen Handeln charakterisieren heute auch den Ansatz der OSZE und spiegeln darüber hinaus einen grundlegenden Wandel in der Wahrnehmung und Ausübung von Konfliktbearbeitung wider. Seit Beginn der 1990er Jahre und dem Ende des Kalten Krieges haben intra- und transnationale Herausforderungen wie die Folgeerscheinungen zerfallender Staatlichkeit und ethnischer Spannungen eine neue Bedeutung erlangt und die Entwicklung neuer politischer Strategien und Instrumente in der KSZE/OSZE eingeleitet. Frühwarnung als immanenter Teil ziviler Konflikt- und Krisenprävention ist hier zu einem der neuen Paradigmen geworden.

#### *Frühwarnung und frühzeitiges Handeln in der OSZE*

Im Frühwarnmechanismus der OSZE nimmt das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) in Wien den Auftrag als Schaltstelle für die systematische Sammlung

---

3 Einen Gesamtüberblick zur Definition und Methodologie von Frühwarnsystemen in der Außen- und Sicherheitspolitik gibt Michael S. Lund, *Preventive Diplomacy and American Foreign Policy. A Guide for the Post-Cold War Era*, Manuskriptentwurf, Washington 1994, sowie Sean P. O'Brien, *Crisis Early Warning and Decision Support. Contemporary Approaches and Thoughts on Future Research*, in: *International Studies Review* 1/2010, S. 87-104.

von Informationen für Frühwarnung wahr. Die Empfehlung zur praktischen Umsetzung von frühzeitigen Maßnahmen fließt in einem zweiten Schritt über das Generalsekretariat der OSZE in die politischen Entscheidungskreisläufe ein. Die Rolle der zentralen Durchführungsorgane der OSZE in den Prozessen der Analyse, der Bewertung und der konzeptionellen Ausarbeitung von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln ist seit 2011 sukzessive gewachsen. Bahnbrechend war der innovative und vielversprechende Ansatz des KVZ und des Sekretariats, die verschiedenen Akteure der OSZE in einem vernetzten Austausch zusammenzubringen und somit die unterschiedlichsten Fähigkeiten und Kapazitäten im Bereich Frühwarnung und frühzeitiges Handeln zu bündeln. So wurde auf Grundlage des im Dezember 2011 in Vilnius verabschiedeten Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 über Elemente des Konfliktzyklus ein Netzwerk von Kontaktstellen für Frühwarnung eingerichtet.<sup>4</sup> Das Netzwerk ermöglicht es den Feldmissionen und Projektbüros im gesamten OSZE-Raum, dem Büro der Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) in Den Haag und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau, ihre Analysen mit den zuständigen Arbeitseinheiten des Sekretariats in Wien austauschen. Die breite und dimensionsübergreifende Mandatierung der OSZE und ihrer Durchführungsorgane in dem Beschluss von Vilnius gibt das mehrdimensionale und umfassende Verständnis von Konfliktursachen wieder, das den Kern des Sicherheitsbegriffs der Organisation ausmacht. Seit Dezember 2011 zeichnet dieses Verständnis auch den Implementierungsprozess von Fähigkeiten im Bereich Frühwarnung und frühzeitiges Handeln aus.

Die Durchführung jährlicher Netzwerktreffen der Kontaktstellen für Frühwarnung hat den Austausch zwischen den verschiedenen Durchführungsorganen der OSZE auf ein neues institutionelles Level gehoben. Im Zuge dieser Treffen können gemeinsame Arbeitsgrundlagen in Form von Leitlinien und Indikatorenlisten abgestimmt und erarbeitet werden, die aufgrund des vernetzten Vorgehens einen greifbaren Mehrwert bieten.<sup>5</sup> Gerade mit Blick auf das anhaltende Eskalationspotenzial in den zahlreichen ungelösten Konflikten im OSZE-Raum sind diese Maßnahmen alles andere als ein organisatorischer Selbstzweck. Die Einrichtung eines Netzwerks von Kontaktstellen sowie die Erarbeitung interner Leitlinien zur Frühwarnung sind charakteristisch für den Weg, den die Organisation seit einigen Jahren beschreitet und der auf eine grundlegende Aufwertung der Rolle der Konfliktprävention auf der OSZE-Agenda abzielt. Vor diesem Hintergrund ist auch der in Paragraph 4 des Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 dem OSZE-Generalsekretär erteilte Auftrag zu

---

4 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, unter: <http://www.osce.org/de/mc/86623> (im Folgenden zitiert als: Ministerratsbeschluss Nr. 3/11).

5 Die OSZE-Leitlinien im Bereich Frühwarnung und frühzeitiges Handeln zirkulieren unter der Dokumentennummer SEC.GAL/52/12.

verstehen, „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“.<sup>6</sup> Sachkompetenz und Wissen in Form von Frühwarninformationen, so das Grundverständnis, werden zur zentralen Währung des Generalsekretariats, um politisches Bewusstsein zu schaffen und über Handlungsempfehlungen die praktische Arbeit im Konfliktmanagement mitzubestimmen. Vergleichbare Maßnahmen der Frühwarnung gehören mittlerweile weltweit zum Standardrepertoire regionaler Sicherheitsorganisationen und zielen darauf ab, zum frühestmöglichen Zeitpunkt Einfluss auf den Willensbildungsprozess der Mitglied- bzw. Teilnehmerstaaten zu nehmen.<sup>7</sup> Die ECOWAS, die mittlerweile auf einen jahrzehntelangen Erfahrungsschatz im Bereich Frühwarnung zurückgreifen und eines der am weitesten institutionalisierten Frühwarnsysteme vorweisen kann, liefert hierfür den Beweis. So spielt der direkte Draht des westafrikanischen Frühwarnsystems ECOWARN zur ECOWAS-Kommission seit 2003 eine wichtige Rolle dabei, aktuelle länderspezifische Lageberichte und Handlungsempfehlungen zu erarbeiten und diese den Kommissionsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, um Reibungsverluste bei der Übersetzung von Frühwarnung in frühzeitiges Handeln möglichst zu minimieren. Seit dem Ministerratsbeschluss von Vilnius ist dieser Schritt, die Verknüpfung von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln, ein wichtiger Dreh- und Angelpunkt im Konfliktpräventionssystem der OSZE.

#### *Die Übersetzung von Frühwarnung in frühzeitiges Handeln als Dauerbaustelle*

Der Wiederausbruch von Kampfhandlungen im augenscheinlich alles andere als eingefrorenen Konflikt um Berg-Karabach im April 2016 hat vor allem eine Schwäche des OSZE-Ansatzes offengelegt: Frühwarnung führt nicht zwangsläufig zu Präventionsmaßnahmen und frühzeitigem Handeln. Während man in vielen Hauptstädten der Teilnehmerstaaten und auch in der Wiener Hofburg ein zum Teil sehr genaues Bild von der Konzentration von Truppen- und Materialbewegungen entlang der Kontaktlinie gewinnen konnte, gelang es nicht, diese Frühwarnsignale in politisches Handeln zu übersetzen. Die OSZE blieb – wie so oft – dazu verdammt, Zeuge der sich anbahnenden Eskalation zu sein; die Berichte über grenznahe militärische Aktivitäten liefen weitestgehend ins Leere. Wie bereits im Vorfeld des fünfjährigen russisch-georgischen Krieges im Jahr 2008 kristallisierten sich in diesem Fall zwei paradigmatische Probleme heraus, mit denen die OSZE seit

---

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

7 Vgl. Herbert Wulf/Tobias Debiel, Conflict early warning and response mechanisms: tools for enhancing the effectiveness of regional organisations? A comparative study of the AU, ECOWAS, IGAD, ASEAN/ARF and PIF, Crisis States Research Centre Working Paper Nr. 49, London 2009.

jeher zu kämpfen hat: 1. *das Fehlen einer wirksamen Übertragung von Frühwarnung auf die Ebene des politischen Dialogs* der Teilnehmerstaaten, die nach wie vor Voraussetzung für das Erreichen eines Konsenses über frühzeitiges Handeln ist, und, eng damit verbunden, 2. *der fehlende politische Wille* von und Konsens zwischen *Stakeholdern* und Teilnehmerstaaten, die OSZE als Instrument zur Konfliktprävention anzuerkennen oder zu nutzen, da sich frühes Handeln im Zweifelsfall gegen eben diese Staaten richten würde.<sup>8</sup>

Der Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 zeigt, dass die Organisation, insbesondere das Sekretariat und das KVZ, den neuralgischen Punkt der Verknüpfung von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln erkannt haben. Die Absicht, Frühwarnung und frühzeitiges Handeln stärker auf die Ebene des politischen Dialogs und des Handelns der Teilnehmerstaaten zu heben, spiegelt in besonderem Maße die Erfahrung der KSZE/OSZE mit den einschneidenden Krisen und Konflikten seit Beginn der 1990er Jahre wider. Dies galt und gilt vor allem für die bis heute verschleppten Konflikte in Berg-Karabach, Georgien und Transnistrien sowie für die Einsätze der OSZE im postjugoslawischen Raum, speziell im Kosovo (1991). Die verschiedenen Etappen des Engagements der OSZE in diesen Krisen und Konflikten stehen dabei in engem Zusammenhang mit dem Erreichen wichtiger Meilensteine auf dem Gebiet der Konfliktprävention, darunter das Helsinki-Dokument (1992), der Korfu-Prozess (2009) und der Ministerratsbeschluss Nr. 3/11. Mit der Annexion der Krim und dem Ausbruch der Kampfhandlungen im Osten der Ukraine im Jahr 2014 wurde dieser Erfahrungsprozess um ein neues Kapitel erweitert, das die enormen Herausforderungen, vor denen die OSZE steht, schmerzhaft in Erinnerung gerufen hat. Viele der im Rahmen des Schweizer Vorsitzjahres 2014 begonnenen Initiativen zeigen, dass die nachhaltige Reflexion über und die Stärkung von OSZE-Fähigkeiten im zivilen Krisen- und Konfliktmanagement sowie in der Konfliktprävention zu wesentlichen Handlungsprioritäten avanciert sind.<sup>9</sup> Mit dem Start des deutschen Vorsitzes wurde dieses Engagement aufgegriffen, weiterentwickelt und in den breit angelegten Versuch eingebettet, einen strukturierten Dialog über die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der OSZE im Konfliktzyklus in Gang zu bringen. Innerhalb der Leit- und Aktionslinien des deutschen Vorsitzes standen die praktische Dimension des Konfliktmanagements in der Ukraine und in anderen verschleppten Konflikten im Südkaukasus und in Transnistrien, jedoch gerade

---

8 Für eine zusammenfassende Analyse der Probleme und Herausforderungen im Bereich der Konfliktverhütung, insbesondere bei der Frühwarnung und beim frühzeitigem Handeln, siehe Claus Neukirch, Frühwarnung und frühzeitiges Handeln – aktuelle Entwicklungen in der Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2013, Baden-Baden 2014, S. 133-144.

9 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Der Schweizer Vorsitz in der OSZE 2014, Schlussbericht, 27. Mai 2015, unter: [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/InternationaleOrganisationen/osze/Beilage-01-Schlussbericht\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/InternationaleOrganisationen/osze/Beilage-01-Schlussbericht_DE.pdf).

auch das Anliegen einer nachhaltigen, auf den neuen Erfahrungen beruhenden Stärkung der OSZE-Fähigkeiten im Konfliktzyklus seit Beginn des deutschen Vorsitzjahres an oberster Stelle der Agenda.<sup>10</sup>

Die Neugestaltung und Aufwertung des problemorientierten Dialoges über Sicherheit und Zusammenarbeit im OSZE-Raum standen dabei im Zentrum des von Berlin angestoßenen strukturierten Dialogs. Diese Initiative steht exemplarisch für die erkannte Notwendigkeit, das Portfolio der OSZE den Anforderungen eines neuen und fragmentierten Sicherheitsumfeldes anzupassen. Das Bild vom Wiedererwachen der OSZE als Friedenssolitär im Spannungsfeld der Ost-West-Beziehungen prägt die Sprache dieses Unterfangens und verdeutlicht die wachsende Bereitschaft ihrer Unterstützer, die langfristige Ausrichtung der Organisation in der zivilen Bearbeitung von Konflikten zu verorten. Eines der Schwerpunktthemen des Austauschs zwischen den 57 Teilnehmerstaaten, OSZE-Büros und OSZE-Institutionen an den Runden Tischen in Wien während des deutschen Vorsitzes war die effektive, problemorientierte und engere Verknüpfung von Frühwarnung und Frühmaßnahmen wie präventiver Diplomatie und Mediation. Sowohl den Austausch über die Möglichkeiten zum Kapazitätsaufbau im Bereich Mediation und Mediationsunterstützung in der OSZE als auch die Diskussionen im Zuge des zweiten Runden Tisches zu Frühwarnung und frühzeitigem Handeln dominierte die Frage, wie man die vorhandenen Fähigkeiten der OSZE in der Konfliktprävention gezielter bündeln und ihre politische Relevanz im OSZE-Rahmen stärken könne. Im Ergebnis haben die Runden Tische in Wien, die darauf aufbauende Botschafter-Klausur im September 2016, die Vorsitzkonferenz „Die OSZE als Vermittler – Instrumente, Herausforderungen, Chancen“ sowie die neuerworbenen Erfahrungen im Umgang mit Krisen und Konflikten den Blick auf eine Reihe praktischer und strategischer Problemfelder eröffnet, die die Effizienz und Anwendbarkeit der OSZE-Fähigkeiten in den frühen Stadien des Konfliktzyklus maßgeblich bestimmen.

#### *Die institutionelle Dimension von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln in der OSZE*

Im Vergleich zu vielen anderen regionalen Akteuren steht die OSZE bei der Politisierung ihres operationalen Handelns, speziell im Bereich Frühwarnung und frühzeitige Maßnahmen, vor ungleich höheren Hürden. Die Allgegenwärtigkeit des Konsensprinzips – Wesensmerkmal des inklusiven Charakters der OSZE – stellt für sich genommen eine enorme prozedurale Herausforderung dar und gilt als Hemmschuh *institutioneller Handlungsautonomie*. Letztere ist für die stärkere Verknüpfung von Frühwarnung und frühzeitigem

---

10 Vgl. Die Bundesregierung/OSZE – Deutschland 2016, Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen. Schwerpunkte des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016, S. 3-4, unter: <http://www.osce.org/de/cio/215801>.

Handeln jedoch von zentraler Bedeutung, da effiziente Konfliktprävention naturgemäß einer rascheren Zeittaktung folgt, als es der wöchentliche Sitzungsrhythmus des Ständigen Rates erlaubt. Dies haben nicht zuletzt die Erfahrungen der OSZE im Zuge der Ukraine Krise und der Entsendung der Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) gezeigt.

Nichtsdestoweniger – und hierin liegt das eigentliche Potenzial eines strukturierten Dialogs – hat sich die OSZE seit dem Wiederaufflammen der Gewalt in Berg-Karabach und dem Ausbruch des Konflikts in der Ukraine als eine der letzten verbliebenen Dialogplattformen für Sicherheit und Kooperation in Europa bewährt. Die Abwesenheit eines klaren politischen Konsenses oder, genauer gesagt, die konstruktive Mehrdeutigkeit von politischen Kompromissen ist seit den 1970er Jahren eines der historischen Wesensmerkmale des KSZE-Prozesses und bildet seit jeher den Ausgangspunkt für politischen Dialog in besonders umstrittenen Fragen.<sup>11</sup> Der fehlende Konsens zur institutionellen Stärkung der OSZE im Bereich der Konfliktprävention ist vor diesem Hintergrund keinesfalls ein naturgegebener Fakt. Vielmehr offenbart sich hier das Ergebnis eines fehlgeschlagenen oder unzureichend unterstützten jahrzehntelangen politischen Dialogs über Normenvorstellungen und Interessen. Die Früherkennung von Konflikten, frühzeitiges Handeln sowie der Aufbau von präventiven Strukturen der Dialogunterstützung und Mediation haben das Potenzial, einen entscheidenden Mehrwert der OSZE als zivile Friedensmacht im Spannungsfeld europäischer Sicherheit zu bilden. Keine andere Organisation auf dem eurasischen Kontinent verfügt über ein vergleichbar hohes Maß an regionaler Inklusivität in den Durchführungsorganen, die ihr politisches Handeln, sei es in der Frühwarnung oder in der Mediation, mit einer entsprechenden Legitimität ausrüsten könnte. Außerdem bietet die OSZE mit ihren Feldmissionen, Projektbüros und den Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden, wie später noch gezeigt wird, zahlreiche Zugangspunkte zur Erschließung lokaler Wissens- und Handlungsressourcen, die für eine effektive Frühwarnung und frühzeitiges Handeln von unschätzbarem Wert sind.

Effektive Konfliktverhütung kann nur auf einem belastbaren Fundament krisenresistenter Dialogkanäle sowie auf zeitgemäßen Instrumenten der Kommunikation und Vertrauensbildung fußen.<sup>12</sup> Mit anderen Worten: Die Übersetzung von Frühwarnung in frühzeitiges Handeln kann nur gelingen, wenn die Erkenntnisse, Warnsignale und politischen Handlungsempfehlungen der OSZE-Durchführungsorgane letztendlich Eingang in den institutionalisierten Austausch zwischen den Teilnehmerstaaten finden. Dies ist die Grundvoraussetzung für die frühzeitige und effektive politische Willensbildung in multilateralen Systemen insgesamt und in der OSZE im Besonderen. Bilaterale Ka-

---

11 Vgl. Wilhelm Höynck, *From CSCE to OSCE: statements and speeches of Dr. Wilhelm Höynck, Secretary General of the OSCE (1993-1996)*, Wien 1996.

12 Vgl. Alice Ackermann, *The Idea and Practice of Conflict Prevention*, in: *Journal of Peace Research* 3/2003, S. 339-347.

näle können in einem ersten Schritt durchaus dabei hilfreich sein, eine Koalition von *Stakeholdern* zu aktivieren; sie dürfen jedoch auf lange Sicht kein Substitut für die multilateralen und konsensualen Entscheidungsstrukturen der OSZE bilden. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass eine langfristige Umgehung der Konsensfindung innerhalb der OSZE durch die Nutzung bilateraler oder ausgelagerter Foren eben nicht zur Entstehung eines nachhaltigen politischen Willens bei der Konfliktlösung beigetragen haben – eher im Gegenteil. In der Tat baut konstruktiver Multilateralismus, der zumindest für einen signifikanten Teil europäischer Staaten als Leitprinzip gilt, auf der Idee auf, dass Konsens keinen Naturzustand beschreibt, sondern das Ergebnis von zwischenstaatlichem Dialog und Interessenausgleich ist.

Es bleibt daher wichtig, weiterhin an der Wiederbelebung der institutionellen Verhandlungskanäle, insbesondere des Ständigen Rates, zu arbeiten. Ansatzpunkte dafür gibt es bereits: Im Rahmen des zweiten Runden Tisches zu Frühwarnung und frühzeitigem Handeln wurde mehrfach die Möglichkeit einer proaktiveren Rolle des Generalsekretärs bei der Ausübung seines Frühwarnmandats hervorgehoben.<sup>13</sup> Tatsächlich findet jedoch bislang kaum eine Wiederbelebung statt, auch weil in den Plenarsitzungen des Rates der dafür vorgesehene Agenda-Punkt „Prüfung aktueller Fragen“ bislang oft als Bühne für ritualisierte Streitmonologe – beispielsweise zwischen Russland und der Ukraine oder zwischen Armenien und Aserbaidschan – genutzt wird. Daher sollten insbesondere der Amtierende Vorsitzende und die Troika-Staaten ihr politisches Gewicht weiterhin und verstärkt dafür einsetzen, andere Teilnehmerstaaten mit Nachdruck dazu aufzufordern, dem Generalsekretär regelmäßig über krisenrelevante Entwicklungen im OSZE-Raum zu berichten, damit die von der OSZE erfassten Frühwarnsignale und mögliche Optionen für frühzeitiges Handeln größere Bedeutung erhalten und so früh wie möglich in die Entscheidungsprozesse des Ständigen Rates eingespeist werden. In diesem Zusammenhang sollten die Teilnehmerstaaten, insbesondere aber der Amtierende Vorsitzende, das Instrument vorbereitender bilateraler Treffen stärker dazu nutzen, mit Hilfe nationaler Frühwarninformationen und Erfahrungen in der Szenarienplanung den Handlungsspielraum des Generalsekretärs zu erweitern und seine Frühwarnfunktion zu stärken. Darüber hinaus könnten die regionalen Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden die Diversifizierung des Dialogs in der Hofburg noch häufiger als bisher durch ihre Rapporte aus den jeweiligen Krisenregionen zusätzlich unterstützen. Da die Sonderbeauftragten als überparteiliche Vermittler zwischen den Konfliktparteien und als Gesandte des Vorsitizes eine besondere Stellung im OSZE-Gefüge einnehmen, sind sie oftmals in der Lage, die institutionelle Position des Generalsekretärs dank ihres Einblicks in die regionalen Gege-

---

13 Der zweite Runde Tisch des deutschen OSZE-Vorsitzes zum Konfliktzyklus fand in der Wiener Hofburg unter dem Titel „*Early Warning – Early Action: Narrowing the Gap*“ statt.

benheiten und ihrer Nähe zu den Feldmissionen und Projektbüros zu ergänzen.

Darüber hinaus ist es gerade für die Vorsitzstaaten der OSZE von zentraler Bedeutung, die Schwächen der gegenwärtig blockierten Kanäle in Wien klar zu erkennen und sie durch das kontinuierliche Anbieten und Hinzuziehen flexibler Dialogformate zu umgehen. Während die Diskussionen in den formalen Foren, insbesondere im Forum für Sicherheitskooperation (FSK) und im Ständigen Rat, immer häufiger von sachfremden Streitpunkten der Teilnehmerstaaten überlagert wurden, konnte der thematische Austausch über konkrete Fragen der Gestaltung ziviler Konfliktbearbeitung im Rahmen unterstützender Dialogformate weitergeführt werden. Die Runden Tische in Wien haben außerdem gezeigt, dass es keinesfalls an gemeinsamen Interessen mangelt, beispielsweise wenn es um die Ausarbeitung eines Folgemechanismus in der Frühwarnung geht, der Aktivitäten zur Tatsachenermittlung und Bedarfserhebung umfasst.<sup>14</sup>

Der große Wurf bei der institutionellen Stärkung der OSZE erscheint vor dem Hintergrund aktueller Spannungen im politischen Dialog schwierig bis unmöglich. Nichtsdestoweniger – und dies ist eine der Lehren, die aus dem KSZE-Prozess gezogen werden können – baut die Entwicklung politisch verbindlicher Verpflichtungen und darauf fußender operativer Instrumente auf dem Fundament eines anhaltenden Dialogprozesses und schrittweiser, pragmatischer Kooperation auf. Um diesen Austausch mit neuen Impulsen zu versehen, lohnt es sich, einen Blick auf die Erfahrungen „im Feld“ zu werfen, die sich jenseits der politisch-institutionellen Ebene in den vergangenen Jahren immer mehr zu einer der wichtigsten Quellen für Handlungsressourcen der OSZE entwickelt haben.

#### *Regionale und lokale Dimension: das Erschließen von Wissens- und Handlungsressourcen*

Seit Beginn der 1990er Jahre haben sich die Feldaktivitäten der OSZE sukzessive zum Herzstück des Engagements der Organisation in der zivilen Krisen- und Konfliktbearbeitung entwickelt. Die OSZE unterhält in ihrem Einsatzgebiet mittlerweile ein dichtes *Netz von Feldmissionen und Projektbüros*.<sup>15</sup> Seit dem Ausbruch und der Eskalation des Konflikts in der Ukraine im Jahr 2014 hat die OSZE als Akteur vor Ort zudem einen zusätzlichen Bedeutungszuwachs erfahren. Als jüngste und größte Mission der OSZE hat die SMM in der Ukraine nicht nur wegen ihrer über 800 Beobachter aus 46 Teil-

---

14 Ein Ergebnispapier zu den Runden Tischen in Wien zirkuliert unter dem Titel „Chairmanship Food-for-Thought Paper on Further Strengthening OSCE Capabilities and Capacities across the Conflict Cycle“.

15 Vgl. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Berlin, Neue Weltkarte Friedenseinsätze/Peace Operations 2015/2016, unter: [http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF\\_World\\_Map\\_Peace\\_Operations.pdf](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_World_Map_Peace_Operations.pdf).

nehmerstaaten neue Maßstäbe gesetzt. Im Zusammenspiel mit der OSZE-Beobachtermission an den beiden russischen Kontrollposten Gukowo und Donezk an der russisch-ukrainischen Grenze erfüllt die SMM in der Ukraine ein thematisch wie geographisch breit angelegtes Mandat, das im Rahmen der Minsker Vereinbarungen neben der Überwachung und Überprüfung des Waffenstillstands und des Abzugs schwerer Waffen im Donbas zahlreiche andere Elemente der zivilen Konfliktbearbeitung miteinander vereint. Im Zuge der eskalierenden Gewalt im Osten der Ukraine im Jahr 2014, des Zusammenbrechens lokaler Kommunikation und wachsender politischer Entfremdung vor Ort entwickelte sich die Dialogerleichterung in den Konfliktgebieten der Ostukraine zu einer Kernkompetenz der Mission.<sup>16</sup> Die vielzitierten Augen und Ohren der internationalen Gemeinschaft in der Ukraine nehmen dadurch einstweilen zentrale Aufgaben im Verknüpfungsbereich zwischen Frühwarnung und frühzeitigem Handeln wahr.

Mit ihren zahlreichen Feldpräsenzen im paneuropäischen Raum, insbesondere in Regionen mit vergleichsweise geringer Einbindung in multilaterale Systeme, zählt die OSZE zu den bedeutendsten Akteuren der internationalen Gemeinschaft. Viele der Missionen, wie beispielsweise im Westbalkan oder in Transnistrien, können dabei auf jahrzehntelange Erfahrung und Kontakte zu lokalen Akteuren auf den unterschiedlichsten Ebenen zurückgreifen. Dieser Standortvorteil eröffnet ein enormes Potenzial dafür, Wissens- und Handlungsressourcen vor Ort auszuschöpfen und diese in Informationen über politische, ökonomische und zivilgesellschaftliche Entwicklungen für das Frühwarnsystem der OSZE zu übersetzen. Neben den großen Friedenseinsätzen in der Ukraine und im Kosovo gilt dies insbesondere für die Präsenzen in Zentralasien, wo die OSZE als eine der letzten Organisationen Zugänge für internationales Engagement in Regionen schafft, die ansonsten von der internationalen Gemeinschaft kaum wahrgenommen werden. Gerade in den beiden größten Feldpräsenzen in der Region, dem OSZE-Zentrum in Bischkek (Kirgisistan) und dem OSZE-Büro in Tadschikistan, hat die Organisation nicht zuletzt aufgrund ihres besonderen Status in den vergangenen Jahren im Zuge der Kooperation mit und Nutzung von lokalen Akteursstrukturen zahlreiche Erfahrungen gesammelt, die für die Weiterentwicklung von Know-how und Verfahren im Bereich Frühwarnung und frühzeitiges Handeln besonders wertvoll und auch von anderen Feldoperationen anwendbar sind.

Als eine der Reaktionen auf die im Juni 2010 eskalierten Konflikte zwischen ethnischen Usbeken und Kirgisen im Südwesten Kirgisistans erarbeitete das OSZE-Zentrum in Bischkek in enger Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren vor Ort und in Absprache mit lokalen Entscheidungsträgern das

---

16 Vgl. Kompleks mer po vypolneniju Minskich soglašeni [Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen], unterzeichnet in Minsk am 12. Februar 2015, unter: <http://www.osce.org/cio/140156>; eine deutsche Übersetzung findet sich als Anlage 1 unter: [http://www.un.org/depts/german/sr/sr\\_15/sr2202.pdf](http://www.un.org/depts/german/sr/sr_15/sr2202.pdf).

*Peace-Messengers*-Projekt.<sup>17</sup> Mit zeitweise mehr als 700 sogenannten „Friedensboten“, die unterschiedlichsten Gesellschaftsbereichen und den verschiedenen lokalen Ethnien angehörten, zielte das Projekt darauf ab, lokale Dialog- und Austauschformate zu schaffen, um langfristig zum Abbau ethnischer Spannungen und zur Vertrauensbildung in der Region um Osch beizutragen. Eine der großen Stärken des Ansatzes war die bewusste und systematische Einbindung lokaler Akteure wie Ältestenräte, namhafte Persönlichkeiten sowie soziale und religiöse Führer in die Gesamtstrategie des OSZE-Zentrums. Gerade in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in denen das staatliche Gewaltmonopol kaum durchsetzbar ist und die z.T. auch heute noch für weite Teile Kirgisistans, aber auch Tadschikistans und Usbekistans kennzeichnend sind, konnten sogenannte *Insider Mediators*, also lokale Vermittler und Dialogunterstützer, einen signifikanten Beitrag zur Friedensarbeit der OSZE-Feldoperationen leisten und fehlende formalisierte Vermittlungskanäle zeitweise ersetzen.<sup>18</sup> Diese Friedensdividende zeigt sich in mehrfacher Hinsicht: Erstens konnte die OSZE mit Hilfe des Projekts auf ein breites Wissensnetzwerk und lokale Frühwarninformationen zugreifen. Zweitens boten die *Peace Messengers* gleichzeitig Anknüpfungspunkte für proaktive Maßnahmen zur Konfliktdeeskalation und fungierten in vielen Fällen selbst als lokale Mediatoren, wie im Falle der friedlichen Vermittlung in einem Geiselnkonflikt zwischen Usbeken und Kirgisen in der Provinz Chuy.<sup>19</sup> Drittens und letztens wurden im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen lokalen Autoritäten, Exekutivorganen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Kirgisistan mit Unterstützung der OSZE Kontakte zwischen zuvor verfeindeten Bevölkerungsgruppen hergestellt, die z.T. weit über das Projekt hinaus noch immer Bestand haben. Nicht zuletzt aufgrund dieser und anderer positiver Erfahrungen gilt das Projekt trotz seiner relativ kurzen, nur vierjährigen Laufzeit als Meilenstein unter den Initiativen zur Friedenskonsolidierung in Zentralasien.

Auf ähnliche Weise, wenn auch in geringerem Umfang, konnte das OSZE-Büro in Tadschikistan unter der Leitung des Schweizer Botschafters Markus Müller ebenfalls positive Erfahrungen im Austausch mit lokalen Exekutivstrukturen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sammeln. Im Gegensatz zum breit angelegten *Peace-Messenger*-Projekt in Kirgisistan griff die OSZE-Präsenz in Tadschikistan dabei vor allem auf lokale Akteure in ihren Feldbüros von Garm bis Shaartuz zurück, um situativ und punktuell Frühwarninforma-

---

17 Vgl. den Bericht des Auswärtigen Amtes und der Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD) über die vom deutschen OSZE-Vorsitz am 6. Juli 2016 veranstaltete Konferenz „Die OSZE als Mediator: Instrumente – Herausforderungen – Chancen“, S. 16-18, unter: [http://www.peacemediation.de/uploads/7/3/9/1/73911539/aa-imsd\\_conference\\_report\\_2016\\_the\\_osce\\_as\\_mediator.pdf](http://www.peacemediation.de/uploads/7/3/9/1/73911539/aa-imsd_conference_report_2016_the_osce_as_mediator.pdf).

18 Siehe auch die praxisorientierte Analyse der Rolle sogenannter *Insider Mediators* von Simon Mason/Oliver Wils, *Insider Mediators. Exploring Their Key Role in Informal Peace Processes*, Berlin 2009, unter: [http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/MED\\_Insider\\_Mediators.pdf](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/MED_Insider_Mediators.pdf).

19 Mir Mubashir/Engjellushe Morina/Luxshi Vimalarajah, *OSCE support to Insider Mediation: Strengthening mediation capacities, networking and complementarity*, o.O. 2016, S. 54-55, unter: <http://www.osce.org/support-to-insider-mediation>.

tionen einzuholen und in Abstimmung mit lokalen Partnern gemeinsame Frühmaßnahmen zu entwickeln. Ähnlich wie im Falle Kirgisistans hat sich auch hier aufgrund der Schwäche des staatlichen Gewaltmonopols außerhalb von Duschanbe die Praxis bewährt, auf *De-facto*-Autoritäten vor Ort und deren Kontext- und Konfliktwissen zurückzugreifen, um – wie z.B. in den jüngsten usbekisch-tadschikischen Grenz- und Ressourcenkonflikten – zielgerichtete Maßnahmen zur Konfliktprävention bzw. zum Krisenmanagement durchzuführen. Die Erfahrungen der OSZE in Zentralasien sind keineswegs Einzelfälle. Auch die OSZE-Präsenzen im Westbalkan erkannten den Nutzen lokaler, insbesondere interreligiöser Vermittler als Informations- und Handlungsressourcen, wenn auch hier eher im Bereich der Konfliktnachsorge.

Die Initiativen und Praktiken der Feldpräsenzen in Kirgisistan und Tadschikistan stehen stellvertretend für ein kontextbezogenes Verständnis von Konfliktprävention im Spannungsfeld von Frühwarnung und frühzeitigem, mediativem Handeln. Vielversprechend und wertvoll für andere Fälle im OSZE-Gebiet ist diese Herangehensweise gerade deshalb, weil sie der OSZE in Räumen begrenzter Staatlichkeit neue Möglichkeiten eröffnet, Frühwarninformationen zu sammeln und in die zeitnahe Analyse von Konfliktverläufen einzubinden. Gleichzeitig werden die Feldoperationen und die Organisation als Ganzes dadurch in die Lage versetzt, regionale zivilgesellschaftliche Strukturen und Kommunikationsnetzwerke für Maßnahmen in den frühen Stadien des Konfliktzyklus zu nutzen. Die größte Hürde für die Anwendbarkeit dieses Ansatzes in anderen Gebieten des OSZE-Raums liegt dabei weniger in der praktischen Adaption an sich, als vielmehr im Bereich des Wissensmanagements. Obwohl Frühwarnung und frühes Handeln seit jeher zu den Kernaufgaben der OSZE gehören<sup>20</sup> und institutionelles Wissen in Grundlagendokumente eingeflossen ist, steht und fällt das Wissen über die Existenz und Praktikabilität solcher Ansätze oft mit dem Personalmanagement oder der Organisationsstärke und Vernetzung der Feldoperationen. Wie bereits gezeigt, ist gerade der Aspekt der Vernetzung von Handlungs- und Wissensressourcen zwischen Wien und den Feldoperationen für die OSZE von besonderer Bedeutung. Diese Lücke zu schließen und dadurch die Fähigkeit der Organisation zur Übersetzung von Frühwarnung in frühes Handeln bei der Konfliktprävention zu steigern, war einer der Leitgedanken des KVZ bei der Entwicklung des Frühwarnnetzwerkes.<sup>21</sup> Für die Stärkung von problemorientierten Fähigkeiten und Kapazitäten bei der Sammlung und Analyse von Frühwarninformationen, der Entwicklung frühzeitiger Handlungsoptionen

---

20 Vgl. Alice Ackermann, OSZE-Mechanismen und -Verfahren zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 249-257.

21 Der vom deutschen Vorsitz und der OSZE kommissionierte Bericht der Berghof Foundation stellt einen der ersten Versuche dar, die Erfahrungen der OSZE aus der Kooperation mit *Insider Mediators* im Sinne des Wissensmanagements zu sammeln. Vgl. Mason/Wils, a.a.O. (Anm. 18).

und letztendlich der Durchführung geeigneter Maßnahmen ist die Vernetzung der Kontaktstellen für Frühwarnung daher der Dreh- und Angelpunkt.

### *Schlussfolgerungen*

Konfliktprävention und die frühzeitige zivile Bearbeitung von Krisen und Konflikten gehören seit Beginn der 1990er Jahre zum Kerngeschäft der OSZE. Der Blick auf die Entwicklungen der letzten Jahre hat gezeigt, dass die wachsende soziale, politische und ethnische Komplexität von Konflikten gerade in transnationalen Räumen die Wirksamkeit von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln auf die Probe stellt. Wie zahlreiche andere regionale Sicherheitsorganisationen sieht sich die OSZE daher mit der Herausforderung konfrontiert, ihre strategisch-politische Ausrichtung, aber auch ihre operationalen Instrumente einem sich wandelnden Umfeld anzupassen. Die allgegenwärtige Gefahr der Eskalation in der Ostukraine, regelmäßige Grenzverletzungen und politische Spannungen in den verschleppten Konflikten im Südkaukasus und in Transnistrien, aber auch die zunehmenden Tendenzen politischer Entfremdung im zentralasiatischen Raum zeigen, in welchem Ausmaß der Bedarf an präventiver Frühwarnung und frühzeitigen Maßnahmen, beispielsweise im Bereich der Deeskalation durch Dialogerleichterung bzw. Mediationsunterstützung, gewachsen ist.

Ungeachtet der eindrucksvollen Liste an Fortschritten, die die OSZE bei der Umsetzung des wegweisenden Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 im Bereich der Konfliktpräventionsarbeit vorweisen kann, hat der vorliegende Beitrag gezeigt, dass auch weiterhin noch Raum für Initiativen und Verbesserungen besteht.<sup>22</sup> Die Vernetzung der Kontaktstellen für Frühwarnung, mit der das Sekretariat und das KVZ einer verstärkten Verknüpfung von Fähigkeiten in der OSZE maßgeblich den Weg bereitet haben, könnte in noch stärkerem Maße bereits bestehende Wissens- und Handlungsressourcen vor Ort nutzen, um so die Wirksamkeit der Vermittlung von Erkenntnissen und Analyse zu steigern. Die Erfahrungen der OSZE-Feldpräsenzen in Kirgisistan und Tadschikistan zeigen, dass die OSZE in der Lage ist, lokale zivilgesellschaftliche Akteure in ihre Handlungssysteme einzubeziehen und so jenseits der Zusammenarbeit mit staatlichen Autoritäten Einblick in und Zugriff auf frühe Entwicklungen zu erhalten. Dieses dynamische Verständnis von Zusammenarbeit im Bereich Frühwarnung und frühzeitiges Handeln auf lokaler Ebene bewirkt, dass die Reibungsverluste zwischen den verschiedenen Schritten minimiert werden und in Räumen begrenzter Staatlichkeit überhaupt Zugänge für präventives Handeln geschaffen werden können. Diese Erfahrungen mit

---

22 Ein Bericht des OSZE-Generalsekretärs über die bislang umgesetzten und noch laufenden Implementierungsprozesse zirkuliert unter der Dokumentenziffer SEC.GAL/133/16 und zeigt, dass sich ein Großteil der im Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 enthaltenen Vorhaben bereits im fortgeschrittenen Stadium der Umsetzung befindet.

lokalen Akteuren sollten noch stärker und strukturierter als bislang in die Entwicklung und Neugestaltung von OSZE-Feldaktivitäten einbezogen werden, um einen Mehrwert für die Arbeit in anderen Krisen- und Konfliktgebieten zu generieren. Gerade im Bereich der Tatsachen- und Bedarfsermittlung vor Ort können diese Netzwerke dabei hilfreich sein, neue Konzepte für frühzeitiges Handeln zu entwickeln. *Insider Mediators* können direkt oder indirekt als Wissens- und Handlungsquellen dabei helfen, Konfliktpräventionsmaßnahmen der OSZE stärker mit den Gegebenheiten vor Ort zu verbinden. Eine Empfehlung an kommende Vorsitze sollte es sein, die Möglichkeit zu prüfen, ein flankierendes Netzwerk lokaler Frühwarnstellen und Vermittler einzurichten, dessen Fähigkeiten sorgsam erfasst, geprüft und bei Bedarf in Form strategischer Treffen oder Briefings mit dem bestehenden OSZE-Netzwerk verknüpft werden. Anknüpfungspunkte, wie die ehemaligen „Friedensboten“ in Kirgisistan oder das Zentralasiatische Jugendnetzwerk (*Central Asian Youth Network, CAYN*), gibt es für derartige Vernetzungsinitiativen zur Genüge. Der erste Schritt, eine Bestandsaufnahme verfügbarer Ressourcen, wurde mit der vom KVZ im Jahr 2016 in Auftrag gegebenen Studie zum Potenzial von *Insider Mediators* bereits eingeleitet.

Trotz der Verbesserungen in der Analyse- und Auswertungsfähigkeit von Frühwarninformationen, der verstärkten Vernetzung der Kontaktstellen und der Entwicklung neuer Frühmaßnahmen wird die OSZE nicht in der Lage sein, ihr gesamtes Potenzial zur Prävention von Konflikten abzurufen, solange operationelles Wirken nicht auf das notwendige Problembewusstsein und die Bereitschaft zu politischem Handeln stößt. Der vorliegende Beitrag hat auch gezeigt, dass die Wirkungsmacht der OSZE in allen Phasen des Konfliktzyklus maßgeblich davon abhängt, ob die Teilnehmerstaaten bereit sind, in der OSZE mehr als einen Notfallkoffer zu sehen. Gleichzeitig offenbaren sich vor allem anhand der Langzeitkonflikte im OSZE-Raum die negativen Auswirkungen von fehlendem politischem Handlungswillen der Teilnehmerstaaten, insbesondere derer, die in unterschiedlichem Maße Teil jener Auseinandersetzungen sind. Fehlender politischer Wille bzw. fehlender Konsens in Fragen der Konfliktverhütung oder -lösung sollte jedoch nicht als alleiniger Gradmesser für politisches (Nicht-)Handeln missverstanden werden. Eine konstruktive, auf Multilateralismus und Dialog ausgerichtete Außenpolitik muss gerade vor diesem Hintergrund an ihrem Anspruch, Konsens als Produkt langfristiger und dialektischer Austauschbeziehungen im normativen und interessengeleiteten Dialog zu sehen, sowie an ihrer Fähigkeit, einen solchen Konsens herbeizuführen, gemessen werden. Andernfalls laufen Plattformen wie die OSZE Gefahr, Opfer eines fatalistischen Zirkelschlusses zu werden, bei dem mangelnder politischer Wille der Teilnehmerstaaten zum Argument dafür genommen wird, multilaterale Politik zu umgehen und damit dringend benötigte Impulse zu versäumen.

Dies gilt im Besonderen für den Bereich der Konfliktprävention, der aufgrund der schwierigen Nachweisbarkeit von Ergebnissen seit jeher einen

schweren Stand hat. Neben der Weiterentwicklung operationaler Möglichkeiten, u.a. durch die direkte Einbindung lokaler *Insider Mediators* und die verstärkte Nutzung der Wissensressourcen eben dieser Akteure zur Förderung des Aufbaus und der Weiterentwicklung von OSZE-Fähigkeiten sowohl vor Ort als auch in Wien, bleibt es hier von zentraler Bedeutung, den strukturierten Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten auch in grundlegenden Fragen der Konfliktbearbeitung nicht abreißen zu lassen. Zu diesem Zweck sollte die Stärkung der OSZE als Organisation für zivile Konfliktbearbeitung über einen längeren Zeitraum als ein Vorsitzjahr hinweg durch eine enge Abstimmung in der Troika erfolgen. Kleine Schritte wie die Stärkung der Frühwarnfunktion des Generalsekretärs im Ständigen Rat, die Flankierung durch zusätzliche informelle Diskussionsformate auf hochrangiger Ebene ebenso wie auf der Arbeitsebene sowie die engere Zusammenarbeit zwischen Vorsitz und Sekretariat in der bilateralen Vorbereitung können bereits jetzt die Stoßrichtung vorgeben. Vor der Ukraine Krise wurden die entscheidenden Reformschritte in erster Linie aufgrund politischen Desinteresses in vielen Teilnehmerstaaten und einer weitgehenden Vernachlässigung der OSZE-Plattformen verpasst. Auch wenn die Vertrauenskrise im OSZE-Raum noch über Jahre bestehen bleiben wird, wird bereits jetzt das Fundament für die Beantwortung der politisch-strategischen Fragen in der Zeit nach der Krise gelegt. Die Teilnehmerstaaten, allen voran die Vorsitzstaaten der OSZE, können es sich nicht erlauben, dieses Gelegenheitsfenster unvorbereitet zu öffnen.



## Friedenserhaltung durch die OSZE – konzeptioneller Rahmen und praktische Erfahrungen

Im *Helsinki-Dokument 1992 – Herausforderung des Wandels* beschrieben die KSZE-Teilnehmerstaaten Friedenserhaltung als „ein wichtiges operatives Element der Gesamtfähigkeit der KSZE zur [...] Krisenbewältigung“<sup>1</sup> und verabschiedeten eine Reihe von Richtlinien, die der KSZE das politische Mandat zur Durchführung friedenserhaltender Operationen erteilen. Trotz der enthusiastischen Sprache des Helsinki-Dokuments blieben die Bestimmungen zur Friedenserhaltung durch die OSZE bis heute „weitgehend ohne Umsetzung“.<sup>2</sup> Seit der Verabschiedung der Regelungen im Jahr 1992 wurde keine einzige friedenserhaltende Operation der OSZE mandatiert. Daraus könnte man schließen, dass Friedenserhaltung durch die OSZE ein rein theoretisches Unterfangen ohne konkrete Ergebnisse geblieben ist. Ein solcher Schluss wäre jedoch vielleicht voreilig. Es stimmt zwar, dass noch keine friedenserhaltende Operation der OSZE auf Grundlage der Richtlinien von Helsinki entsandt wurde; bei genauerer Betrachtung der OSZE-Feldoperationen<sup>3</sup> zeigt sich jedoch, dass diese eine ganze Reihe von Aufgaben erfüllen, die aus der Perspektive der Vereinten Nationen (VN) leicht in die Kategorie „Friedenssicherung“ bzw. „Friedenserhaltung“ fallen könnten. Die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) der OSZE in der Ukraine ist nur das jüngste Beispiel einer OSZE-Feldoperation, die sich um Friedenserhaltung bemüht. Unter dem Druck, auf konkrete Krisen reagieren zu müssen, waren die Teilnehmerstaaten bereit, Feldoperationen einzurichten, die ihrem Wesen und ihrer Funktion nach als friedenserhaltender Einsatz definiert werden können. Folgt man dieser Argumentation, könnte man also behaupten, dass die OSZE bereits eine Rolle in der Friedenserhaltung spielt, auch wenn sie ihre Aktivitäten nicht offiziell als Friedenserhaltung deklariert. Ausgehend von dieser etwas paradoxen Feststellung gibt der vorliegende Beitrag

- 
- 1 KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, Helsinki, 10. Juli 1992, Kapitel III, Absatz 17, S. 33, unter: <http://www.osce.org/mc/39530>. Der in der englischen Fassung des Helsinki-Dokuments verwendete Begriff „*peacekeeping*“ wird im deutschsprachigen Dokument mit „Friedenserhaltung“ wiedergegeben. „Friedenserhaltung“ und der von den Vereinten Nationen in der Agenda für den Frieden verwendete deutsche Begriff „Friedenssicherung“ (in der Agenda for Peace ebenfalls „*peacekeeping*“) werden im vorliegenden Beitrag synonym verwendet; dasselbe gilt für „friedenserhaltende Operationen“ und „Friedenssicherungseinsätze“ (Anmerkung der Redaktion).
  - 2 Heinz Vetschera, Zehn Jahre Konfliktverhütungszentrum – Entstehung und Entwicklung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 437-455, hier: S. 447.
  - 3 Die Feldoperationen der OSZE haben sich unabhängig vom Konzept der friedenserhaltenden Operationen als *Ad-hoc*-Arrangements in Reaktion auf aufeinanderfolgende Krisen entwickelt.

einen Überblick über die Rolle der OSZE bei der Friedenserhaltung und erörtert ihr Potenzial hinsichtlich zukünftiger Entwicklungen.

### *Friedenserhaltung – auf dem Weg zu einem konzeptionellen Rahmen*

Obwohl der Begriff „Friedenssicherung“ bzw. „Friedenserhaltung“ zum politischen Vokabular gehört, seit er von den VN Ende der 1940er Jahre eingeführt wurde, gibt es noch immer keine einvernehmliche Definition.<sup>4</sup> Ein guter Ausgangspunkt dafür könnte jedoch die maßgebende Definition aus der *Agenda für den Frieden* des Generalsekretärs der Vereinten Nationen sein:

„*Friedenssicherung* bezeichnet die Errichtung einer Präsenz der Vereinten Nationen vor Ort, was bisher mit Zustimmung aller beteiligten Parteien geschah, im Regelfall unter Beteiligung von Militär- und/oder Polizeikräften der Vereinten Nationen und häufig auch von Zivilpersonal. Die Friedenssicherung ist eine Technik, welche die Möglichkeiten für eine Konfliktverhütung wie auch eine Friedensschaffung noch erweitert.“<sup>5</sup>

Auch wenn diese Definition nicht besonders präzise ist, enthält sie doch die wichtigsten Elemente, die Friedenssicherung charakterisieren: Friedenssicherung ist *freiwillig* und wird von international rekrutiertem militärischem und/oder zivilem Personal, das keinen Kombattantenstatus hat, mit dem Ziel durchgeführt, den Frieden in einem Krisengebiet aufrechtzuerhalten.<sup>6</sup>

In ihrer ursprünglichen Ausprägung hatten Friedenssicherungseinsätze keine allgemein anerkannte Form, sondern waren jeweils eine *Ad-hoc*-Reaktion zur Bewältigung von Konflikten, die während des Kalten Krieges ausbrachen. Dennoch änderte sich die „Doktrin“ der Friedenssicherungseinsätze in dieser Zeit nur wenig. Es bildete sich eine Reihe von Prinzipien heraus, die die Grundlage des Konzepts traditioneller Friedenssicherung bildeten, das bis heute maßgeblich ist.<sup>7</sup> Am wichtigsten war dabei die Herausbildung der „heiligen Dreifaltigkeit“ der Friedenssicherung, d.h. der Minimalbedingungen,

---

4 Vgl. Klaus Törnudd, *Peacekeeping in the OSCE Region since 1992: Changes in Doctrine and Practices*, PC.DEL/210/03, 7. März 2003, S. 1; Guergana Velitchkova, *NATO-OSCE Interaction in Peacekeeping: Experience and Prospects in Southeast Europe*, NATO/EAPC Research Fellowship 2000-2002. Final Report, Juni 2002, S. 2, unter: <http://www.nato.int/acad/fellow/99-01/Velitchkova.pdf>.

5 *Agenda für den Frieden: Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung*, Bericht des Generalsekretärs gemäß der am 31. Januar 1992 von dem Gipfeltreffen des Sicherheitsrats verabschiedeten Erklärung, in: Vereinte Nationen, Generalversammlung, Sicherheitsrat, A/47/277, S/24111, 17. Juni 1992 (Hervorhebung im Original), unter: <http://www.un.org/depts/german/friesi/afried/a47277-s24111.pdf>.

6 Vgl. die von Törnudd übernommene Definition, a.a.O. (Fußnote 4), S. 17.

7 Vgl. John Mackinlay, *The Development of Peacekeeping Forces*, in: Kurt R. Spillmann, (Hrsg.), *Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives*, Bern 2001, S. 55-73, hier: S. 55-56.

die Friedenssicherungseinsätze erfüllen müssen: Zustimmung, Unparteilichkeit und Nichtanwendung von Gewalt. Die *Zustimmung* der gastgebenden Parteien zur Durchführung eines Friedenssicherungseinsatzes wird weithin als unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg und das Überleben eines solchen Einsatzes anerkannt.<sup>8</sup> Das Erfordernis der Zustimmung wahrt nicht nur die Souveränität der Aufnahmeländer und stellt somit sicher, dass Friedenstruppen nicht als „Invasoren“ betrachtet werden, die sich in die inneren Angelegenheiten eines Staates einmischen. Die Zustimmung des Aufnahmelandes zur Entsendung einer Friedensmission verringert auch das Risiko für die Friedenstruppen, da sie an das Prinzip der Nichtanwendung von Gewalt gebunden und somit von den Sicherheitsgarantien des Aufnahmelandes abhängig sind.<sup>9</sup> Der Grundsatz der Zustimmung hängt eng mit dem zweiten Prinzip der Friedenssicherung zusammen, der *Unparteilichkeit*. Wird ein Friedenssicherungseinsatz als parteiisch wahrgenommen, zögern die Konfliktparteien in der Regel, dem Einsatz zuzustimmen, oder ziehen ihre Zustimmung möglicherweise sogar wieder zurück.<sup>10</sup> Das dritte Prinzip, die *Nichtanwendung von Gewalt*, verpflichtet die Angehörigen der Friedenstruppen dazu, Gewalt höchstens als letztes Mittel der Selbstverteidigung anzuwenden. Zustimmung und Unparteilichkeit sollten Friedeneinsätzen „ein Gefühl der Sicherheit [geben], das die Anwendung von Gewalt ausschließt“.<sup>11</sup> Oder wie Sir Brian Urquhart hervorhebt: Die Stärke eines Friedenssicherungseinsatzes beruht nicht auf seiner Fähigkeit, Gewalt anzuwenden, sondern auf dem Prinzip der Nichtanwendung von Gewalt, das es den Friedenstruppen erlaubt, ihr Ansehen als neutrale Beobachter zu wahren.<sup>12</sup> Zusammengekommen bilden Zustimmung, Unparteilichkeit und die Nichtanwendung von Gewalt ein Dreieck aus sich gegenseitig verstärkenden grundlegenden Prinzipien.<sup>13</sup>

Die ersten Friedenssicherungseinsätze der VN – auch bekannt als „Beobachtermissionen“ – wurden zumeist entsandt, um die Einhaltung von Waffenstillständen durch die Streitkräfte von Staaten, die sich in einer Konfliktsituation befanden, zu überwachen und der internationalen Gemeinschaft objektiv über die Sicherheitslage vor Ort Bericht zu erstatten. Darüber hinaus sollten die Beobachter durch Beratung, Hilfestellung und Vermittlung zur Dees-

8 Vgl. Robert A. Rubinstein, *Peacekeeping under Fire. Culture and Intervention*, London 2008, S. 25; Jaïr van der Lijn, *If only there were a blueprint! Factors for Success and Failure of UN Peace-Building Operations*, in: *Journal of International Peacekeeping* 1-2/2009, S. 45-71, hier: S. 47-48.

9 Vgl. Michael W. Doyle/Nicholas Sambanis, *The UN Record on Peacekeeping Operations*, in: *International Journal* 3/2007, S. 494-518, hier: S. 500; United Nations Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*, New York 2008, S. 31-32.

10 Vgl. Denis M. Tull, *When They Overstay Their Welcome: UN Peacekeepers in Africa*, in: *Journal of International Peacekeeping* 3-4/2013, S. 179-200, hier: S. 183.

11 Rubinstein, a.a.O. (Anm. 8), S. 29; Stean A.N. Tshiband, *Peacekeeping: A Civilian Perspective?*, in: *Journal of Conflictology* 2/2010, S. 1-9, hier: S. 5.

12 Vgl. Brian Urquhart, *A Life in Peace and War*, London 1987, S. 178-179.

13 Vgl. Tull, a.a.O. (Anm. 10), S. 183.

kalation und zur Eindämmung der Gewalt beitragen. Mit zumeist wenigen Hundert Einsatzkräften waren die Beobachtermissionen eher klein und bestanden im Gegensatz zu unserer heutigen Vorstellung von traditionellen Friedenssicherungseinsätzen ausschließlich aus unbewaffneten Zivilisten. Beobachtermissionen werden daher manchmal auch als das zivile Gesicht traditioneller Friedenssicherung bezeichnet.<sup>14</sup> Der „Kerntyp“ traditioneller Friedenssicherungseinsätze bildete sich 1956 heraus, als die ersten VN-Friedenstruppen auf den Sinai entsandt wurden. Diese Friedenssicherungseinsätze zählten in der Regel mehrere tausend Teilnehmer und wurden üblicherweise in einheitlich ausgebildeten Einheiten („*formed units*“) entsandt, um die Konfliktparteien physisch voneinander zu trennen. Die gegnerischen Armeen wurden voneinander isoliert, indem eine „Trennungszone“ eingerichtet wurde, eine Pufferzone, in der VN-Friedenstruppen patrouillierten.<sup>15</sup> Sobald die Pufferzone eingerichtet war, hatten die Friedenstruppen die Aufgabe, die Demilitarisierung, einschließlich der Abgabe der Waffen und des Truppenabzugs, zu überwachen und tägliche Patrouillen durchzuführen.<sup>16</sup> Mit dem Ende des Kalten Krieges führten die Veränderung des internationalen Umfelds und die Entwicklung neuer normativer Paradigmen zu einer neuen Generation von Friedenssicherungseinsätzen, den sogenannten „multidimensionalen“ Friedensmissionen. Das sich herausbildende Konzept multidimensionaler Friedenssicherungseinsätze kann anhand von fünf Merkmalen definiert werden: Erstens werden diese Friedensmissionen typischerweise entsandt, ohne dass es irgendeine Art von Waffenstillstandsabkommen gibt, oder in Situationen, in denen ein solches Abkommen zu scheitern droht. Sie müssen somit in einem Umfeld anhaltender gewaltsamer Konflikte operieren.<sup>17</sup> Darüber hinaus haben Friedenssicherungseinsätze es nicht mehr nur mit regulären Armeen zu tun, sondern sehen sich mit einer ganzen Reihe von paramilitärischen Gruppierungen konfrontiert, die oftmals wenig Disziplin und unklare Kommandostrukturen aufweisen.<sup>18</sup> Die Fähigkeit des Aufnahmelandes, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten und die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten, ist oft gering und kann durch abtrünnige Gebiete zusätzlich gefährdet sein. Zweitens spielen multidimensionale Friedensmissionen zumeist eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung politischer Bemühungen um die Beilegung eines Konflikts. Ihr Mandat besteht häufig darin, den Konfliktparteien Gute Dienste zu leisten, den politischen Dialog und die Versöhnung zu erleichtern und den Friedensprozess als Ganzes poli-

---

14 Vgl. A. Walter Dorn, *Keeping Watch: Monitoring Technology and Innovation in UN Peace Operations*, Tokyo 2011, unter: [http://walterdorn.net/pdf/KeepingWatch\\_Dorn\\_CompleteBook-NoCover\\_UNUP\\_2011.pdf](http://walterdorn.net/pdf/KeepingWatch_Dorn_CompleteBook-NoCover_UNUP_2011.pdf), S. 10; Alex J. Bellamy/Paul Williams, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge 2010, S. 175.

15 Vgl. Mackinlay, a.a.O. (Anm. 7), S. 57-61.

16 Vgl. Bellamy/Williams, a.a.O. (Anm. 14), S. 175.

17 Vgl. ebenda, S. 194.

18 Vgl. United Nations, General Assembly, Security Council, *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, A/50/60-S/1991/1, 3. Januar 1995, Absatz 12.

tisch zu unterstützen.<sup>19</sup> Drittens werden multidimensionale Friedensmissionen zwar zumeist während eines gewaltsamen Konflikts oder danach entsandt, sie könnten jedoch „so gestaltet werden, dass sie für alle Phasen [des Konfliktzyklus] besser geeignet sind“.<sup>20</sup> Von größter praktischer Bedeutung ist wahrscheinlich die neue Rolle, die Friedensmissionen bei der Friedenskonsolidierung spielen. Als Folge dieser Entwicklung sollen Friedensmissionen – viertens – in mehreren Dimensionen tätig werden und eine Reihe neuer Aufgaben übernehmen, wie z.B. bei der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration, der Sicherheitssektorreform, der Überwachung der Menschenrechtssituation, im Bereich Wahlunterstützung und beim Staatsaufbau.<sup>21</sup> Fünftens umfassen multidimensionale Friedensmissionen – im Gegensatz zu traditionellen Friedenssicherungseinsätzen, die mit Ausnahme von Beobachtermissionen zumeist militärischer Natur sind – typischerweise militärische, polizeiliche und zivile Komponenten. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die militärische Komponente immer noch den größten Teil eines Friedenssicherungseinsatzes ausmacht, unabhängig davon, ob die Operation die traditionelle oder die multidimensionale Variante der Friedenssicherung darstellt.<sup>22</sup>

### *Der konzeptionelle Rahmen der OSZE für die Friedenserhaltung*

Die Idee, die KSZE mit einem Mandat zur Friedenserhaltung auszustatten, taucht erstmals 1992 im Dokument des Prager Ministerratstreffens über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen auf, in dem das Folgetreffen von Helsinki damit beauftragt wird, „auch die Möglichkeiten friedenserhaltender Maßnahmen durch die KSZE oder eine Rolle der KSZE bei friedenserhaltenden Maßnahmen sorgfältig [zu] erwägen“.<sup>23</sup> Nach mehreren Verhandlungsrunden im Anschluss an das Prager Treffen beschlossen die Teilnehmerstaaten, der KSZE ein formales Mandat zur Durchführung von friedenserhaltenden Operationen zu erteilen, und verabschiedeten auf dem Gipfeltreffen von Helsinki im Jahr 1992 entsprechende Richtlinien.<sup>24</sup> Dem Helsinki-Dokument zufolge umfassen friedenserhaltende Operationen – je nach konkreter Konfliktsituation und entsprechend ihrem Mandat – ziviles und/oder militärisches Personal und können eine Vielfalt von Formen anneh-

19 Vgl. United Nations Department of Peacekeeping Operations, a.a.O. (Anm. 9), S. 22-24.

20 Vgl. Oldrich Bures, A Mid-Range Theory of International Peacekeeping, in: *International Studies Review* 3/2007, S. 407-436, hier: S. 420.

21 Vgl. United Nations Department of Peacekeeping Operations, a.a.O. (Anm. 9), S. 28.

22 Vgl. Tshiband, a.a.O. (Anm. 11), S. 6.

23 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Kapitel VI, Absatz 23, in: *Zweites Treffen des Rates, Prag, 30.-31. Januar 1992*, S. 14-24, hier: S. 19, unter: <http://www.osce.org/node/40272>.

24 Vgl. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung (einschließlich Erkundungs- und Berichterstattemissionen und KSZE-Friedenserhaltung), friedliche Beilegung von Streitfällen, insbesondere Absätze 17-56, KSZE-Friedenserhaltung, in: *KSZE, Helsinki-Dokument 1992*, a.a.O. (Anm. 1), S. 30-39, hier: S. 33-38.

men, von Beobachter- und Überwachungsmissionen bis hin zu größeren Einsätzen von Streitkräften. Zu den möglichen Aufgaben einer friedenserhaltenden Operation gehören die Überwachung von Waffenstillständen und Truppenabzügen, die Unterstützung bei der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung sowie humanitäre und andere Hilfeleistungen für Flüchtlinge. Keine der von den friedenserhaltenden Operationen wahrgenommenen Aufgaben dürfen Zwangsmaßnahmen umfassen. Des Weiteren enthält das Helsinki-Dokument eine Reihe von Voraussetzungen für den Einsatz einer friedenserhaltenden Operation. Die ersten drei davon – die Zustimmung der direkt betroffenen Parteien, die Unparteilichkeit der friedenserhaltenden Operation sowie die Anwendung von Gewalt ausschließlich zur Selbstverteidigung – sind als die Grundprinzipien der Friedenssicherung durch die VN bekannt. Die Bestimmungen von Helsinki legen jedoch noch eine Reihe weiterer Voraussetzungen fest: einen im Konsens gefassten Beschluss des Ständigen Rats der OSZE (seinerzeit des Ausschusses Hoher Beamter, AHB), ein klares und präzises Mandat, das Vorhandensein eines dauerhaften Waffenstillstands sowie Sicherheitsgarantien für das Personal zu jeder Zeit. Diese im Helsinki-Dokument von 1992 enthaltenen sehr detaillierten Regeln für die OSZE-Friedenserhaltung sind erstaunlich, wenn man bedenkt, dass die VN-Friedensmissionen aus der Praxis heraus entstanden sind und nie in der Charta der Vereinten Nationen kodifiziert wurden. Es scheint, dass die OSZE die Bestimmungen weitgehend dem nachempfunden hat, „was die Praxis der VN im Laufe der Jahre an konkreten Ergebnissen hervorgebracht hat“.<sup>25</sup> Wie die Richtlinien von Helsinki zeigen, gehen die Bestimmungen der OSZE zur Friedenserhaltung sogar noch weiter, indem sie Bedingungen hinzufügen, die zwar Gegenstand von Diskussionen über Friedenssicherung in den VN waren, in der Praxis jedoch kaum anzutreffen sind. Dies wiederum wirft die Frage auf, wie praktikabel die OSZE-Bestimmungen zur Friedenserhaltung in der Praxis sein würden.

#### *Optionen und operative Fähigkeiten der OSZE zur Friedenserhaltung*

Obwohl die OSZE noch nie eine friedenserhaltende Operation durchgeführt hat, halten die Diskussionen über eine Beteiligung der OSZE an der Friedenserhaltung seit der Verabschiedung der Helsinki-Richtlinien an. Die bedeutendste Überprüfung fand 2003 statt, nachdem die Teilnehmerstaaten beschlossen hatten, eine OSZE-Überprüfungskonferenz zur Friedenserhaltung abzuhalten, um die Fähigkeit der OSZE zur Durchführung von friedenserhaltenden Operationen zu bewerten und Optionen für eine mögliche Beteiligung der OSZE an der Friedenserhaltung im OSZE-Gebiet zu erkunden. Ein vom Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE vorbereitetes Hintergrundpa-

---

25 Rob Siekman Commentary: CSCE versus UN Peacekeeping, in: Helsinki Monitor 4/1992, S. 18-20, hier: S. 18

pier gibt einen besonders interessanten Einblick in die Diskussionen über die verschiedenen Einsatztypen, die die Organisation ins Auge fassen könnte, sowie die operativen Kapazitäten, die im Einzelfall erforderlich wären. Um den Teilnehmerstaaten einen Orientierungsrahmen zu geben, beschreibt das Papier exemplarisch vier Typen möglicher friedenserhaltender Operationen der OSZE: An erster Stelle nennt es die traditionellen *Blauhelmeinsätze*, die von militärischen Kräften etwa in der Stärke eines Bataillons durchgeführt werden und über militärische Kontroll- und Kommandostrukturen unter der Leitung eines Befehlshabers verfügen. Zweitens könnten im Rahmen eines breiter angelegten Friedenssicherungskonzepts *unbewaffnete Beobachter- und/oder Überwachungsmissionen* entsandt werden, um die Einhaltung von Waffenstillstandsabkommen zu überwachen, vertrauensbildende Maßnahmen durchzuführen und die Achtung der Menschenrechte zu überprüfen. Die dritte Option ist eine *Kombination aus den ersten beiden Optionen, die Polizeikräfte, ziviles Personal und Streitkräfte umfasst*. Dieser Operationstyp könnte als Sicherheitsanbieter fungieren, der es dem zivilen Teil der Operation ermöglicht, seinen Aufgaben in einem instabilen Sicherheitsumfeld nachzukommen. Als vierte Option könnte sich die OSZE schließlich dafür entscheiden, *friedenserhaltende Einsätze gemeinsam mit anderen Organisationen* durchzuführen. Die OSZE würde dabei die politische Kontrolle über die Einsätze ausüben, die in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen durchgeführt oder an andere Organisationen vergeben werden.<sup>26</sup> Hinsichtlich der Beurteilung der operativen und logistischen Fähigkeiten, die für die Durchführung der genannten Operationen nötig wären, wird in dem Papier betont, dass das Sekretariat nicht darauf vorbereitet sei, traditionelle Blauhelmeinsätze durchzuführen. Es seien weder die für die Aufstellung und Entsendung einheitlich ausgebildeter Einheiten erforderlichen Strukturen vorhanden, noch sei die Organisation dazu in der Lage, die notwendige logistische Unterstützung und Ausbildung für bewaffnete friedenserhaltende Einsätze bereitzustellen. Das KVZ wäre daher darauf angewiesen, dass OSZE-Teilnehmerstaaten oder andere Organisationen Truppenkontingente und logistische Unterstützung zur Verfügung stellen. Im Unterschied zu Streitkräften ist die OSZE jedoch mit der Entsendung und Durchführung unbewaffneter ziviler Missionen vertraut. In solchen Fällen könnte das KVZ seine bestehenden Rekrutierungsverfahren nutzen und hätte auch ausreichende Kapazitäten für die Planung, Vorbereitung und die anschließende Unterstützung der Einsätze. Hinsichtlich multidimensionaler friedenserhaltender Einsätze ähneln die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung einheitlich ausgebildeter Kontingente sowie bei der Bereitstellung logistischer Unterstützung den Problemen, die im Zusammenhang mit traditionellen Friedenssicherungseinsätzen genannt wurden. Zur

---

26 Vgl. OSCE Conflict Prevention Centre, Current OSCE Capabilities for Deploying and Running Peacekeeping Operations, SEC.GAL/81/03, 5. Mai 2003; Permanent Mission of the Netherlands, Potential Options for OSCE Activities in the Field of Peacekeeping Operations, CIO.GAL/54/03/Rev.1, 9. Juli 2003.

vierten Option stellt das Papier fest, dass die OSZE prinzipiell mit anderen Organisationen zusammenarbeiten oder auf schlüsselfertige Operationen zurückgreifen könnte. Für eine effektive Zusammenarbeit müssten jedoch zunächst Vereinbarungen getroffen werden, die die Kooperation in den verschiedenen Phasen der Operation erleichtern. Gleichzeitig müssten geeignete Kontroll- und Kommandostrukturen geschaffen werden, die es den Aufsichtsorganen ermöglichen, eine wirksame strategische Leitung auszuüben. Zusammenfassend kommt das Dokument zu dem Schluss, dass die OSZE weder über die Erfahrung noch über die Fähigkeit verfügt, bewaffnete friedenserhaltende Einsätze des Blauhelmtyps durchzuführen. Sollten die Teilnehmerstaaten beschließen, bewaffnete friedenserhaltende Operationen durchzuführen, wären substanzielle und kostenintensive Verbesserungen der operativen Fähigkeiten des Sekretariats erforderlich. Als Alternative kämen schlüsselfertige Einsätze infrage. Dies würde bedeuten, dass Teilnehmerstaaten oder andere Organisationen der OSZE vollständige und einheitlich ausgebildete Einheiten zur Verfügung stellen, die interoperabel sowie operativ und logistisch autark sind.

Bei der Überprüfungs-konferenz wurde nicht nur ein Mangel an operativen Fähigkeiten der OSZE zur Entsendung bewaffneter friedenserhaltender Operationen konstatiert. Es zeigte sich auch eine generelle Zurückhaltung der Teilnehmerstaaten, traditionelle Friedensmissionen zu entsenden. Die Mehrheit der Staaten stellte den zusätzlichen Nutzen eines Engagements der OSZE bei der bewaffneten Friedenserhaltung infrage. Statt Strukturen zu duplizieren, die bereits an anderer Stelle existieren, wäre die OSZE besser beraten, auf ihr allseits bekanntes Know-how im Bereich Frühwarnung und Konfliktverhütung aufzubauen.<sup>27</sup> Auch auf die finanziellen Folgen eines potenziellen Engagements der OSZE bei der Friedenserhaltung wurde mehrmals hingewiesen. Angesichts der Tatsache, dass der Organisation die notwendigen Planungskapazitäten sowie ein geeignetes logistisches Unterstützungssystem fehlen, wären erhebliche finanzielle Investitionen erforderlich, um das KVZ in die Lage zu versetzen, militärische friedenserhaltende Operationen durchzuführen.<sup>28</sup> Und schließlich zögerten die Teilnehmerstaaten auch, allein schon über die Idee zu diskutieren, dass sich die OSZE an militärischer Friedenserhaltung beteiligen könnte, was darin begründet war, dass die OSZE keine Rechtspersönlichkeit hat und somit auch keine *Status of Forces Agreements* (SOFAs) zwischen der OSZE und den Gastgeberstaaten abgeschlossen

---

27 Vgl. Permanent Mission of Italy to the OSCE (Italian Presidency of the European Union), Statement to the Tenth Meeting of the Informal Open-ended Working Group of Friends on the OSCE Role in the Field of Peacekeeping, PC.DEL/1378/03, 14. November 2003; Permanent Mission of the United States, Statement on U.S. Peacekeeping Paper, PC.SMC/40/98, 29. Mai 1998.

28 Vgl. ebenda sowie Permanent Mission of Finland to the OSCE, Report of the Informal Open-ended Group of Friends of the Chair on the OSCE Role in the Field of Peacekeeping, PC.DEL/1425/03, 27. November 2003.

werden können.<sup>29</sup> Aufgrund all dieser Streitpunkte war es unmöglich, einen Konsens über konkrete Schritte zur Stärkung der Rolle der OSZE bei der Friedenserhaltung zu finden. Dennoch haben die Diskussionen auf der Überprüfungskonferenz dazu geführt, dass man sich schließlich weitgehend darin einig war, dass sich die Konzepte und die Praxis der Friedenserhaltung im Laufe der letzten zehn Jahre deutlich weiterentwickelt haben. Während Friedenserhaltung in der Anfangsphase noch ein vorwiegend militärisches Unterfangen war, stellt sie heute eine multifunktionale Anstrengung dar, die sowohl zivile als auch militärische Elemente einschließt.<sup>30</sup> Im Hinblick auf die Rolle der OSZE bei der Friedenserhaltung zeigen diese Überlegungen, dass zumindest diejenigen Aktivitäten, die den zivilen Teil der Friedenserhaltung ausmachen, eindeutig zu den Kernkompetenzen der OSZE gehören. So war die Mehrheit der Teilnehmerstaaten der Meinung, dass die OSZE bereits Friedenserhaltung betreibt, auch wenn sie ihre Aktivitäten nicht offiziell als solche bezeichnet.<sup>31</sup>

### *Die Erfahrung der OSZE im Bereich der Friedenserhaltung*

Die KSZE sammelte ihre ersten praktischen Erfahrungen auf dem Gebiet der Friedenserhaltung bereits kurz nach der Verabschiedung der Helsinki-Richtlinien. Mit dem Ziel, die Situation vor Ort zu stabilisieren, nachdem eine informelle Vereinbarung über einen Waffenstillstand zur Beendigung des Konflikts in Berg-Karabach erreicht worden war, erklärten die Teilnehmerstaaten auf dem Budapester Gipfeltreffen von 1994 „ihren politischen Willen [...] eine multinationale Friedenstruppe der KSZE [...] auf der Grundlage von Kapitel III des Helsinki-Dokuments 1992 [aufzustellen]“.<sup>32</sup> Die Hocharangige Planungsgruppe, die zur Vorbereitung der zukünftigen Operation eingerichtet wurde, begann daraufhin darüber nachzudenken, welche Form eine friedenserhaltende Operation der OSZE annehmen könnte und welche operativen Erfordernisse sie erfüllen müsste.<sup>33</sup> Der im Juni 1995 vorgestellte Entwurf sah eine Truppenstruktur bestehend aus drei Infanteriebataillonen, zwei oder drei unabhängigen Infanteriekompanien sowie Beobachter und Unterstützungs- und Logistikeinheiten mit einer Gesamtpersonalstärke von rund 3.000 Mann

---

29 SOFAs bieten friedenserhaltenden Operationen vor Ort Rechtsschutz. Vgl. Statements of delegations at the OSCE Workshop on Peacekeeping, Permanent Mission of Finland, OSCE Workshop on Peacekeeping, PC.DEL/426/03, 2. Mai 2003.

30 Vgl. Branislav Milinkovic, OSCE Peacekeeping: Still Waiting to Perform!, in: Helsinki Monitor 3/2004, S. 193-201, hier: S. 198.

31 Vgl. Permanent Mission of Italy to the OSCE, a.a.O. (Anm. 27); Permanent Mission of Finland to the OSCE, a.a.O. (Anm. 28).

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

33 Vgl. Heikki Vilén, Planning a Peacekeeping Mission for the Nagorno-Karabakh Conflict, in: Security Dialogue 1/1996, S. 91-94, hier: S. 92-93.

vor, deren Einsatzkosten sich in den ersten sechs Monaten auf 100 Millionen US-Dollar belaufen würde.<sup>34</sup> Der Umfang des geplanten Unternehmens weckte jedoch Bedenken unter den Teilnehmerstaaten. Ob die OSZE operativ dazu in der Lage sein würde, eine derartig große Operation durchzuführen, war zweifelhaft. Die Teilnehmerstaaten befürchteten daher, dass eine erhebliche Verstärkung des KVZ und eine deutliche Aufstockung des Haushalts erforderlich sein würden.<sup>35</sup> Am stärksten umstritten war jedoch die Frage, wie das Prinzip der Nichtanwendung von Gewalt zu interpretieren war. Während der Entwurf für die Zusammensetzung der Operation in Übereinstimmung mit den Helsinki-Richtlinien Zwangsmaßnahmen explizit ausschloss, schien der Entwurf für die Einsatzregeln diese Bestimmungen jedoch zu verwässern, indem er festlegte, dass die Beobachter nicht nur zur Selbstverteidigung bewaffnete Gewalt anwenden dürften, sondern auch in Situationen, in denen die Operation mit Gewalt daran gehindert wird, ihr Mandat auszuüben.<sup>36</sup> Mehrere Delegationen äußerten Bedenken darüber, ob diese Bestimmung den Erfordernissen einer Operation entspräche, die von einer regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen – wie sie die OSZE darstellt –, das lediglich die friedliche Beilegung von Konflikten erlaubt, durchgeführt werde. Es wurde daher für notwendig gehalten, die Genehmigung des VN-Sicherheitsrats einzuholen, da die Anwendung von Gewalt nicht völlig ausgeschlossen werden konnte.<sup>37</sup> Auch wenn die Bedingungen für die Durchführung der friedenserhaltenden Operation letztlich niemals erfüllt wurden und ein konkretes Ersuchen an den Sicherheitsrat somit unnötig wurde, hatte die Diskussion über die Anwendung von Gewalt dennoch erheblichen Einfluss auf die in der OSZE geführten Debatten über Friedenserhaltung. Zum ersten Mal diskutierten die Teilnehmerstaaten über die Notwendigkeit, friedenserhaltende Operationen mit „robusten Mandaten“ auszustatten, damit sie ihre Aufgaben effektiv erfüllen können. Die Diskussionen wurden stark beeinflusst von den Erfahrungen der UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) in Bosnien die inmitten eines Bürgerkriegs operieren musste – jedoch ohne robuste Einsatzregeln. Aus der Sicht vieler Teilnehmerstaaten hatte das Scheitern der UNPROFOR gezeigt, dass in Konflikten wie den sogenannten „neuen Kriegen“ nur eine robuste Friedensmission über die für eine effektive Eskalationsdominanz erforderlichen Fähigkeiten verfügen würde. Konflikte, bei denen die Entsendung einer traditionellen

---

34 Vgl. High Level Planning Group, Mission Statement for a Possible Peacekeeping Mission to the Nagorno-Karabakh Conflict, REF.CIO/23/95. Corr. 1, 27. Juni 1995.

35 Vgl. Permanent Mission of Austria to the OSCE, Comments and Suggestions on the HLPG Concept for OSCE PKM to Nagorno-Karabakh, REF.PC/628/95, 16. Oktober 1995; Permanent Mission of Ireland to the OSCE, Comments on the HLPG Concepts, REF.PC/521/95, 19. September 1995; Permanent Mission of Switzerland to the OSCE, Mission Concept on the High-Level Planning Group. Comments, REF.CIO/71/95, 18. September 1995.

36 Vgl. Rules of Engagement, Anlage zu REF.CIO/23/95.Corr. 1, a.a.O. (Anm. 34).

37 Vgl. Marjanne de Kwaasteniet, Alba: A lost Opportunity for the OSCE, in: Helsinki Monitor 1/1998, S. 15-22, hier: S. 18.

friedenserhaltenden Operation oder sogar einer unbewaffneten Beobachtermission angemessen wäre, seien hingegen zur Ausnahme geworden.<sup>38</sup> Für die Friedenserhaltung durch die OSZE bedeutete dies, dass die Möglichkeit zur Entsendung einer Friedensmission unter OSZE-Flagge deutlich geringer geworden war. Obwohl die OSZE im Prinzip eine militärische friedenserhaltende Operation durchführen könnte, die unter einem robusten Mandat des Sicherheitsrats agiert, wird es in der Praxis wohl kaum dazu kommen. Wie bereits erwähnt, schrecken die meisten Teilnehmerstaaten vor der Entsendung militärischer friedenserhaltender Operationen zurück und plädieren stattdessen eindeutig dafür, den Beitrag der OSZE auf den zivilen Teil der Friedenserhaltung zu beschränken.

Die Vorbereitungen für eine friedenserhaltende Operation in Berg-Karabach schritten trotz der oben erwähnten Kontroversen voran. Mitte 1995 war die OSZE grundsätzlich auf den bevorstehenden Einsatz einer multinationalen Operation vorbereitet.<sup>39</sup> Da es jedoch nicht gelang, einen stabilen Waffenstillstand zu erreichen, und die Konfliktparteien nicht in der Lage waren, sich auf ein Mandat zu einigen, waren die Voraussetzungen für die Durchführung einer im Rahmen der Helsinki-Richtlinien eingerichteten friedenserhaltenden Operation zu keiner Zeit erfüllt. So wurde die Durchführung der ersten friedenserhaltenden Operation der OSZE verhindert.<sup>40</sup>

Ihre ersten praktischen Erfahrungen mit der Einrichtung einer Feldoperation, die mit friedenserhaltenden Maßnahmen beauftragt war, sammelte die OSZE drei Jahre nach ihrem Versuch, eine friedenserhaltende Operation in Berg-Karabach durchzuführen. Am 25. Oktober 1998 verabschiedete der Ständige Rat den Beschluss, eine OSZE-Feldoperation im Kosovo – die Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) – einzurichten, die die Einhaltung des Holbrooke-Milošević-Abkommens und der Resolution 1199 des VN-Sicherheitsrats überprüfen sollte. Mit dem Beschluss, die KVM zu entsenden, betrat die OSZE ein für sie völlig unbekanntes Terrain. Das gilt nicht nur für die Größe der geplanten Mission, sondern auch für ihren Charakter, denn die KVM hatte den Auftrag, die Einhaltung des Waffenstillstands sowie die Reduzierung der jugoslawischen Streitkräfte auf den Stand vom Januar 1998 zu überprüfen – Aufgaben, die normalerweise von militärischen friedenserhaltenden Operationen wahrgenommen werden. Darüber hinaus sollte die KVM eine breite Palette von Aufgaben aus dem Bereich der menschlichen Dimension erfüllen, die von der Zusammenarbeit mit humanitären Organisationen über den Institutionenaufbau bis hin zur Wahlbeobachtung reichten.<sup>41</sup>

---

38 Vgl. Permanent Mission of Italy to the OSCE, a.a.O. (Anm. 27).

39 Vgl. Jerzy M. Nowak, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, in: Trevor Findlay (Hrsg.), *Challenges for the New Peacekeepers*, SIPRI Research Report Nr. 12, Oxford 1996, S. 121-141, hier: S. 134.

40 Vgl. Zusammenfassung des Vorsitzenden, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünftes Treffen des Ministerrats, DOC.MC/1/95, Budapest, 8. Dezember 1995, S. 1-4, hier: S. 1, unter: <http://www.osce.org/de/mc/40411>.

41 Vgl. Permanent Mission of Norway to the OSCE, *Agreement on the OSCE Kosovo Verification Mission*, CIO.GAL/65/98, 19. Oktober 1998.

Hätte die KVM ihre vorgesehene Größe von bis zu 2.000 Beobachtern erreicht, wäre sie viermal so groß gewesen wie alle vorherigen OSZE-Feldoperationen zusammen.<sup>42</sup> Dies stellte die Organisation jedoch vor eine gewaltige Herausforderung, da es für die Entsendung einer derart großen Mission keine geeigneten Strukturen gab.<sup>43</sup> Das Abordnungssystem funktionierte zwar gut, wenn es um die personelle Ausstattung von Missionen in einer Größenordnung von bis zu 25 Mitgliedern ging. Die Rekrutierung von 2.000 Beobachtern mithilfe desselben Systems erwies sich jedoch als äußerst schwierig. Kurz bevor die KVM aufbrechen sollte, waren erst zwei Drittel der geplanten Höchstzahl der Verifikateure rekrutiert worden – viel zu wenig, um eine ständige Präsenz auch nur in den wichtigsten Gebieten zu gewährleisten. Der unbefriedigend langsame Personalaufwuchs ging mit zahlreichen logistischen Problemen einher. Die Appelle der OSZE an die Teilnehmerstaaten, mobile medizinische Versorgungseinheiten sowie Rettungsfahrzeuge und gepanzerte Fahrzeuge zur Verfügung zu stellen, verhallten lange ungehört. Erst Ende November 1998 erhielt die KVM schließlich die ersten gepanzerten Fahrzeuge. Ende Dezember verfügte sie über 40 solcher Fahrzeuge – eins für sieben Verifikateure.<sup>44</sup> Es überrascht daher nicht, dass den Teilnehmerstaaten vor allem die physische Sicherheit der Verifikateure Sorge bereitete. Obwohl die jugoslawischen Behörden Sicherheitsgarantien abgegeben hatten, stand außer Frage, dass die Sicherheit der KVM auf taktischer Ebene vollständig von der Zustimmung der Kriegsparteien abhing. Da sie unbewaffnet waren, wären die OSZE-Verifikateure gewaltsamen Angriffen wehrlos ausgeliefert.<sup>45</sup> Andererseits brachte der Umstand, dass die Beobachter unbewaffnet waren, auch einige Vorteile mit sich. Erstens ist es fraglich, ob Milošević der Präsenz einer internationalen bewaffneten Streitmacht auf jugoslawischem Territorium zugestimmt hätte. Und zweitens lag es gerade an der Verwundbarkeit der OSZE-Verifikateure, dass sie von keiner Seite als Bedrohung empfunden wurden. Dies erwies sich als entscheidend für den Aufbau enger Beziehungen zu den Konfliktparteien, die es der Mission ermöglichten, ihre Aufgaben zu erfüllen.<sup>46</sup>

Wie bei allen friedenserhaltenden Operationen hing auch der Erfolg oder Misserfolg der KVM von Fortschritten auf dem Weg zu einer politischen Lösung ab. Die Wahrscheinlichkeit solcher Fortschritte schien jedoch in den

---

42 Vgl. William Walker, OSCE Verification Experiences in Kosovo, in: Ken Booth (Hrsg.), *The Kosovo Tragedy: The Human Rights Dimension*, London 2001, S. 127-145, hier: S. 128; Alex J. Bellamy/Stuart Griffin, *OSCE Peacekeeping: Lessons Learned from the Kosovo Verification Mission*, in: *European Security* 1/2002, S. 1-26, hier: S. 14.

43 Vgl. Márton Krasznai, *Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) – Voraussetzungen für ihre Einsatzbereitschaft*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2000*, Baden-Baden 2000, S. 149-158, hier: S. 149.

44 Vgl. Heinz Loquai, *Kosovo – Verpasste Chance für eine friedliche Konfliktlösung?*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1999*, Baden-Baden 1999, S. 91-103, hier: S. 94-97.

45 Vgl. Bellamy/Griffin, a.a.O. (Anm. 42), S. 17.

46 Vgl. ebenda, S. 18.

ersten Monaten des Jahres 1999 beständig abzunehmen. Die Verstöße aller Konfliktparteien gegen die Vereinbarungen nahmen zu und Verletzungen des Waffenstillstands wurden zum Normalfall. Für die KVM bedeutete dies, dass die Sicherheit ihres Personals nicht mehr gewährleistet werden konnte und die Mission abgezogen werden musste.<sup>47</sup>

Die Entsendung der Sonderbeobachtermission in die Ukraine<sup>48</sup> stellt die jüngste und wichtigste praktische Erfahrung der OSZE auf dem Gebiet der Friedenserhaltung dar. Mit seinem Beschluss vom 21. März 2014 rief der Ständige Rat eine Beobachtermission ins Leben, die zum „Abbau der Spannungen und zur Förderung des Friedens, der Stabilität und Sicherheit“ in der Ukraine beitragen sollte.<sup>49</sup> Konkret beauftragte der Ständige Rat die SMM, über die Sicherheitslage in ihrem Einsatzgebiet zu berichten, die Einhaltung der Menschenrechte zu beobachten und den Dialog vor Ort zu erleichtern, mit dem Ziel Spannungen abzubauen. Infolge der sich rapide verändernden Sicherheitsbedingungen kamen zu diesen „Kernaufgaben“ jedoch schon kurz nach der Entsendung der ersten Beobachter im März 2014 weitere Aufgaben hinzu. Die ukrainische Regierung verlor zunehmend die Kontrolle über die Ostukraine und die Kämpfe wurden von Tag zu Tag heftiger, was Patrouillen in einigen Gebieten zu einem riskanten Unterfangen machte. Gleichzeitig wurden die internationalen Verhandlungen zur Krise fortgesetzt. Am 3. September erreichten Russlands Präsident Wladimir Putin und der ukrainische Präsident Petro Poroschenko eine Einigung über einen sofortigen Waffenstillstand. Am 5. September wurde das Minsker Protokoll unterzeichnet und später um ein Memorandum ergänzt, in dem konkrete Maßnahmen zur Implementierung der im Protokoll vereinbarten Schritte dargelegt wurden.<sup>50</sup> Für die SMM bedeutete dies, dass ihre Aufgaben erheblich zunahmten. Der Mission wurde eine führende Rolle bei der Überwachung der Einhaltung des Abkommens übertragen, wobei sie neue Aufgaben übernahm, die normalerweise von militärischen Friedensmissionen erfüllt werden, wie z.B. die Überwachung des Waffenstillstands, die Überprüfung des Waffenabzugs sowie die Überwachung der russisch-ukrainischen Staatsgrenze. Vor diesem Hintergrund musste die angestrebte Zahl von 500 Beobachtern so schnell wie möglich entsandt werden. Gleichzeitig mussten verschiedene Anpassungen vorgenommen werden, damit die SMM in einem höchst unbeständigen Sicherheitsumfeld operieren und ihren neuen Aufgaben nachkommen konnte.

---

47 Vgl. Permanent Mission of Norway to the OSCE, Statement by the OSCE Chairman-in-Office, Foreign Minister Knut Vollebaek of Norway, to the Permanent Council, CIO.GAL/34/99, 26. März 1999.

48 Der Beitrag berücksichtigt den Zeitraum bis März 2015.

49 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014, S.1.

50 Vgl. Claus Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 205-221, hier: S. 212, 215-217; Interview der Autorin mit einem SMM-Beobachter, 1. Mai 2015.

Was die erste Herausforderung betraf, konnte das KVZ erhebliche Erfolge verzeichnen. War die schnelle Entsendung von Spezialisten bei der Einrichtung der KVM noch eines der Hauptprobleme der OSZE gewesen, so verlief der Rekrutierungsprozess für die SMM bemerkenswert effizient. Vor allem dank des erst vor Kurzem entwickelten OSZE-internen Personenverzeichnisses zur raschen Entsendung von Einsatzkräften (*rapid deployment roster*) konnte das KVZ erfahrene Mitarbeiter aus anderen Feldoperationen abziehen, um den Personalengpass in der ersten Aufbauphase der Mission zu überbrücken. Zudem erwies sich der „virtuelle Ausrüstungspool“ der OSZE – eine Datenbank, die eigens geschaffen worden war, um wichtige Ausrüstungsgegenstände schnellstmöglich bereitstellen zu können – für die Gewährleistung der raschen Aufstellung der SMM als äußerst nützlich. Dank dieser Datenbank, die Auskunft darüber gibt, wo entscheidende Ausrüstungsgegenstände beschafft werden können, sowie eines besonderen Vertragsmodells war das Sekretariat in der Lage, umgehend Splitterschutzwesten, gepanzerte Fahrzeuge sowie weitere überlebenswichtige Ausrüstung nach Kiew zu schicken.<sup>51</sup> Trotz dieser wichtigen Erfolge hatte die SMM nur wenig Zeit, sich zu konsolidieren. Stattdessen musste die Mission in Vorbereitung auf ihre neue Rolle als „Quasifriedensmission“ angepasst werden. Indem sie die ursprünglich als „weiche“ zivile Beobachtermission geplante SMM „härtete“, hat die OSZE es der SMM unter immensem Arbeitseinsatz möglich gemacht, in einem hochbrisanten Sicherheitsumfeld zu operieren und die neuen Aufgaben unter ihrem ursprünglichen Mandat zu erfüllen. Konkret bedeutete dies, dass Kandidaten mit einem militärischen oder ähnlichen Hintergrund bei der Rekrutierung bevorzugt wurden und dass neue Ausbildungsprogramme entwickelt wurden, in denen es um Themen wie Verifikation und Waffenstillstandsüberwachung, Stressbewältigung sowie den Umgang mit Geiselnahmen ging.<sup>52</sup> Eine weitere, keineswegs geringe Herausforderung bestand für das KVZ darin, ein missionsweites Sicherheitssystem zu schaffen und eine medizinische Infrastruktur aufzubauen, die den Ansprüchen einer Mission genügt, die in einem hochriskanten Umfeld operiert.<sup>53</sup> In Bezug auf Ersteres wurden alle Beobachter in der Ostukraine mit einer Sicherheitsausrüstung ausgestattet, zu der eine Splitterschutzweste, ein Helm, vom ukrainischen Außenministerium ausgestellte Diplomatenausweise, SMM-Abzeichen sowie jederzeit einsatzbereite gepanzerte Fahrzeuge gehörten.<sup>54</sup> Darüber hinaus wurden ein Ultrakurzwellenfunksystem, das die Kommunikation zwischen den Patrouillenmitgliedern ermöglicht, sowie ein missionsweites Satellitenkommunikationssystem für den Notfall eingerichtet. Gleichzeitig wurden Sanitäter und Krankenwagen in die Ostukraine entsandt. Und schließlich be-

---

51 Vgl. Neukirch, a.a.O. (Anm. 50), S. 208-209.

52 Vgl. Special Monitoring Mission to Ukraine, Weekly Report on Resources, SEC.FR/349/15, 24. April 2015.

53 Vgl. Neukirch, a.a.O. (Anm. 50), S. 217-219.

54 Vgl. Special Monitoring Mission to Ukraine, Security Summary – Main Upgrading Actions in SMM to date, SEC.FR/553/14, 15. September 2014

gann das Sekretariat mit den Planungen für den Ausbau der technischen Kapazitäten der Mission. Um die SMM-Beobachter in die Lage zu versetzen, ihre Verifikationsaufgaben noch effektiver wahrzunehmen, wurde ihre Arbeit durch technologische Informationsgewinnung, so z.B. durch Satellitenbilder, Drohnen, Überwachungskameras am Boden und in der Luft sowie Nachtsichtkameras, unterstützt.<sup>55</sup> Trotz dieser wichtigen Anpassungen erwies sich eine effektive Überwachung des Waffenstillstands dennoch als extrem schwierig, da OSZE-Beobachter ohne militärischen Hintergrund oftmals nicht über die Kenntnisse verfügen, die erforderlich sind, um bestimmte Waffenkategorien zu erkennen.<sup>56</sup> Gleichzeitig kann es selbst für Beobachter mit militärischem Hintergrund schwierig sein, militärische Objekte einem bestimmten Eigentümer zuzuordnen, da sie in den seltensten Fällen klar gekennzeichnet sind und ukrainische und russische Streitkräfte zudem häufig die gleiche Ausrüstung benutzen. Darüber hinaus hindern diejenigen, die im Besitz schwerer Waffen sind, die Beobachter oftmals daran, Zugang zu den Orten zu erlangen, an denen sich militärisches Gerät befinden könnte, oder halten Informationen, die für die SMM zur Überprüfung von Einzelheiten des Abzugs schwerer Waffen wesentlich wären, zurück.<sup>57</sup> Und schließlich erwies sich die Beobachtung der ukrainisch-russischen Grenze als nahezu unmögliche Aufgabe. Die OSZE-Beobachter überwachen lediglich zwei von acht Grenzübergangsposten, die von den Separatisten kontrolliert werden. Der Grenzabschnitt, den die SMM nicht überwachen kann, erstreckt sich dagegen auf eine Länge von rund 400 Kilometern.<sup>58</sup> Diese Schwierigkeiten wurden durch die sich ständig verschlechternde Sicherheitslage noch verschärft. Da die SMM-Beobachter unbewaffnet sind und somit nicht einmal zur Selbstverteidigung Waffengewalt anwenden können, sind sie ein leichtes Ziel für Angriffe oder Geiselnahmen.<sup>59</sup> Zudem müssen sich die Beobacherteams, die „auf der Seite der Rebellen“ operieren, voll und ganz auf die Sicherheitsgarantien der Rebellengruppen verlassen. Dies bedeutet wiederum, dass die Beobachter in einigen wichtigen Gebieten ihren Verifikationsaufgaben nur nachkommen können, solange sie von den Separatisten die notwendigen Garantien erhalten; aufgrund der Minengefahr müssen sie unter Umständen sogar von ihnen eskortiert werden. SMM-Beobachtern wurde auch wiederholt der Zugang zu wichtigen Gebieten verweigert, die von Separatistengruppen kontrolliert werden.<sup>60</sup>

- 
- 55 Vgl. Special Monitoring Mission to Ukraine, a.a.O. (Anm. 52); Special Monitoring Mission to Ukraine, Update on Preparations for the Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements, SEC.FR/170/15, 25. Februar 2015.
- 56 Vgl. Interview der Autorin mit einem SMM-Beobachter, 1. Mai 2015.
- 57 Vgl. Special Monitoring Mission to Ukraine, Update on Preparations, a.a.O. (Anm. 55).
- 58 Vgl. Permanent Mission of the European Union to the OSCE, EU Statement in Response to the Report by Chief Monitor of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Ambassador Ertuğrul Apakan, PC.DEL/123/15.Rev.1, 18. Februar 2015.
- 59 Vgl. Neukirch, a.a.O. (Anm. 50), S. 212-213, S. 218.
- 60 Vgl. Ertuğrul Apakan, Briefing to the UN Security Council, New York, 12. November 2014.

Trotz all dieser Herausforderungen ist es den SMM-Beobachtern gelungen, relativ schnell ein wirksames Überwachungsnetz aufzubauen, das gleichzeitig die einzige Quelle objektiver Informationen über die Sicherheitslage vor Ort für die internationale Gemeinschaft ist. Darüber hinaus haben die SMM-Beobachter in mühevoller Arbeit ein umfangreiches Netz enger Beziehungen zu wichtigen örtlichen Akteuren sowie zu anderen in der Ukraine tätigen internationalen Akteuren aufgebaut und waren somit aktiv an der Aushandlung lokaler Waffenstillstände, der Beurteilung der Situation von Minderheitengruppen, der Unterstützung beim Umgang mit Binnenvertriebenen sowie an Verhandlungen mit Separatistengruppen beteiligt.<sup>61</sup>

### *Gibt es eine Rolle für die OSZE bei der Friedenserhaltung?*

In den OSZE-Dokumenten gibt es zahlreiche Bestimmungen, die es der Organisation im Prinzip ermöglichen würden, ein breites Spektrum von friedenserhaltenden Operationen durchzuführen. Diese Bestimmungen wurden jedoch bisher noch nie angewendet. Wie dieser Beitrag gezeigt hat, gibt es mehrere Gründe für die Zurückhaltung der Teilnehmerstaaten hinsichtlich eines Engagements in der Friedenserhaltung. Einer der wichtigsten ist sicherlich das Fehlen operativer Kapazitäten zur Planung und Durchführung von friedenserhaltenden Einsätzen. Daraus könnte man schließen, dass für die OSZE keine Rolle bei der Friedenserhaltung gibt. Betrachtet man die Praxis der OSZE im Bereich Konfliktmanagement, zeigt sich jedoch gleichzeitig, dass die Feldoperationen der OSZE durchaus eine aktive Rolle bei der Friedenserhaltung spielen. Gemessen an den ihnen zugrunde liegenden Konzepten könnten sowohl die KVM als auch die SMM durchaus als friedenserhaltende Operationen angesehen werden. Beide beruhen auf den Grundprinzipien der Friedenserhaltung: Zustimmung, Unparteilichkeit und Nichtanwendung von Gewalt. Die Tatsache, dass sie einen fragilen Waffenstillstand aufrechterhalten und dadurch den Weg für eine politische Lösung des Konflikts ebneten sollten, bedeutet zudem, dass sie in den Konfliktzyklus eingebunden waren. Die KVM und die SMM operierten in einem höchst unbeständigen Konfliktumfeld, das von anhaltender Gewalt und der Beteiligung vieler verschiedener Akteure gekennzeichnet war. Wichtiger noch ist die Tatsache, dass beide Feldoperationen mit Aufgaben betraut wurden, die zu den Kernfunktionen der Friedenssicherung gehören. Man könnte somit also behaupten, dass die OSZE bereits vollwertige friedenserhaltende Operationen durchgeführt hat, die nicht auf den Helsinki-Richtlinien basieren, sondern *Ad-hoc*-Arrangements darstellen, die darauf ausgerichtet sind, flexibel auf konkrete Konflikte zu reagieren. Allerdings wäre auch ein solcher Schluss verfrüht, da

---

61 Vgl. Special Monitoring Mission to Ukraine, Report of the Chief Monitor for the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Ambassador Ertuğrul Apakan, to the OSCE Permanent Council for the Period 12 May to 6 July, PC.FR/19/14, 8. Juli 2014.

sowohl der KVM als auch der SMM ein entscheidendes Element friedenserhaltender Operationen fehlte: Sowohl traditionelle als auch multidimensionale Friedensmissionen bestehen – zumindest zum Teil – aus bewaffneten Militärkontingenten. Im Gegensatz dazu gehören den Feldoperationen der OSZE, unabhängig von ihrem Betätigungsfeld, stets unbewaffnete, einzeln rekrutierte Zivilisten an. Diese recht simple Tatsache lässt die meisten Analysten zu dem Schluss kommen, dass die OSZE zwar eine Rolle im zivilen Bereich der Friedenserhaltung spielt und in gewissem Sinne friedenserhaltende Operationen durchgeführt haben mag, jedoch noch nie Friedenserhaltung im traditionellen Sinne betrieben habe. Im vorliegenden Beitrag wird daher vorgeschlagen, die „quasifriedenserhaltenden“ Operationen der OSZE als Verifizierungsmissionen zu verstehen, die auf der ursprünglichen Form der Friedenssicherungseinsätze der VN – den Beobachtermissionen – beruhen, was ihren zivilen Charakter unterstreicht, gleichzeitig aber auch ihre proaktiveren Merkmale hervorhebt. Im Gegensatz zu den Beobachtermissionen der VN haben sowohl die KVM als auch die SMM nicht nur eine Beobachterfunktion ausgeübt, sondern hatten auch den Auftrag, die Einhaltung von militärischen Verpflichtungen und von Prinzipien der menschlichen Dimension zu verifizieren.

Was die zukünftige Entwicklung der OSZE-Friedenserhaltung betrifft, so bleibt die Frage, ob die OSZE militärische Friedenserhaltung betreiben wird, die – zu Recht oder zu Unrecht – nach wie vor als „echte“ Friedenserhaltung aufgefasst wird. Dies ist jedoch aus mehreren Gründen unwahrscheinlich. Die Mehrheit der Teilnehmerstaaten ist nach wie vor der Ansicht, dass die Feldoperationen der OSZE ihren zivilen Charakter bewahren sollten. Außerdem ist das KVZ operativ nicht darauf vorbereitet, ganze Streitkräftekontingente zu entsenden. Und schließlich könnte der zusätzliche Nutzen einer Bewaffnung von Feldoperationen infrage gestellt werden. Bewaffnete friedenserhaltende Operationen haben – selbst wenn sie mit einem robusten Mandat ausgestattet würden – keine Durchsetzungskapazitäten. Sie müssten daher – so wie die SMM – mit separatistischen Gruppen verhandeln und könnten sie nicht einfach zur Kooperation zwingen. Es könnte deswegen mit Recht argumentiert werden, dass der zivile Status der Feldoperationen der OSZE zwar gewisse Nachteile mit sich bringt, es ihnen aber auch ermöglicht, vor Ort effektiver zu agieren. Die Tatsache, dass die OSZE-Beobachter unbewaffnet sind, erhöht ihre Chancen, die Zustimmung der Konfliktparteien zu gewinnen. Dies wiederum könnte die Fähigkeit der Beobachter, Verifikationsaufgaben wahrzunehmen, verbessern, da diese weitgehend von der Bereitschaft aller Beteiligten zur Zusammenarbeit abhängt.

Angesichts des Widerstrebens der meisten Teilnehmerstaaten, Feldoperationen der OSZE zu „bewaffnen“, konzentriert sich die zweite Option für die zukünftige Entwicklung der OSZE-Friedenserhaltung auf die Frage, wie zivile Missionen besser in die Lage versetzt werden könnten, Aufgaben wahrzunehmen, die normalerweise militärischen friedenserhaltenden Einsätzen über-

tragen werden. Während ihr ziviler Charakter unangetastet bliebe, könnten dennoch Überlegungen darüber angestellt werden, wie Feldoperationen der OSZE „gehärtet“ werden könnten, um sie auf die Übernahme der Funktion einer militärischen friedenserhaltenden Operation vorzubereiten. Ausgehend von den Erfahrungen der SMM wäre diese „Härtung“ auf mehreren Ebenen vorstellbar: Bei der Rekrutierung könnten militärisches und vergleichbares Know-how Vorrang erhalten, die Ausbildungsinhalte müssten angepasst und Vorkehrungen für eine medizinische Infrastruktur getroffen werden, und nicht zuletzt könnte auch der Einsatz spezieller Techniken zur Erleichterung der Verifikation weiterentwickelt werden. Eine solchermaßen vorgenommene „Härtung“ der Feldoperationen würde die OSZE dazu befähigen, den gesamten Konfliktzyklus abzudecken und sich aktiver an der Friedenserhaltung zu beteiligen, gleichzeitig aber den zivilen Charakter der Organisation bewahren.

## Es bedarf politischen Sauerstoffs, um die Spirale der Gewalt zu durchbrechen: Lehren aus dem Friedensprozess in Nordirland

### Vorbemerkung

Das 2012 gegründete *Edward M. Kennedy Institute* ehrt den verstorbenen Senator Edward M. Kennedy für sein lebenslanges Engagement für Gerechtigkeit, Gleichheit, Menschenrechte, Bildung für alle, Umweltschutz und insbesondere für seinen Beitrag zum Friedensprozess in Nordirland. Das *Kennedy Institute* vertritt Irland im OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Dynamik des Prozesses, der in der Zeit zwischen dem Hungerstreik der Irisch-Republikanischen Armee (*Irish Republican Army*, IRA) von 1981 und den Waffenstillständen der IRA und der Loyalisten von 1994 die politischen Voraussetzungen für die Beendigung der Gewalt in Nordirland geschaffen hat. Er erläutert einige der zentralen Konzepte, die in den intensiven, über inoffizielle Kanäle geführten politischen Vorverhandlungen entwickelt wurden, die schließlich den Weg für Friedensgespräche ebneten. Der Beitrag verdeutlicht auch die entscheidende Rolle, die Dritte dabei spielen können, die Beteiligten dazu in die Lage zu versetzen, sich gegenseitig zu verstehen und eine Architektur für den Friedensprozess zu schaffen.

Diplomatische Kreise werden sich zunehmend der Tatsache bewusst, dass es für Konflikte zwischen zivilen, religiösen oder ethnischen Gruppen – unabhängig von ihrer Dauer oder Intensität – keine echten sicherheitspolitischen oder militärischen Lösungen gibt. Der Einsatz von größerer Gewalt gegen eine bestimmte Gruppe ist ein Fehler, den Politiker oftmals in dem Glauben begehen, er werde der Gewalt ein Ende bereiten und Ordnung und Sicherheit wiederherstellen. Er führt jedoch lediglich zu noch mehr Entfremdung und Sektierertum, und das auf Kosten ebenso intensiver politischer und diplomatischer Bemühungen. Der Einsatz von Gewalt verzögert daher nur den für eine Einigung unentbehrlichen politischen Dialog.

Selbst Politiker von Weltrang wie US-Außenminister John Kerry geben angesichts des seit vier Jahren andauernden Sumpfs in Syrien mit seinen hohen Opferzahlen und Millionen von Vertriebenen Erklärungen ab, die mit dieser Erkenntnis übereinstimmen. Bei der Lösung eines Konflikts geht es darum,

---

\* Der vorliegende Beitrag ist zuerst im *Journal of Mediation and Applied Conflict Analysis*, einem *Open-Access-Journal* des *Kennedy Institute*, erschienen, das sich mit Mediation, restaurativen Praktiken und der Konfliktintervention sowie mit interdisziplinären Themen, in deren Mittelpunkt die angewandte Konfliktanalyse steht, befasst.

die zerbrochenen Beziehungen zu reparieren, die den Konflikt, bei dem es häufig um ein Machtungleichgewicht zwischen einer Mehrheit und einer bedeutenden Minderheit geht, überhaupt erst ausgelöst haben. Wichtig ist jedoch, keine künstlichen Stützen in einen Prozess einzuführen, die letztlich wieder entfernt werden. Die Beteiligten müssen zu realistischen Einschätzungen darüber gelangen, was in einem solchen Prozess erreichbar ist, und nicht darüber, was andere für sie erledigen könnten. Die wichtigste Herausforderung besteht darin, aus dem roten Bereich (siehe Schaubild 1) der jahrelangen Gewalt nach dem Prinzip „Auge um Auge, Zahn um Zahn“ herauszukommen, politische Verhandlungen zur Beendigung des Konflikts wiederzubeleben und die Protagonisten in den blauen Bereich zu bringen, in dem sie gemeinsam an einem Tisch sitzen und Friedensgespräche führen.

Doch wie stoppt man die Gewalt, die die beteiligten Parteien daran hindert Gespräche aufzunehmen? Wie kommen politische Verhandlungen in Gang? Welche politischen Bedingungen müssen erfüllt sein, bevor Regierungen mit gewaltbereiten Gruppen reden können? Der Friedensprozess in Nordirland zeigt, dass mindestens vier Faktoren zusammenkommen müssen, um den richtigen Moment, d.h. einen Moment der „Reife“<sup>1</sup> zu schaffen, in dem die Spirale der Gewalt durchbrochen werden kann:

- die Anerkennung der Tatsache durch alle Beteiligten, dass zwischen den Hauptakteuren eine Pattsituation besteht, die für beide Seiten gleichermaßen schädlich ist („*mutually hurting stalemate*“) und aus der niemand als Sieger hervorgehen wird;
- die Herausbildung einer politischen Führung, die die politische Chance für einen Waffenstillstand und/oder eine Beilegung des Konflikts erkennt und bereit ist, für den Frieden Risiken einzugehen;
- die Ausarbeitung einer Reihe von zentralen politischen Ideen, die geeignet sind, politischen Sauerstoff in eine scheinbar hoffnungslose und verzweifelte Situation zu pumpen und den Führern der beteiligten Parteien einen politischen Weg aus dem Konflikt anzubieten;
- internationale politische Initiativen auf hoher Ebene zur Unterstützung von Bemühungen um einen Waffenstillstand und zur Aufnahme von Verhandlungen.

Es hat über zwölf Jahre gedauert, bis die politischen Bedingungen in Nordirland so weit gereift waren, dass die Führung der *Sinn Féin*, dem politischen Flügel der IRA, die militanten Mitglieder des IRA-Armeerats davon überzeugen konnte, einen Waffenstillstand auszurufen.

---

1 I. William Zartman, Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond, in Paul C. Stern/Daniel Druckman (Hrsg.), *International Conflict Resolution After the Cold War*, National Research Council, Washington 2000, S. 225-250, hier: S. 226-232.

Es begann mit einem Ereignis, das für die Republikaner eine Tragödie war: der Tod von zehn sich im Hungerstreik befindenden republikanischen Häftlingen im *Maze*-Gefängnis im Jahr 1981. Ungewollt hatte dies jedoch zur Folge, dass die Provisorische IRA und ihr politischer Flügel, *Sinn Féin*, ihre Strategie dahingehend änderten, von einer rein militärisch ausgerichteten Organisation zu einer regulären Partei zu werden. Die an historischer Symbolik reiche Grundidee des Hungerstreiks war die Selbstaufopferung. Er rief die Erinnerung an die ehrwürdige Tradition der *Fenian Brotherhood* und des Osteraufstands von 1916 wach, aus dem Scheitern einen Erfolg zu machen: „Die Sache ist wichtiger als dein Leben.“ Am 9. April 1981 wurde Bobby Sand, der sich seit 40 Tagen im Hungerstreik befand, als Abgeordneter in das britische Unterhaus gewählt – eine Nachricht, die in Windeseile um die ganze Welt ging. Die vom Hungerstreik in den *H-Blocks* dominierte Wahlkampagne wurde von Jim Gibney und Tom Hartley von *Sinn Féin* geleitet und hatte zum Ziel, was viele Nationalisten als eine eher moderate Forderung ansahen: den IRA-Gefangenen wieder einen politischen Status zu gewähren.<sup>2</sup> Die britische Premierministerin Margaret Thatcher weigerte sich, öffentlich einzulenken, bot privat jedoch einen Kompromiss an,<sup>3</sup> auf den *Sinn Féin* sich nicht einließ.

Die Beerdigungen der toten Hungerstreikenden stießen in der nationalistischen *Community* auf große emotionale Resonanz. Die öffentliche Unterstützung war enorm. Wann immer einer der zehn republikanischen Gefangenen in den nächsten Monaten starb, gingen Tausende auf die Straße, um der Beerdigung beizuwohnen. In dieser Zeit kam es in der nationalistischen *Community* zu einem drastischen politischen Stimmungswandel. Gerry Adams von *Sinn Féin* und sein „Küchenkabinett“ aus Jim Gibney und Tom Hartley erkannten schlagartig die Gelegenheit, diesen Stimmungswandel als politische Chance zu nutzen. Danny Morrison stellte bei der *Ard Fheis* (der jährlichen Parteikonferenz) von 1981 die Frage: „[...] wird irgendjemand hier Widerspruch erheben, wenn wir mit dem Stimmzettel in der einen und dem Armalite in der anderen Hand die Macht in Irland erringen?“<sup>4</sup>

- 
- 2 Vgl. Ed Moloney, *A Secret History of the IRA*, London 2007; David Beresford, *Ten Men Dead: The story of the 1981 Hunger Strike*, New York 1987. „H-Blocks“ ist ein anderer Name für das Maze-Gefängnis.
  - 3 Vgl. Richard O’Rawe, *Afterlives: The Hunger Strike and the Secret Offer that Changed Irish History*, Dublin 2010; Thomas Hennessey, *Hunger Strike: Margaret Thatcher’s Battle with the IRA 1980-1981*, Dublin 2014.
  - 4 Zitiert nach: Richard English, *Armed Struggle: The History of the IRA*, Oxford 2004, S. 225 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Schaubild 1: Sequenzielle Phasen der Architektur des Friedensprozesses

1. Konflikt-Engagement	2. Konfliktlösung	3. Konflikttransformation
<p><i>Der rote Bereich</i></p> <p>Vorverhandlungsphase zur Beendigung der Gewalt und zur Vereinbarung von Prinzipien zur Teilnahme an den Verhandlungen.</p>	<p><i>Der blaue Bereich</i></p> <p>Gespräche über die Zusammensetzung des Gesprächstisches und die Aushandlung einer politischen Beilegung.</p>	<p><i>Der gelbe Bereich</i></p> <p>Implementierung der ausgehandelten Regelungen und Transformation nach dem Konflikt.</p>
<p>Verzweiflung und Hoffnungslosigkeit; solange Entmenschlichung und Gewalt anhalten, herrschen Angst und Einschüchterung.</p> <p>Aufgabe ist es, die Protagonisten einzubinden und ihr Vertrauen zu gewinnen, um die Spirale der Gewalt vor Ort zu durchbrechen.</p> <p>Durch neue, über geheime inoffizielle Kanäle entwickelte politische Denkweisen können Prinzipien, auf deren Basis Gespräche aufgenommen werden können, erkundet, die Konfliktparteien sanft in Richtung eines Waffenstillstands gedrängt und neue Vertrauensbeziehungen aufgebaut werden.</p> <p><i>Endet mit einem Waffenstillstand</i> →</p>	<p>In dieser Phase ist der Verhandlungsprozess von entscheidender Bedeutung für die Veränderung der Konfliktgegebenheiten vor Ort. Dabei müssen in vielen schwierigen, aber miteinander zusammenhängenden Fragen gleichzeitig Fortschritte erzielt werden.</p> <p>Für die Zusammensetzung des Gesprächstisches können Wahlen genutzt werden.</p> <p>Jede Seite ist darauf angewiesen, dass die andere Seite ihren Anhängern den Kompromiss vermittelt. Es entwickelt sich Vertrauen für eine dauerhafte Konfliktbeilegung.</p> <p><i>Endet mit einer Übereinkunft</i> →</p>	<p>Probleme bei der Implementierung der Regelungen werden angesprochen. Dabei sind schmerzhaft Anpassungen zwischen den Parteien im Geiste einer Aussöhnung erforderlich.</p> <p>Die Parteien müssen ihren Verpflichtungen nachkommen und die Vereinbarungen über eine Sicherheitsreform und die Entwaffnung einhalten.</p> <p>Die Wahrheit über schwere Menschenrechtsverletzungen muss aufgedeckt werden, wobei Opfer und ehemalige Kämpfer ihre Geschichte vortragen.</p>

Während eine Doppelstrategie der Waffen und Wählerstimmen Demokraten eher schaudern lässt, war sie für Adams ein entscheidender Wendepunkt. Er begann darüber zu sinnieren, wie sich republikanische Ziele, die nicht mit Gewalt erreicht werden konnten, politisch durchsetzen ließen. Der Loyalistenführer Gusty Spence erkannte die Bedeutung dieses Wandels: „Ohne Margaret Thatchers ungeschicktes Vorgehen wäre *Sinn Féin* politisch nicht so stark geworden [...] Folglich hätte es auch keinen Friedensprozess gegeben.“<sup>5</sup> Militante sind letztlich nur zu überzeugen, wenn sie die politischen Vorteile des Endes der Gewalt sehen.

*Lektion 1: Aus der Schrecklichkeit eines Augenblicks kann die politische Chance für den Beginn eines Friedensprozesses entstehen. Es ist wichtig, dass Regierungen erkennen, wie solch tragische Ereignisse eine ganze Bevölkerung radikalieren und den militärischen Führern der Rebellen die Möglichkeit eröffnen können, in die Politik zu wechseln, wenn sie die politischen Vorteile sehen können, die sich daraus ergeben könnten.*

Im Zuge der Reaktion der Nationalisten auf den Hungerstreik wurde Gerry Adams 1983 für den Wahlkreis Belfast West ins britische Unterhaus gewählt und siegte damit über den gemäßigeren Gerry Fitt, einen der Gründer der *Social Democratic and Labour Party* (SDLP). Bis zu diesem Zeitpunkt hatte *Sinn Féin* stets die Politik verfolgt, auf die Wahrnehmung ihrer Mandate, ob in Westminster oder Belfast, zu verzichten, was seit 1918 zu den Grundprinzipien der Republikaner gehört hatte. Jedoch wurde allmählich deutlich, dass die IRA weder ihren Kampf für die Vertreibung der Briten aus Irland jemals ganz gewinnen würde noch selbst militärisch bezwungen werden konnte. Diese Erkenntnis begann die Debatte über die Notwendigkeit einer neuen Strategie, die die politischen Ziele der Bewegung befördern und ihr mehr politisches Gewicht verleihen würde, zu beschleunigen. Die nördliche Fraktion, die nun von Adams und Martin McGuinness angeführt wurde, war der Auffassung, dass dies durch Wählerstimmen zu erreichen sei, während die ideologischeren Traditionalisten aus dem Süden den bewaffneten Kampf fortsetzen und – wenn möglich – intensivieren wollten.

Gerry Adams aus Belfast und Martin McGuinness aus Derry setzten sich im Streit „Waffen oder Stimmen“ bei der *Ard Fheis* der *Sinn Féin* im Jahr 1986 durch. Ihr Sieg über die traditionellen militanten Hardliner blieb jedoch nicht ohne Folgen. Ein wesentliches Merkmal in der gesamten Geschichte der irisch-republikanischen Bewegung war stets ihr Hang zur Spaltung, vor allem, wenn es um politische Kompromisse ging. Ruairí Ó Brádaigh war ein wichtiges Mitglied der Bewegung, als diese sich 1970 in die Offizielle IRA und die neu gegründete und gewaltbereitere Provisorische IRA aufspaltete. Die sechzehn Jahre währende Gewalt hatte seine Meinung, dass die Anwendung von Gewalt das einzige Mittel zur Beseitigung dessen sei, was er als

---

5 Zitiert nach: Roy Garland, Gusty Spence, Belfast 2001, S. 243.

britische Präsenz in Irland wahrnahm, nicht geändert. Als Reaktion auf die neue Strategie, die nun von Adams und McGuinness vorangetrieben wurde, verließen enttäuschte Mitglieder, angeführt von Ó Brádaigh, die Bewegung, um eine militantere *Republican Sinn Féin* zu gründen.

Nachdem Gerry Adams Ó Brádaigh bereits drei Jahre zuvor, im Jahr 1983, als Präsident der *Sinn Féin* abgelöst hatte, übernahmen er und sein Belfast „Küchenkabinett“ nun die vollständige Kontrolle über die Organisation von der Führung im Süden und gingen mit McGuinness eine beispiellose politische Partnerschaft ein, unter deren Führung *Sinn Féin* erfolgreich an den Lokalwahlen und an den Wahlen zum britischen Unterhaus teilnahm. All diese politischen Verschiebungen führten zu einer „inneren Reifung“<sup>6</sup>, die den ersten Baustein des Friedensprozesses bildete.

*Lektion 2: In fast allen nationalen Befreiungsorganisationen, die politische Ziele verfolgen, gibt es solche, die Bomben legen, und solche, die denken. Die Herausforderung für Regierungen und Friedensstifter besteht darin, diejenigen zu identifizieren, die über die Gewalt hinaus denken, und ihnen bei der Entwicklung politischer Strategien zu helfen.*

#### *Verstärkte Sicherheitskooperation*

Nach dem Hungerstreik von 1981 setzte die britische Regierung zu neuen Bemühungen an, ein Mindestmaß an politischer Funktionsfähigkeit im Rahmen eines Verfahrens herzustellen, das sie als „schrittweise Übertragung von Zuständigkeiten“ („*rolling devolution*“) an Nordirland bezeichnete. Bei den Wahlen zu einer neuen Nordirland-Versammlung im Oktober 1982 erzielten die Unionisten trotz der erhöhten Wahlbeteiligung von Nationalisten und Republikanern die Stimmenmehrheit. Die Abgeordneten der gemäßigten nationalistischen SDLP und von *Sinn Féin*, dem politischen Arm der Provisorischen IRA, weigerten sich jedoch ihre Sitze einzunehmen. Die britische Initiative geriet daraufhin ins Stocken.

Die neu gewählte irische Regierung unter Premierminister Garret FitzGerald zeigte sich 1983 beunruhigt über den Wahlerfolg von *Sinn Féin*, die bei den Nachwahlen im Belfast Bezirk Lower Falls dreimal so viele Stimmen gewann wie die SDLP. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, könnte er den gemäßigten Nationalismus von John Humes SDLP in Nordirland untergraben, deren Ziel ein auf dem Weg des Dialogs erreichtes vereintes Irland war. Sollte sich der Erfolg von *Sinn Féin* im Süden wiederholen, könnte ihr Aufschwung sogar die Republik destabilisieren. FitzGerald war sehr besorgt: „Wenn keine politische Lösung gefunden würde, die es der [nationalistischen] Minderheit ermöglichen würde, sich mit dem Regierungssystem in Nordirland zu identi-

---

6 Jannie Lilja, Ripening Within? Strategies Used by Rebel Negotiators to End Ethnic War, in: *Negotiation Journal* 3/2011: S. 311-342.

fizieren, wäre es unmöglich, das Sicherheitsproblem zu lösen.“<sup>7</sup> Er hatte große Schwierigkeiten, Margaret Thatcher zu erklären, dass die beiden Probleme der nationalistischen politischen Entfremdung und der Nichtidentifikation mit den Sicherheitskräften und Justizstrukturen miteinander verflochten waren.

Auch die britische Regierung war über den anhaltenden Wahlerfolg der *Sinn Féin* – diesmal bei den britischen Unterhauswahlen 1983 – beunruhigt, teilte jedoch FitzGeralds Auffassung nicht. Margaret Thatcher sah in den Gesprächen mit Garret FitzGerald eine Gelegenheit, die irische Regierung davon zu überzeugen, dass die Provisorische IRA nur durch eine verbesserte Sicherheitszusammenarbeit zwischen den beiden Regierungen und härtere Sicherheitsmaßnahmen ihr gegenüber besiegt werden könne. Die *Royal Ulster Constabulary* (RUC), die britische Armee und der *Special Air Service* (SAS) wurden nun mit zunehmender Effektivität gegen die Provisorische IRA eingesetzt, die ihren bewaffneten Kampf intensiviert und in die Städte des Vereinigten Königreichs getragen hatte. Dann kam der Oktober 1984, in dem die IRA den waghalsigen Versuch unternahm, Margaret Thatcher zusammen mit anderen britischen Kabinettsmitgliedern zu töten. Der IRA-Aktivist Patrick Magee deponierte einige Wochen vor dem Jahresparteitag der *Conservative Party* eine Bombe mit Langzeitzünder hinter einer Badverkleidung im vierten Stock des *Grand Hotel* in Brighton. Die Bombe sollte um drei Uhr morgens explodieren. Thatcher überlebte den Anschlag, aber fünf Menschen wurden getötet und 31 verletzt, darunter die Ehefrau des Parlamentsabgeordneten Norman Tebbit, eines engen Verbündeten der Premierministerin.

Nach dem Anschlag in Brighton unternahm Garret FitzGerald und Margaret Thatcher konzertierte politische Anstrengungen auf hoher Ebene, die Gipfeltreffen, diplomatische Bemühungen und die Nutzung inoffizieller Kanäle umfasste. Bei einem Treffen in Chequers im November 1984 kam FitzGerald erneut auf die Frage zu sprechen, warum eine nationalistische Minderheit eine Sonderbehandlung bezüglich Polizeiarbeit/Sicherheit und politischer Dynamik brauchte. Erstaunlicherweise hatte Thatcher nach dem Aufeinanderprallen der diametral entgegengesetzten Ansichten dieser beiden politischen Schwergewichte plötzlich das Gefühl, dass „wir jetzt das Problem zum ersten Mal im Detail angehen“,<sup>8</sup> und zeigte damit auch, dass sie die intensive politische Auseinandersetzung liebte. Über Vorschläge zu einer gemeinsamen Grenzzone und einer gemeinsamen Sicherheitskommission wurde zwar diskutiert, die irische Seite war jedoch nicht bereit, sich in diese Richtung zu bewegen, da sie damit Verantwortung übernehmen würde, ohne Machtbefugnisse zu haben. Die Iren müssten politisch in jedes Sicherheitsinstrument eingebunden werden. Thatcher war zu diesem Zeitpunkt gegen jegliche Beteiligung der Iren.

Trotz katastrophaler Pressekonferenzen im Anschluss an das Gipfeltreffen, als Thatcher die drei im Bericht des *New Ireland Forums* vorgeschlagenen

---

7 Garret FitzGerald, *Just Garret, Tales From the Political Front Line*, Dublin 2010, S. 363.

8 Ders., *All in a Life*, Dublin 1991, S. 521.

politischen Optionen mit ihrer berühmten Entgegnung „out, out, out!“ zurückwies, folgte eine einjährige Verhandlungsrunde, die im November 1985 zum Anglo-Irischen Abkommen führte. Die meisten Fortschritte wurden auf der Ebene hoher Beamter erzielt. Die wichtigsten Verhandlungsführer waren Sir Robert Armstrong (Kabinettssekretär), Sir Robin Butler und Sir David Goodall auf britischer sowie Dermot Nally (Staatssekretär), Noel Dorr und Michael Lillis auf irischer Seite. US-Präsident Ronald Reagan übte einen gewissen Druck auf Thatcher aus, das Abkommen zu unterzeichnen, obwohl sie entschieden dagegen war, dass die neu geschaffene intergouvernementale Instanz zu einer gemeinsamen Behörde werden sollte, wodurch die britische Souveränität untergraben würde.<sup>9</sup> Aus ihren einst unterschiedlichen Perspektiven heraus schufen die beiden Regierungen eine gemeinsame Regierungskonferenz zur Verbesserung der politischen Beziehungen sowie einen Kooperationsmechanismus mit Sitz in Belfast, der sich mit Sicherheitsfragen befassen sollte. Zum ersten Mal seit der Teilung garantierten beide Regierungen den Unionisten die Einhaltung des Prinzips der Zustimmung: Der Status Nordirlands würde sich nicht ohne die Zustimmung der Mehrheit der dort lebenden Menschen ändern.<sup>10</sup>

Das Anglo-Irische Abkommen wurde zum zweiten Baustein des Friedensprozesses. Es bereitete den Weg für eine Verbesserung der politischen Beziehungen zwischen den beiden Regierungen, indem es ihnen eine gemeinsame Analyse der Ereignisse vor Ort ermöglichte und den Iren eine beratende Rolle in Sicherheitsfragen und anderen, wenn auch begrenzten Bereichen im Zusammenhang mit Nordirland übertrug. Auch wenn Thatcher nach wie vor nicht vom anglo-irischen Prozess überzeugt war (sie organisierte kein weiteres Gipfeltreffen), schuf dieser die Grundlage dafür, dass die beiden Regierungen gemeinsam gegen die Gewalt der IRA vorgehen und zu zwei politischen Ankern für einen sich abzeichnenden Friedensprozess werden konnten. Hinzu kam, dass britische und irische Premierminister und ihre Außenminister nun regelmäßig am Rande von EU-Gipfeln zusammentrafen. All dies trug zur Festigung einer gleichberechtigten Partnerschaft bei.

*Lektion 3: Eine große Herausforderung besteht darin, Strukturen zwischen den Konfliktparteien zu schaffen, die das Vertrauen in Fragen fördern, in denen möglicherweise noch Misstrauen herrscht. Solche Strukturen können intergouvernementale, sicherheitsrelevante, politische oder andere sein. Wichtig ist, dass an den Beziehungen weitergearbeitet wird und dass sie weiter verbessert werden.*

---

9 Vgl. Eamonn Mallie/David McKittrick, *Endgame in Ireland*, London 2001. Das Buch war die Grundlage für das Drehbuch der dreiteiligen BBC/RTE-Fernsehkoproduktion desselben Namens, die auf YouTube verfügbar ist.

10 Vgl. Brendan O’Leary/John McGarry, *The Politics of Antagonism: Understanding Northern Ireland*, zweite Auflage, London 1996.

## Die Gegenreaktion der Unionisten

Im Nachhinein betrachtet war das Versäumnis, die Ulster-Unionisten oder Vertreter der loyalistischen Paramilitärs in den Prozess einzubeziehen, eine verpasste Chance und führte dazu, dass das Anglo-Irische Abkommen ohne sie zustande kam. Dies wirft eine zentrale Frage auf: Wann soll man bestimmte Gruppen in Beratungen einbeziehen und unter welchen Umständen sollen sie ausgeschlossen werden? Anfang 1986 versammelten sich die unionistischen Parteien in heftigem Widerstand gegen das Anglo-Irische Abkommen und hielten eine Massenkundgebung vor dem Belfaster Rathaus ab, die von Reverend Ian Paisley (*Democratic Unionist Party*, DUP) und James Molyneaux (*Ulster Unionist Party*, UUP) angeführt wurde. Sie fühlten sich von Premierministerin Thatcher verraten, obwohl das Prinzip der Zustimmung nun in einem international anerkannten Abkommen verbürgt war. Infolge ihres öffentlichen Zorns und ihrer ablehnenden Haltung gegenüber dem Abkommen kam aus den Hochburgen der unionistischen *Community* kein neues Denken. In vieler Hinsicht beförderte dies eine Situation, in der der *Mainstream*-Unionismus weiterhin sagen konnte, was er ablehnte, und nicht, womit er sich zufriedengeben würde, oder was er von anderen im Rahmen eines umfassenden politischen Prozesses fordern würde.

Vor dem Hintergrund des Ausschlusses der Unionisten und der verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Regierungen begannen ehemalige loyalistische Häftlinge wie Gusty Spence und Davy Ervine von der *Ulster Volunteer Force* (UVF) sowie John McMichael von der *Ulster Defence Association* (UDA), die Zukunft der Union und ihre eigene Identität durch Selbsterziehung und intensive politische Diskussionen darüber, wie der Konflikt beendet werden könnte, neu zu überdenken. Die Regeln des *Maze*-Gefängnisses erlaubten politischen Gefangenen den Zugang zu Büchern und die Teilnahme an Kursen der *Open University*. Außerdem hatten sie die Möglichkeit sich zu treffen, zu debattieren und gründlich darüber nachzudenken, was durch die Gewalt erreicht worden war, unabhängig davon, ob sie offensiv oder defensiv war. Langsam gelangten sie zu der Erkenntnis, dass Gewaltanwendung oder bewaffneter Kampf kontraproduktiv ist und dass mit einer anderen politischen Strategie mehr für ihre Gemeinschaft erreicht werden könnte.

Trotz aller politischen Fortschritte zwischen den Regierungen und innerhalb des Republikanismus führte der schrille Klang republikanischer Rhetorik über die Beseitigung der britischen Präsenz in Irland nur dazu, dass Unionisten und Loyalisten noch misstrauischer gegenüber den Motiven der Republikaner wurden. Die Unionisten fragten sich nun, ob sie Gefahr liefen, aus Irland vertrieben zu werden. Ihrer Ansicht nach waren sie die britische Präsenz in Irland und an dieser Tatsache würde sich auch durch noch so viel Gewalt und historischen Revisionismus nichts ändern.

Angesichts der laufenden Verbesserung der Beziehungen zwischen der britischen und der irischen Regierung stellte sich die Frage, woher eine substan-

zielle Veränderung in der Haltung der Unionisten kommen könnte. Gab es in ihren Reihen Führungspersonlichkeiten, die über die negative Identitätspolitik hinausgehen und eine neue Vision entwickeln konnten, was Unionismus in der sich verändernden politischen Landschaft sein könnte?<sup>11</sup> In Schaubild 2 bezeichnen wir dies als vierten Baustein, zusammen mit dem fehlenden fünften Baustein.

*Lektion 4: Regierungen müssen aufstrebende politische Führungspersonlichkeiten identifizieren, die gleichermaßen über Symbolkraft und Substanz verfügen. Solche Führer sollten in der Lage sein, die Bestrebungen ihrer Gemeinden zu symbolisieren, aber dennoch die Substanz dafür haben, die schwierigen Bedingungen einer zukünftigen Lösung auszuhandeln.*

#### *Eine für beide Seiten gleichermaßen schädliche Pattsituation*

Trotz größter Anstrengungen der britischen Sicherheitskräfte, die Sicherheitsbedrohung in den Griff zu bekommen, hielt der von Paramilitärs geführte Krieg niedriger Intensität mit Bomben und Schießereien unvermindert an. Aufgrund ihres Ankaufs von Semtex und der Lieferung schwerer Waffen von Libyens Staatschef Oberst Muammar al-Gaddafi war die IRA noch immer imstande, großen Schaden anzurichten. 1987 tötete eine Bombe der IRA elf Zivilisten und verletzte weitere 63 Menschen in Enniskillen bei den Feierlichkeiten anlässlich des Gedenktags zur Ehrung der Gefallenen der vergangenen Kriege. Die Bilder waren entsetzlich und die Öffentlichkeit stand unter Schock. Im darauffolgenden Jahr gab es auf beiden Seiten weitere Tote. In Gibraltar wurden drei unbewaffnete IRA-Aktivisten durch die SAS bei einem umstrittenen „Shoot-to-kill“-Vorfall getötet. Ihre Leichen wurden nach Belfast überführt, wo während der Beisetzung auf dem Milltown-Friedhof drei Trauergäste von dem Loyalisten Michael Stone getötet wurden. Zwei Tage später wurden zwei Unteroffiziere der britischen Armee getötet, als sie mit ihrem Auto in eine weitere IRA-Beerdigung gerieten. In Ballygawley wurden acht britische Soldaten getötet und 28 verletzt. Drei Angehörige der IRA wurden von der SAS in Tyrone erschossen.

Wie viel Gewalt muss es geben, bis die beteiligten Parteien sagen: „Genug ist genug“? Wie viel Leid muss es geben, bis die Menschen „Halt!“ rufen? William Zartman definiert eine für beide Seiten gleichermaßen schädliche Pattsituation als den Punkt, an dem die Parteien die Kosten und die Aussichten einer Fortsetzung des Konflikts als belastender empfinden als die Kosten und Aussichten seiner Beilegung.<sup>12</sup> Dies eröffnet einen Moment der Reife, der es

---

11 Vgl. Hierzu ausführlicher Benedetta Berti/Ariel Heifetz Knobel/Gary Mason, The Role of Intra-Group Consensus-Building in Disarming Militant Groups in Northern Ireland, in: Journal of Mediation & Applied Conflict Analysis 1/2015.

12 Vgl. Zartman, a.a.O. (Anm. 1), S. 228-229.

den politischen Führern ermöglicht, die Gelegenheit zu ergreifen, aus der Spirale der Gewalt auszubrechen und Gespräche über zukünftige Lösungen aufzunehmen.

Rückblickend ist zu erkennen, dass dieser Moment der Reife in zwei Wellen kam – eine Ende der 1980er und die zweite Anfang der 1990er Jahre, nach weiteren Gräueltaten. Die britischen Militärstrategen erkannten, dass sie die IRA militärisch nicht schlagen, jedoch durchaus in Schach halten konnten. Tatsächlich wurden die operativen Fähigkeiten der IRA durch Informanten und die aufgrund einer leistungsstarken elektronischen Ausrüstung erfolgreiche Informationsbeschaffung durch den britischen Geheimdienst erheblich geschwächt. Der BBC-Journalist Peter Taylor fasste zusammen: „Die Briten wussten einfach zu viel.“<sup>13</sup> Auf der Gegenseite akzeptierten auch prominente IRA-Anführer allmählich, dass sie nicht gewinnen konnten, dass das britische Militärregime nicht zu besiegen war und dass es zu Verhandlungen kommen musste. Der ehemalige IRA-Häftling Brendan Hughes sagte Taylor gegenüber: „Die einzige Alternative war ansonsten [die Fortsetzung] eines aussichtslosen Krieges, und ich hatte nicht den Eindruck, dass die Führung dazu bereit war.“<sup>14</sup> Sie hätten die Terroranschläge fortsetzen können, doch wären sie damit ihrem Ziel eines Rückzugs der Briten und eines vereinigten Irlands auch nur einen Schritt näher gekommen?

*Lektion 5: Ein Friedensprozess gewinnt an Schwung, wenn jede Seite erkennt, dass ein militärischer Sieg über die andere Seite unerreichbar ist. Jedoch muss die jeweilige Führung den Weg für Verhandlungen ebnen und prüfen, ob ein Dialog möglich ist. Der erste sichere Schritt besteht darin, ihren Gegner über private inoffizielle Kanäle zu kontaktieren.*

#### *Privater Dialog über inoffizielle Kanäle*

1987 forcierte Pater Alex Reid, ein Redemptoristenpriester im Kloster Clonard in West-Belfast, seine Bemühungen, von den Republikanern klare Prinzipien und Ziele zu erhalten, die sich als Grundlage für einen Gedankenaustausch mit anderen nationalistischen Parteien wie der SDLP und mit der irischen Regierung unter Premierminister Charles Haughey eignen könnten. Mit sechs Prinzipien und zwölf Zwischenschritten, die über einen geheimen und inoffiziellen Kommunikationskanal zwischen Gerry Adams und Kardinal Tomás Ó Fiaich, dem katholischen Primas von ganz Irland, entwickelt worden waren, trat Reid an die SDLP und die irische Regierung heran. Im Januar 1988 ging John Hume das Wagnis ein, sich mit Gerry Adams im Kloster Clonard zu Vorgesprächen zu treffen.<sup>15</sup> Hume war ein entschiedener Verfechter des Dia-

---

13 Peter Taylor, Brits: The War against the IRA, London 2001, S. 308.

14 Ebenda.

15 Vgl. Moloney, a.a.O. (Anm. 2).

logs und hatte das *New Ireland Forum*, in dem von 1983 bis 1984 vier nationalistische Parteien in Dublin zusammengekommen waren, um einen nationalistischen Konsens zu finden, entscheidend mitgestaltet.

Das Treffen zwischen Hume und Adams war der Auftakt zu mehreren Gesprächsrunden zwischen jeweils vier führenden Vertretern von *Sinn Féin* und der SDLP, einschließlich der Parteivorsitzenden. Sie begannen am 23. März 1988 und endeten im September im *St. Gerard's Retreat House* in Nord-Belfast. Reid moderierte die Sitzungen nicht, sondern überließ die Teilnehmer sich selbst, so wie Terje Rød-Larsen bei den Osloer Gesprächen über den Friedensprozess im Nahen Osten im Jahr 1992. Den intensiven und mitunter hitzigen Gesprächen lagen Papiere zugrunde, die von jeder Partei für die Diskussion über eine gemeinsame Strategie zur Herbeiführung der Einheit Irlands vorbereitet worden waren. Für *Sinn Féin* bedeutete Einheit ein vereintes politisches Territorium, für die SDLP bedeutete sie hingegen ein vereintes Volk, einschließlich sowohl der grünen als auch der orangen Traditionen.

*Lektion 6: Ethnische Konflikte drehen sich traditionell um Themen wie Territorium, Macht und Ressourcen. Tatsächlich aber geht es um Menschen. In Irland wurde die Gewalt mit dem Ziel ausgeübt, das Territorium zu vereinen. Die Spaltung existierte jedoch in den Köpfen der Menschen. Manchmal geht es bei der Überwindung ethnischer Konflikte darum, Herzen und Köpfe zu vereinen, damit die Menschen einen gemeinsamen Zweck verfolgen und ihre unterschiedlichen Identitäten gegenseitig schützen können.*

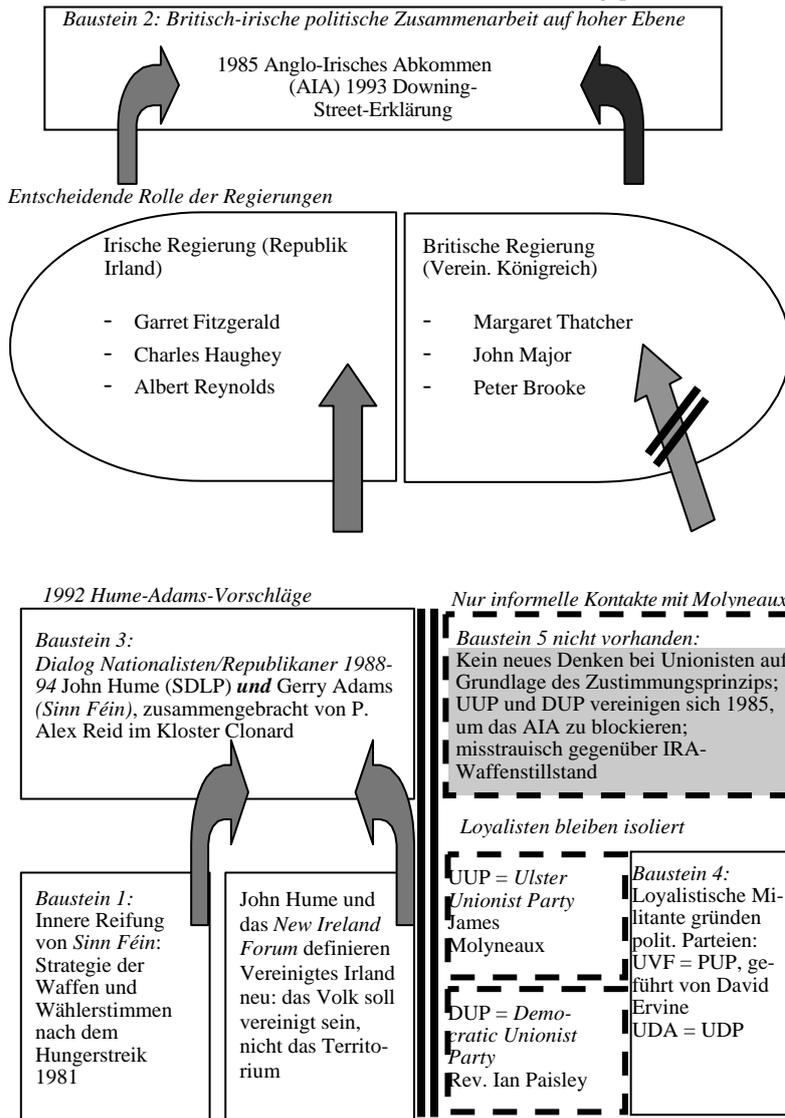
John Hume und Gerry Adams trafen sich noch weitere vier Jahre regelmäßig im Geheimen, um grundlegende Konzepte zu folgenden Themen herauszuarbeiten:<sup>16</sup>

- nationale Selbstbestimmung und die Frage, ob die Iren Gewalt befürworten;
- die Rolle der britischen Regierung und die Frage, was genau unter einem britischen Rückzug zu verstehen ist;
- das Veto der Unionisten gegen Veränderungen und das Prinzip der Zustimmung;
- Alternativen zum bewaffneten Kampf, die den größtmöglichen Konsens unter den irischen Nationalisten finden würden.

---

16 Vgl. Gerry Adams, *A Farther Shore: Ireland's Long Road to Peace*, New York 2003, S. 76-84.

Schaubild 2: Bausteine der Nordirland-Vorverhandlungsphase



Zwischen Hume und Adams entstand ein neues Einverständnis darüber, wie man „die britische Präsenz in Irland so [umgestalten könnte], dass sie eine stabile und friedliche Lage hinterlässt“.17 Dieses Verständnis prägte die „Hume-Adams-Vorschläge“, eine Reihe von Grundsätzen, die schließlich im

17 Ebenda, S. 78.

Dezember 1993 im Anschluss an Verhandlungen auf höchster Ebene zwischen den beiden Regierungen Eingang in die Downing-Street-Erklärung fanden. Dieser dritte Baustein bot einen Ausweg aus dem Konflikt.

### *Eine neue britisch-irische politische Landschaft*

Mit dem Fall der Berliner Mauer 1989 und dem Ende des Kalten Krieges änderte sich der internationale Kontext, wodurch ein günstigeres Umfeld für den Beginn eines Friedensprozesses geschaffen wurde. Zu den politischen Veränderungen in London gehörten das Ausscheiden von Margaret Thatcher aus dem Amt des Premierministers und die Ernennung von John Major zu ihrem Nachfolger im November 1990. Major räumte Nordirland höchste Priorität ein. Sein Staatssekretär für Nordirland wurde Peter Brooke. Brooke war ein geschickter Politiker, der dank seiner irischen Wurzeln viel von Irland, seiner Geschichte und seiner Politik verstand. Er sorgte für die Wiedereröffnung des geheimen Kanals zur IRA-Führung, der über Brendan Duddy, einen Geschäftsmann aus Derry lief,<sup>18</sup> und erhielt im Gegenzug die dramatische Botschaft, dass die IRA den Konflikt beenden wolle. John Major sann darüber nach, ob sie echt und glaubwürdig war: „War die Provisorische IRA wirklich bereit, die Gewalt zu beenden? Oder war das nur ein Trick? Wollten sie die Regierung in Verhandlungen hineinziehen, in denen sie im Gegenzug dafür, dass sie die Ermordung Unschuldiger beendeten, ungerechtfertigte Zugeständnisse fordern würden? Falls das scheitern sollte, würden sie uns dann die Schuld für das Wiederaufflammen der Gewalt zuschieben?“<sup>19</sup> Jonathan Powell, Stabschef von Premierminister Tony Blair, hatte einige Jahre später ähnliche Gedanken: „Für Regierungen in Demokratien ist es sehr schwierig, offen mit Terroristen zu sprechen, die ungerechtfertigterweise ihre Bevölkerung töten. Aber es sind gerade deine Feinde und nicht deine Freunde, mit denen du reden solltest, wenn du einen Konflikt lösen willst.“<sup>20</sup>

Brooke war sich sehr genau bewusst, wie sensibel die Republikaner auf die Wortwahl reagierten, und wollte die Bereitschaft der Briten signalisieren, zur Beendigung des Konflikts beizutragen. Im November 1990 gab er eine von John Major gebilligte erstaunliche öffentliche Erklärung ab, die zum Ausdruck brachte, was – wie er wusste – für den inoffiziellen Kanal Reid/Hume/Adams von strategischer Bedeutung war. Er sagte, dass die britische Regierung „kein eigennütziges strategisches oder wirtschaftliches Interesse an Nordirland [hat ...] Es ist nicht Großbritanniens Ziel, zu besetzen, zu unterdrücken oder auszubeuten.“<sup>21</sup> Dies bedeutete: Wenn eine deutliche Mehrheit der Menschen in Nordirland das Vereinigte Königreich verlassen wollte,

---

18 Vgl. Moloney, a.a.O. (Anm. 2), S. 406.

19 John Major, *The Autobiography*, London 1999, S. 431.

20 Jonathan Powell, *Great Hatred, Little Room: Making Peace in Northern Ireland*, London 2008, S. 312.

21 Zitiert nach: Major, a.a.O. (Anm. 19), S. 435.

würde Großbritannien sie nicht zwingen, zu bleiben. „Es ist nicht das Streben nach einem souveränen, vereinten Irland, dem wir uns entgegenstellen, sondern seine gewaltsame Ausdrucksform.“<sup>22</sup> Für die Unionisten war es hart, diese Botschaft zu hören, und es verunsicherte sie zutiefst, da sie sich stets auf Thatchers Diktum verlassen hatten, dass Nordirland, wie sie es formulierte, „so britisch wie Finchley [ihr Wahlkreis in England]“ sei.

Was sie nun von Peter Brooke – und einem neuen Premierminister – hörten, war, dass der Status quo starrer Positionen und alter Fehden inakzeptabel sei und sich die Dinge ändern mussten. Die Unionisten nahmen diese Erklärung mit einer gewissen Beklommenheit zur Kenntnis und versuchten, ihre Bedeutung als „spontane Äußerung“ herunterzuspielen. Sie wollten keine auch noch so geringfügige Öffnung einer Position, da diese von ihrem eigenen Lager als Schwäche angesichts der Gewalt der IRA gegen die Mitglieder ihrer *Community* interpretiert werden könnte.

Aufbauend auf John Humes Denkansatz rief Brooke einen Prozess ins Leben, der sich mit den drei Ebenen zerbrochener Beziehungen – innerhalb Nordirlands, zwischen dem Norden und dem Süden sowie zwischen Großbritannien und Irland – befassen sollte. Für sie bürgerte sich die Bezeichnung der miteinander verflochtenen „drei Stränge“ ein, mit der zentralen Maßgabe, dass nichts vereinbart ist, solange nicht alles vereinbart ist. Die drei Stränge wurden später in das Karfreitagsabkommen von 1998 aufgenommen.

John Major hatte mit Albert Reynolds Freundschaft geschlossen, als sie sich beim EU-Finanzministerrat trafen. Zufällig waren beide 1992 Premierminister, und beide gingen mit weniger ideologischem Gepäck und ohne offene historische Rechnungen an die Angelegenheit heran. Sie erkannten die Notwendigkeit, ein sicheres Geschäft abzuschließen in dem Wissen, dass keiner der beiden den anderen über den Tisch ziehen würde. Ihre Beziehung zueinander war nicht völlig frei von Problemen, und es gab einige stürmische Begegnungen, vor allem auf dem Gipfeltreffen in Dublin. Doch Reynolds war fest entschlossen, die Bedingungen für ein Waffenstillstandsabkommen auf der Grundlage des Friedenkonsenses der Nationalisten zu schaffen, den er mit der SDLP und *Sinn Féin* geschmiedet hatte. Der Konsens versuchte alle Meinungsstränge in einer Position zu bündeln, die die Türen öffnen und für die republikanische Bewegung Stühle an den Tischen freimachen würde, wenn die IRA dazu aufrief, die Waffen ruhen zu lassen. Als Teil der Choreographie im Vorfeld der Ankündigung eines Waffenstillstands gaben die britische und die irische Regierung im Dezember 1993 die Downing-Street-Erklärung bekannt. Entscheidend war, dass auch die loyalistischen Paramilitärs zu ihrer Entstehung beigetragen hatten, die sich des Ergebnisses durchaus bewusst waren.

*Lektion 7: Regierungen und andere Akteure können einen Prozess, der nichts anderes als die verbrauchte Luft der Gewalt- oder Oppositionsrhetorik atmet*

---

22 Ebenda.

*und damit eine Pattsituation aufrechterhält, mit Sauerstoff versorgen. Dieser Sauerstoff kann in Form politischer Signale, Erklärungen oder Handlungen verabreicht werden, die denjenigen, die Gewalt ausüben, signalisieren, dass sich ein neuer strategisch-politischer Weg öffnen könnte. Auch wenn die Erklärungen auf die Bereitschaft hindeuten, sich zivil zu verhalten, bleibt die Aufrichtigkeit der Gewaltanwender jedoch weiterhin zu prüfen.*

*Die politische Glaubwürdigkeit riskieren, um die Gewalt zu beenden*

Bill Clinton erkannte während seines Präsidentschaftswahlkampfes, dass es eine beträchtliche Zahl irisch-amerikanischer Wählerstimmen zu gewinnen gab, und versprach für den Fall, dass er gewählt würde, Irland während seiner Amtszeit zu einer seiner Prioritäten zu machen und hierfür einen Sonderbeauftragten zu ernennen. Im Zuge der nach der Ankündigung der Downing-Street-Erklärung begonnenen und seither fortlaufenden Maßnahmen zur Vertrauensbildung verlagerte sich der Schwerpunkt der Bemühungen darauf, die republikanische Bewegung zu einem Waffenstillstand zu drängen. Im Januar 1994 setzten sich die irische Regierung, John Hume und *Sinn Féin* bei Präsident Clinton dafür ein, Adams als Redner für eine Konferenz über Nordirland zuzulassen. Das US-Außenministerium und die britische Botschaft in Irland lehnten dies vehement ab, und letztlich hing alles von der persönlichen Unterschrift des Präsidenten ab. Clinton und seine stellvertretende nationale Sicherheitsberaterin Nancy Soderberg gerieten unter Druck, Adams ein 48-Stunden-Visum zu erteilen, um zu signalisieren, dass die USA zu ihrem Wort stünden, den Friedenskonsens der Nationalisten zu unterstützen. Das Problem für die USA bestand darin, dass diese Entscheidung notwendig war, um *Sinn Féin* und die IRA weiterhin auf Kurs in Richtung eines Waffenstillstands zu halten, im US-Establishment jedoch eigentlich auf großen Widerwillen stieß – nicht wegen Adams an sich, sondern weil die Briten Amerikas engster internationaler Verbündeter waren. Der Einsatz hätte nicht höher sein können und er stellte die US-Regierung vor ein großes Dilemma.

In einem geschickten politischen Kalkül erkannten Soderberg und Clinton, dass die Erteilung des Visums Adams dazu verpflichten würde, die Erwartungen hinsichtlich des IRA-Waffenstillstands zu erfüllen und ein Voranschreiten des Friedensprozesses zu ermöglichen. Sollte er dem nicht nachkommen, würde Clinton von jeder weiteren Unterstützung absehen.<sup>23</sup> Adams' Gegnern unter den Republikanern würde das allerdings einen Grund geben zu sagen: „Sie wollen nur eins: unsere Kapitulation und die Zerstörung der IRA.“ In letzter Minute wurde entschieden, das Visum zu bewilligen, was sich für Adams, der mit Mitgliedern des Kongresses zusammentraf und in Fernseh-Talkshows auftrat, als ein Triumph in Sachen *Public Relations* erwies. Adams erfüllte die Bedingungen des Clinton-Visums gewissenhaft und

---

23 Vgl. Mallie/McKittrick, a.a.O. (Anm. 9).

sprach nur vom Frieden. Nach seiner Rückkehr nutzte Adams den Umstand, dass die irische Regierung eine entscheidende Rolle bei der Erteilung seines Visums gespielt hatte, dazu, seine Position in der *Sinn Féin* und der IRA zu stärken. Die Tatsache, dass die USA mit der irischen Position übereinstimmten, war ein Beweis dafür, dass der Friedensprozess die politischen Ziele der republikanischen Bewegung beförderte. Dadurch veränderte sich das Kräfteverhältnis innerhalb der Bewegung. Sollte die Gewalt oder auch nur deren Androhung fortgesetzt werden, würden alle Fortschritte, die hinsichtlich des Konsenses zwischen Dublin, Washington und der SDLP erreicht worden waren, dahinschwinden, und die Republikaner wären weiter zurückgeworfen als je zuvor.

*Lektion 8: Für den Frieden müssen politische Risiken eingegangen werden. Politische Führer müssen vom Erreichen des Friedens fast schon persönlich besessen sein, um das Risiko einzugehen, das man eingehen muss, um ihn zu bekommen. Je größer jedoch die Glaubwürdigkeit des Politikers ist, der das Risiko eingeht, desto größer ist die Chance, dass es belohnt wird. Wenn ein Politiker von Weltrang sich die Mühe macht, Türen zu öffnen und diejenigen, die vom Mainstream ausgeschlossen sind, in den Prozess einzubeziehen, erzeugt das wiederum eine Verpflichtung, sie auch im Prozess zu halten.*

### *Endspiel*

Der nächste Schritt bestand für *Sinn Féin* darin, den Waffenstillstand herbeizuführen. Eine Gruppe irisch-amerikanischer Geschäftsleute, die von Niall O'Dowd, dem in New York ansässigen Herausgeber der Zeitung *Irish Voice*,<sup>24</sup> zusammengestellt worden war, spielte eine wichtige Rolle dabei, *Sinn Féin* und die IRA mit sanftem Druck auf diesem Weg voranzubringen. Zu Beginn des Frühjahrs 1994 verschärfte sich die interne Debatte der Republikaner darüber, was sie verlieren und was sie im Gegenzug dafür bekamen. Die Hardliner argumentierten, dass die Waffenstillstände der IRA die Organisation in der Vergangenheit stets geschwächt und dem bewaffneten Kampf geschadet hatten. Sie vertraten die Ansicht, dass die britische und die irische Regierung den Republikanismus zerstören wollten. Sie glaubten, dass jeder Friedensprozess, an dem sich die IRA beteiligt, den Kampf um die Vertreibung der Briten aus Irland beenden und unweigerlich zu einem Kompromiss führen würde. Für Adams war es nun, da er so weit gegangen war, von entscheidender Bedeutung, die gesamte Bewegung mitzunehmen und jegliche Splittergruppe so klein wie möglich zu halten. Das interne Management der republikanischen Bewegung zur Vermeidung einer möglichen Spaltung wurde nun zunehmend wichtiger. Aus diesem Grund sah Gerry Adams sich auch gezwungen, mit IRA-Freiwilligen mitzumarschieren, die den Sarg

---

24 Cf. Niall O'Dowd, *An Irish Voice*, Dublin 2010.

eines toten IRA-Mannes trugen, der im Oktober 1993 getötet wurde, als er eine Bombe in der protestantischen Shankill Road zündete. Die Bombe tötete neun Menschen. Adams musste auch deswegen öffentlich seine Verbundenheit demonstrieren, weil er wusste, dass er der republikanischen Bewegung in den kommenden Monaten viel würde abverlangen müssen.

*Lektion 9: Der politische Mainstream muss auf die Aufnahme ehemaliger Paramilitärs in den politischen Prozess vorbereitet und die Erwartungen der Menschen auf allen Seiten müssen gesteuert werden. Gewaltbereite Organisationen sind sich darin einig, was sie ablehnen, aber sie bleiben selten zusammen, wenn es darum geht, sich auf das zu einigen, was sie zugunsten eines Kompromisses zu akzeptieren bereit sind.*

Nach zahlreichen geheimen Treffen und einer IRA *General Army Convention* im Sommer 1994 war die IRA bereit, eine Entscheidung zu treffen. Eine letzte Hürde musste jedoch noch überwunden werden. Der IRA-Veteran Joe Cahill benötigte ein Visum, damit er in die USA reisen konnte, um diejenigen, die Geld für Waffen zur Verfügung gestellt hatten, davon zu überzeugen, dass die Bewegung nun in eine neue Phase des Kampfes eintrat – eine Phase, die durch politisches Handeln und nicht durch militärischen Kampf gekennzeichnet war. Die zentrale Botschaft lautete, dass die Bewegung in ihrer Entscheidung geeint war und dass Adams und McGuinness die Unterstützung der großen Mehrheit der republikanischen Familie genossen. Als Premierminister Albert Reynolds Clinton erneut dazu drängte, seine Zustimmung – diesmal zu Cahills Einreise in die USA – zu geben, erwiderte Clinton: „Haben Sie den Lebenslauf dieses Typen gesehen?“ Darauf antwortete Reynolds angeblich: „Ich habe nicht erwartet, dass Sie gelesen haben, er sei Mitglied der [konservativen katholischen Bewegung] Legion Mariens gewesen.“ Wieder einmal sprach sich Reynolds für die Erteilung eines Visums aus, die Briten waren wieder dagegen, und das amerikanische Außenministerium teilte Clinton mit, seine politische Glaubwürdigkeit stünde auf dem Spiel. Am Ende wurde das Visum bewilligt. Jedoch waren alle Regierungen der Forderungen und Tests überdrüssig. Nun war es an der Zeit für Adams und Co., den Waffenstillstand auszurufen. Cahill reiste in die USA, und achtundvierzig Stunden später, am 31. August 1994, nach 25 Jahren der Gewalt, rief die Provisorische IRA zur vollständigen Einstellung der militärischen Feindseligkeiten auf. Zum ersten Mal seit einem Vierteljahrhundert schwiegen die Gewehre und Bomben einer der gefährlichsten, diszipliniertesten und gewalttätigsten Organisationen. Im Oktober folgte der Waffenstillstand der Loyalisten. Und schließlich öffneten sich die Türen für *Sinn Féin* bzw. die IRA und die loyalistischen Parteien, die nun am Verhandlungstisch Platz nehmen konnten.

*Lektion 10: Eine Diaspora kann möglicherweise eine entscheidende Rolle bei der Finanzierung und Unterstützung eines bewaffneten Kampfes spielen. Daraus folgt, dass dieselbe Diaspora eine ebenso wichtige Rolle bei der Unterstützung von Teilen einer Organisation spielen kann, die den Frieden wollen. In einem sich herausbildenden Friedensprozess ist es wichtig dafür zu sorgen, dass diejenigen, die den bewaffneten Kampf unterstützt haben, nicht weiterhin die militanten Elemente unterstützen, die die Gewalt fortsetzen wollen.*

Diese dreizehn Jahre der Friedensstiftung zeigen, dass die Deeskalation von Langzeitkonflikten zwischen religiösen und ethnischen Gruppen ein langsamer Prozess ist, zu dem ein schrittweiser Aufbau von Beziehungen ebenso gehört wie eine Konfliktanalyse, in der die Wortwahl verfeinert wird. Rund zehn Jahre später stellte Premierminister Brian Cowen fest: „Friedensstiftung ist eine Reise. Überstürzen Sie bei den ersten Schritten nichts. Beginnen Sie die Reise, das Ziel findet sich von allein.“

Wenn sich die Protagonisten entgegengesetzter Lager aufeinander einlassen, bauen sie Vertrauen und Glaubwürdigkeit auf, indem sie ihren Wunsch bekräftigen, sich an den Verhandlungstisch zu setzen. Während die frühen Phasen dieses Prozesses am besten im Geheimen über inoffizielle Kanäle Dritter stattfinden, die zwischen den Beteiligten hin- und herpendeln, ist die Kraft des direkten Dialogs von Angesicht zu Angesicht beim Abbau negativer Stereotypen immens. Der Dialog ermöglicht es den Parteien, zu hören und zu verstehen, wie sich kollektive Ereignisse der Vergangenheit auf ihre Gemeinschaften ausgewirkt haben, das politische Trauma dessen, was geschehen ist, zu entwirren und die politischen Fragen herauszuarbeiten, die für eine Beilegung des Konflikts zur Sprache gebracht werden müssen. An dieser Stelle hat es die Zufuhr politischen Sauerstoffs durch die Regierungen für die intensiven Diskussionen den nationalistischen Parteien ermöglicht, neu über die zerbrochenen Beziehungen nachzudenken und neue politische Rahmenbedingungen zu schaffen. Eine verpasste Gelegenheit stellte jedoch das Unvermögen dar, die unionistischen Parteien in einen ähnlichen Deeskalationsprozess einzubinden (wie auf der rechten Seite von Schaubild 2 dargestellt). Letztere waren so nicht imstande, das Vertrauen ihrer eigenen protestantischen Gemeinschaft zu gewinnen und engere Beziehungen zwischen Großbritannien und Irland, der Irischen Republik und Nordirland und innerhalb Nordirlands aufzubauen.

Und nun zur letzten Lektion, die wir wirklich gelernt haben: Wir sind als Menschen zwar alle vom Wesen her zutiefst verschieden, doch durch das Schicksal vereint leben wir hier auf diesen Inseln als Briten, Iren, Schotten, Waliser und viele andere Identitäten. Wir haben die Wahl, unsere Zukunft anders zu gestalten als die Vergangenheit. David Ervine, der Führer der loyalistischen *Progressive Unionist Party* (PUP), sagte uns immer wieder: Wir alle sind vielleicht Opfer des Hasses, der an uns durch einen „Lehrprozess“ über

die Vergangenheit weitergegeben wurde und der auch unsere Zukunftsvision verzerren wird, wenn es uns nicht gelingt, in einen „Denkprozess“ einzutreten und dabei auch unsere Beziehungen zu anderen, mit denen wir uns im Konflikt befinden, neu zu überdenken.

**Umfassende Sicherheit:**  
die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende  
Herausforderungen



**Themenschwerpunkt:**  
**Migration und Flüchtlinge im OSZE-Gebiet**



## Abschottung oder Teilhabe: Flüchtlingsschutz und Migrationspolitik in der Krise

Spätestens seit dem Sommer 2015 bestimmen Auseinandersetzungen um das Thema Migration die Politik in Europa entscheidend mit. Das Referendum über den Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union („Brexit“) war eng verknüpft mit der Frage der Freizügigkeit für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen innerhalb der EU. Die ungarische Regierung hielt (erfolglos) eine Volksabstimmung über die Blockade von EU-Beschlüssen ab, die eine Umsiedlung von Schutzsuchenden vor allem aus Syrien innerhalb der EU nach einer bestimmten Quote ermöglichen sollen. Gleichzeitig wähnt der deutsche Innenminister die Lösung der „Flüchtlingskrise“ für Europa und vor allem Deutschland auf einem guten Weg, obwohl mehr und mehr Menschen über das Mittelmeer Zuflucht in der EU suchen.<sup>1</sup> In dieser Gemengelage, in der Ängste, Antipathien und politisches Kurzzeitdenken die Agenda zu bestimmen scheinen, kommt eine problemorientierte Diskussion auch deshalb schwer in Gang, weil Begrifflichkeiten wie Flucht und Asyl, Migration und Integration durcheinandergeworfen werden. Es schwirrt eine Vielzahl von Begriffen durch den öffentlichen Diskurs, deren Verwendung auch von politischen Absichten geleitet wird: Zuwanderer, Asylbewerber oder Asylanten, Flüchtlinge und Migranten – wer mit diesen Bezeichnungen hantiert, mobilisiert bewusst oder unbewusst bestimmte Assoziationen und Gefühle. Die Klärung von Vokabular, rechtlichen Ansprüchen und den verfügbaren Regularien ist daher unverzichtbar für ein politisch verantwortungsbewusstes Handeln im umkämpften Feld der Migrations- und Integrationspolitik.

Der vorliegende Beitrag zeigt zunächst Unterschiede und Zusammenhänge zwischen den Begriffen auf und klärt ihre (völker)rechtliche Einbettung. Daran anknüpfend stellen wir vor, welche Regulierungsansätze es auf globaler Ebene und in der EU im Zusammenhang mit Flucht, Migration und Integration gibt. Es zeigt sich, dass im Politikfeld Flucht zahlreiche multilaterale Instrumente existieren, die unter Stress jedoch keine Anwendung finden. Dagegen liegen Migration und Integration nach wie vor weitgehend in nationaler Hand. Daraus ergeben sich Spannungen und Widersprüche, die die europäische Politik bearbeiten sollte, um besser (re)agieren zu können und

---

\* Der vorliegende Beitrag beruht auf: Svenja Gertheiss/Sabine Mannitz, Flucht, Asyl, Migration, Einwanderung: Begriffsverwirrungen und politische Defizite, in: Margret Johansen/Bruno Schoch/Max M. Mutschler/Corinna Hauswedell/Jochen Hippler (Hrsg.), Friedensgutachten 2016, Münster 2016, S. 46-58. Sachstand des Beitrags: Dezember 2016.

1 Vgl. Spiegel Online, Neue Asylzahlen: De Maizièere meldet deutliche Entspannung in der Flüchtlingskrise, 8. Juli 2016, unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-thomas-de-maiziere-meldet-wenige-asyl-suchende-a-1101991.htm>.

menschliches Leid zu verhindern. Insbesondere sprechen wir uns im Kontext von Fluchtzwanderung für einen europäischen Solidaritätsmechanismus anstelle des nicht funktionsfähigen Dublin-Systems aus. In Bezug auf Migration plädieren wir für verbesserte reguläre Zuzugsmöglichkeiten, damit differenziertere politische Instrumente entwickelt, Integrationsprozesse unterstützt und Lücken in den Regelungen des Schengen-Raums beseitigt werden können. Die Aufwertung der mit Migrations- und Integrationspolitik befassten Institutionen auf nationaler und europäischer Ebene ist dringend erforderlich. In Deutschland, das in diesem Beitrag auf Grund seiner zentralen Rolle im Umgang mit der „Flüchtlingskrise“ besonders im Fokus steht, fehlen etwa bis heute sowohl ein Einwanderungsgesetz als auch ein entsprechendes Bundesministerium.

### *Flucht – Migration - Integration*

Die enorm gestiegene Zahl an Schutzsuchenden, insbesondere in den südeuropäischen Mitgliedsländern, hat die EU mit einigen ihrer strukturellen Schwachstellen konfrontiert. Es zeigt sich, dass die vorhandenen Vorkehrungen zur Flüchtlingshilfe und die in den vergangenen 20 Jahren entwickelten Mechanismen der Außengrenzkontrolle Belastungen nicht standhalten. In der politischen Debatte über die „Flüchtlingskrise“ – d.h. die Krise der EU im praktischen Umgang mit der Massenflucht aus den benachbarten Konfliktzonen – spiegelte sich zudem wider, wie stark die Politikfelder Flucht und Asyl, Migration und Integration insgesamt unterschätzt worden waren. Aus Furcht vor einem ordnungspolitischen Kollaps und teilweise mit kaum verhohlener Fremdenfeindlichkeit wurden im vergangenen Jahr Forderungen nach umstandslosen Abschiebungen und Zurückweisungen vorgetragen, die Völker- und Menschenrechtsverletzungen beinhalten würden. Das Thema Immigration – ob von Schutzsuchenden oder Arbeitsmigranten – durchzieht politische Kampagnen überall in Europa. Dabei fehlt es im öffentlichen Diskurs allzu oft an Sachkenntnis und einem differenzierten Vokabular, das notwendig ist, um die unterschiedlichen Migrationsphänomene und die rechtlich möglichen politischen Gestaltungsspielräume angemessen zu beurteilen.

### *Flucht*

Auch wenn der Terminus „Flüchtling“ derzeit in den Medien und in politischen Reden unterschiedslos für alle Menschen verwendet wird, die ohne regulären Aufenthaltstitel in die EU kommen, ist er völkerrechtlich klar definiert. Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das Zusatzprotokoll von 1967 legen fest, dass als Flüchtling jede Person gilt, die sich „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politi-

schen Überzeugung [...] außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“.<sup>2</sup> Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention haben ein Recht auf internationalen Schutz. Die überwältigende Mehrheit aller Staaten hat die Genfer Konvention sowie das Zusatzprotokoll anerkannt, darunter auch alle EU-Staaten.<sup>3</sup> Mitunter stärken nationale Regeln dieses Recht zusätzlich. In Deutschland ist das Recht auf Asyl beispielsweise auch in der Verfassung verankert.<sup>4</sup>

Der Flüchtlingsstatus und der Anspruch auf Schutz stellen individuelle Rechte dar; daraus folgen zwei Prinzipien, die völkergewohnheitsrechtlich ebenfalls als bindend gelten: das Gebot der Nichtzurückweisung (*Non-Refoulement*)<sup>5</sup> und das Diskriminierungsverbot<sup>6</sup>. Ersteres besagt, dass niemand in ein Land zurückgeschickt werden darf, in dem sein Leben oder seine Freiheit bedroht ist. Nichtdiskriminierung verlangt, dass niemand wegen seiner Rasse, Religion oder Nationalität benachteiligt werden darf, also z.B. prinzipiell von einem Asylverfahren ausgeschlossen werden kann. Da aber nicht alle Personen, die aufgrund des *Refoulement*-Verbots nicht in ihre Heimat zurückgeschickt werden dürfen, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention sind, ist eine zusätzliche Schutzkategorie entstanden: der sogenannte „subsidiäre Schutz“. Dieser kann beispielsweise Menschen gewährt werden, denen durch einen Bürgerkrieg in ihrem Heimatland ernste Gefahr droht, die aber nicht explizit als Angehörige einer bestimmten politischen oder sozialen Gruppe durch staatliche oder nichtstaatliche Kräfte verfolgt werden.

### *Migration*

Die Begriffe „Flüchtling“ und „Asyl“ sind rechtlich eindeutig definiert, nicht aber „Migration“ bzw. „Migrant/Migrantin“.<sup>7</sup> Letztere gelten einerseits als Oberbegriffe für alle, die ihren Lebensmittelpunkt (meist über nationalstaatli-

---

2 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, Artikel 1 A. (2), in: Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (In Kraft getreten am 22. April 1954), Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (In Kraft getreten am 4. Oktober 1967), S. 6, unter: [http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK\\_Pocket\\_2015\\_RZ\\_final\\_ansicht.pdf](http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK_Pocket_2015_RZ_final_ansicht.pdf) (im Folgenden zitiert als: Genfer Flüchtlingskonvention bzw. als Zusatzprotokoll).

3 Vgl. UNHCR, States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, April 2015, <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>.

4 Vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Artikel 16a (1), unter: <https://www.bundestag.de/gg>.

5 Genfer Flüchtlingskonvention, a.a.O. (Anm. 2), Artikel 33.

6 Ebenda, Artikel 3.

7 Im EU-Jargon werden kurioserweise nicht nur „Drittstaatsangehörige, die aus Ländern außerhalb der EU zuwandern und nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Landes haben [...] als Migranten bezeichnet [...] sondern auch in der EU geborene Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats haben.“ Europäische Kommission, Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen, KOM(2011) 455 endgültig, Brüssel, 20. Juli 2011, S. 3, Fußnote 9, unter: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/pdf/1\\_act\\_part1\\_v3\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/pdf/1_act_part1_v3_de.pdf).

che Grenzen hinweg) verlagern, sei es aus beruflichen oder privaten Gründen, aus freien Stücken oder notgedrungen. Andererseits kennzeichnet die Migrationsterminologie in ausdrücklicher Abgrenzung vom Flüchtlingsbegriff Personen, denen nach Rechtslage keine Verfolgung droht. Freilich muss dies nicht bedeuten, dass sie ohne äußere Zwänge ihre Heimat verlassen. In der wissenschaftlichen Debatte werden daher auch Begriffe wie „Krisen-“, „Überlebens-“, „Gewalt-“ oder „Zwangsmigration“ verwendet, um die Wanderung von Personen zu bezeichnen, die vor physischer Gewalt, absoluter Armut oder Umweltkatastrophen fliehen. Auch sogenannte Klimaflüchtlinge können darunter fallen, also Personen, deren Lebensgrundlage durch voranschreitende Umweltveränderungen zerstört wurde. Damit lenkt das differenziertere Vokabular der Migrationsforschung den Blick auf die globalen Zusammenhänge von Migration und die politisch verantworteten Fluchtursachen. Der Begriff der Zwangsmigration verdeutlicht z.B., dass eben nicht „wahre“ Flüchtlinge einer Gruppe von „freiwillig“ Abwandernden gegenüberstehen, die vermeintlich „nur“ um eines angenehmeren Lebens willen Aufenthalt in einem anderen Staat suchen und deshalb vielfach als „Wirtschaftsflüchtlinge“ oder „*bogus refugees*“ diskreditiert werden.

### *Integration*

Im Zusammenhang mit der Aufnahme von Migranten und Migrantinnen – Flüchtlingen und anderen – kursiert ein weiterer Begriff, der häufig politisch instrumentalisiert wird: die „Integration“. Integrationspolitik fällt in der EU ausdrücklich in die Kompetenz der Mitgliedstaaten. Diese weisen indessen ganz unterschiedliche Migrationsgeschichten auf. Frankreich, Großbritannien und Deutschland sind *de facto* seit Jahrzehnten Einwanderungsländer – auch wenn die politische Rhetorik gerade in Deutschland diese Tatsache lange in Abrede gestellt hat. Dagegen waren osteuropäische Staaten wie Polen in der jüngeren Vergangenheit in erster Linie Auswanderungsländer und verfügen über entsprechend wenig Erfahrung mit Zuwanderung. Angesichts der somit unterschiedlich gewachsenen nationalen Selbstverständnisse sowie der unterschiedlichen institutionellen Bedingungen und Anforderungen an Immigranten u.a. auf dem Arbeitsmarkt wird sich am nationalen Primat in der Migrationspolitik auf absehbare Zeit wenig ändern. Dennoch haben sowohl empirische Forschungen zu den unterschiedlichen Wirkungen der nationalen Integrationsstrategien (z.B. mittels Einbürgerungspolitik in Frankreich, assimilatorischer Politik in Deutschland oder multikulturalistischer Konzepte wie in den Niederlanden oder Großbritannien) als auch die aus Wirtschaftskreisen immer lauter gewordene Forderung nach integrationspolitischer Flankierung der ökonomisch und demographisch ja erwünschten Zuwanderung (auch aus Nicht-EU-Staaten) ein europäisches Rahmenkonzept veranlasst. Unter der Ägide der Europäischen Kommission wurden 2004 zunächst normative Prinzipien und 2005 schließlich eine gemeinsame Agenda formuliert, an denen

sich die Politik der Mitglieder orientieren soll. Ausgangspunkt für beides ist ein Verständnis von Integration als „ein dynamischer, in beide Richtungen gehender Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen“, basierend auf den „Grundwerten der Europäischen Union“.<sup>8</sup>

Diese Begriffsbestimmung ist in der wissenschaftlichen Diskussion ein alter Hut, als Leitlinie für die Politik aber dennoch bemerkenswert. Die realpolitischen Konzepte und die im öffentlichen Diskurs vieler EU-Staaten kursierenden Vorstellungen von Integration meinen vielfach nämlich keinen „in beide Richtungen gehenden Prozess“, der auch auf Seiten der „Mehrheitsbevölkerung“ eine Bringschuld sieht, sondern vor allem die Anpassung von Migranten und Migrantinnen an vorgefundene Gegeben- und Gepflogenheiten. Daher stößt der Begriff „Integration“ etwa in der kritischen Forschung auf Vorbehalte, da in ihm eher Assimilation als Teilhabe (Inklusion) mitschwingt.

#### *Regulierungspraxis: zwischen internationalem Flüchtlingsschutz und nationaler Souveränität*

Wie sich bei der Begriffsbestimmung bereits andeutet, ist Migration auf internationaler Ebene nur wenig verbindlich reguliert. Während im Kontext von Flucht mit der Genfer Konvention und dem Protokoll sowie mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) internationale Institutionen geschaffen wurden, die seit den 1950er Jahren weltweit versuchen, für den Schutz von Flüchtlingen zu sorgen und durch Rückkehr, Integration in Erstaufnahmestaaten oder die dauerhafte Umsiedlung in einen Drittstaat (*resettlement*) zu Lösungen zu kommen, gibt es im Bereich Migration keine entsprechenden zwischenstaatlichen Einrichtungen und Instrumente.

Innerhalb der EU finden sich ebenfalls vergleichsweise wenig gemeinsame Instrumente. Im Zuge der Reorganisation der EU-Kommission wurde das Politikfeld 2014 zwar symbolisch aufgewertet, indem das Ressort für Inneres in die Generaldirektion für Migration und Inneres umgewandelt wurde. Auch bestätigte der Europäische Rat die gemeinsamen integrationspolitischen Prinzipien. Sie sollen in den Mitgliedstaaten bewirken, dass mittels a) Integration durch Partizipation, b) verstärkten Handelns auf lokaler Ebene und c) Einbeziehung der Herkunftsländer die Voraussetzungen für die wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und politische Teilhabe von Zuwanderern entstehen. Dennoch ist Zuwanderung jenseits von Flucht als Politikfeld weitgehend im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten verblieben und die EU gibt allenfalls Orientierungshilfen. Das überrascht insofern, als sich die differen-

---

8 Rat der Europäischen Union, Mitteilung an die Presse, C/04/321, Brüssel, den 19. November 2004, unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-04-321\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-321_de.htm).

ten nationalen Migrationspolitiken und Einbürgerungsbedingungen infolge der internen Freizügigkeit auf die gesamte Union auswirken (können).

Während Migrationspolitik auf EU-Ebene kaum vorangekommen ist, zeigt sich in einzelnen Mitgliedstaaten durchaus Bewegung. So wurde beispielsweise die jahrzehntelange Lebenslüge, Deutschland sei kein Einwanderungsland, im Laufe der vergangenen 15 Jahre auch in großen Teilen des konservativen Lagers aufgegeben. Bereits zuvor hatte die rot-grüne Bundesregierung (1998-2005) das Staatsangehörigkeitsrecht zugunsten eines begrenzten Geburtsortsprinzips (*Ius soli*) reformiert, um der Realität gerecht und als Einwanderungsland attraktiver zu werden. Mit Blick auf die demographische Entwicklung in Deutschland fordern Wirtschafts- und Sozialexperten seit Langem eine noch stärkere Öffnung für Zuwanderung als notwendige Maßnahme zur Stabilisierung der nationalen Ökonomie und der sozialen Sicherungssysteme in der überalterten Gesellschaft. Ein nationales Einwanderungsrecht hat Berlin dessen ungeachtet noch nicht auf den Weg gebracht, gerade so, als fürchte man bei deutlicherem Eintreten für Zuwanderung um die Wählergunst. Dabei zeigt die Berichterstattung des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration seit Jahren eine große Offenheit der Deutschen für mehr Zuwanderung, und zwar nicht bloß im „Wettlauf um die besten Köpfe“, sondern auch auf humanitärer Basis. Die große Bereitwilligkeit zur Aufnahme und Unterstützung von Flüchtlingen im vergangenen Jahr hat dies eindrucksvoll bestätigt. Und obwohl viele Deutsche – z.T. infolge mangelhafter Aufklärung, z.T. aufgrund des politischen Streits über das weitere Vorgehen – in den Jahren 2015-2016 ausgesprochen unzufrieden mit der Bundesregierung waren, stimmte eine Mehrheit der Aufnahme von politisch Verfolgten und von Kriegsflüchtlingen weiterhin zu.<sup>9</sup> 61 Prozent der befragten Deutschen äußerten in einer Umfrage im Frühjahr 2016, hinsichtlich der Folgen der Flüchtlingszuwanderung geringe bis gar keine Sorgen zu haben.<sup>10</sup>

Anders als im Bereich der Migrationspolitik nahm die europäische Regulierung im Politikfeld Flucht in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich zu. Die Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) sollte einerseits sicherstellen, dass Asylsuchende nicht in mehreren EU-Mitgliedstaaten Anträge stellen können. Gleichzeitig sollte es unionsweit Mindeststandards zum Flüchtlingsschutz durchsetzen. Eingebettet sind diese Regelungen in Vereinbarungen wie die EU-Charta der Grundrechte und den Schengener Grenzkodex. Auch bei der Feststellung der Schutzbedürftigkeit gab es Fortschritte, z.B. in Form der Anerkennung von nichtstaatlicher und

---

9 Vgl. infratest dimap, Umfragen & Analysen, ARD-DeutschlandTREND, Februar 2016, unter: <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2016/februar>.

10 Vgl. infratest dimap, Umfragen & Analysen, Flüchtlingsaufnahme: Deutsche fühlen moralische Verpflichtung, viele betrachten die Zuwanderung aber auch mit Sorge, Mai 2016, unter: <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/fluechtlingsaufnahme-deutsche-uehlen-moralische-verpflichtung-viele-betrachten-die-zuwanderung-aber>.

geschlechtsspezifischer Verfolgung. Ein vergemeinschaftetes europäisches Asylsystem, das wirksamen Schutz gewährleistet, existiert dennoch nicht. So konzentrieren sich Maßnahmen der EU häufig auf Projekte zur Grenzsicherung und zur Abwehr von Schutzsuchenden. Die Bereitschaft zur Solidarität mit Flüchtlingen und zur Verantwortungsteilung innerhalb der EU hat sich nicht im gleichen Maß entwickelt. Die Dublin-Verordnung als eine der zentralen asylpolitischen Regularien der EU differenziert beispielsweise nicht zwischen leistungsfähigen und weniger starken Mitgliedsländern. Selbst angesichts des Dramas, das seit Sommer 2015 das Bild beherrscht, wurden vorhandene Mechanismen für den Fall eines „Massenzustroms“ nicht aktiviert. Stattdessen bemühte sich die Europäische Kommission unter Verweis auf Artikel 78 (3) des EU-Vertrags um einen ersten Verteilungsmechanismus für Schutzsuchende (*relocation*). Besonders die Ersteinreisestaaten Italien und Griechenland sollten so teilweise entlastet werden. Die negative Resonanz auf dieses Programm in vielen Mitgliedstaaten macht jedoch deutlich, wie weit die EU noch immer von einer konzertierten Problemlösung entfernt ist.

### *Migrationspolitische Bilanz*

Die Bereitschaft zu innereuropäischer Solidarität unter Wahrung der fundamentalen Rechte der Schutzsuchenden ist gering. Bis Anfang Juli 2016 wurden lediglich 2.826 Personen innerhalb der EU umgesiedelt.<sup>11</sup> Die Slowakei und Ungarn klagen sogar beim Europäischen Gerichtshof gegen das *Relocation*-Verfahren, das die EU-Innenminister im Herbst 2015 mit Mehrheitsentscheid gegen die Stimmen Ungarns, Tschechiens, der Slowakei und Rumäniens beschlossen hatten. Ungarn hat außerdem im Oktober 2016 ein Referendum durchgeführt, bei der der Mechanismus mit überwältigender Mehrheit abgelehnt wurde, die Abstimmung scheiterte jedoch an der zu niedrigen Wahlbeteiligung. Ohne Umsiedlungen bleiben insbesondere Griechenland und Italien für die Bearbeitung der Schutzgesuche und die Aufnahme oder die Rückführung der Antragsteller zuständig. Dass zumindest Griechenland dieser Aufgabe bereits vor dem starken Anstieg der Flüchtlingszahlen in keiner Weise gewachsen war, belegen mehrere Urteile europäischer Gerichte, weshalb Rückführungen nach Griechenland nicht mehr zulässig sind.<sup>12</sup> Doch auch andere Mitgliedstaaten setzen die Vorgaben des GEAS nicht hinreichend um. Im Oktober 2015 leitete die Kommission gegen insgesamt 19 Mit-

---

11 Vgl. European Commission, Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism, Stand: 5. Juli 2016, unter [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_relocation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf).

12 Zentrale Entscheidungen waren u.a. das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in den Rechtssachen C-411/10 und C-493/10 vom 21. Dezember 2011 sowie das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), Beschwerde-Nr. 30696/09, vom 21. Januar 2011.

gliedstaaten in 40 Fällen ein Vertragsverletzungsverfahren wegen entsprechender Verstöße ein.<sup>13</sup>

Dass bereits beschlossene Regelungen und Maßnahmen unzureichend oder gar nicht umgesetzt werden, ist eine Sache. Die Zuspitzung der politischen Krise im Sommer 2015 hat jedoch darüber hinaus ein wichtiges Anliegen der Europäischen Migrationsagenda<sup>14</sup> in den Hintergrund treten lassen, nämlich den Ausbau *legaler* Zuwanderungsmöglichkeiten – innerhalb und außerhalb des internationalen Schutzsystems. In Bezug auf Ersteres sprach sich die Kommission dafür aus, ein europaweites *Resettlement*-Kontingent aufzubauen. Die Überlegung, legale Einreisewege für eine substantielle Anzahl Geflüchteter wenigstens aus Syrien zu öffnen, fand auch Eingang in das Abkommen zwischen der EU und der Türkei vom März 2016. Die Umsetzung verläuft allerdings schleppend. Bis zum 15. Juni 2015 konnten lediglich 511 Syrer regulär aus der Türkei in einen EU-Staat einreisen.<sup>15</sup> Noch weniger haben sich die Zuwanderungsmöglichkeiten jenseits des Asylsystems verbessert. Sie stellen jedoch ein wichtiges Instrument zur Verringerung irregulärer Einwanderung und zur Entwicklung differenzierter Regularien dar, die z.B. temporäre Migrationen erleichtern. Eine Öffnung könnte auch das Asylsystem entlasten, da Personen mit geringen Aussichten auf Anerkennung so andere Möglichkeiten hätten, der Perspektivlosigkeit in ihrer Heimat zu entkommen. Selbst bei einer wirksameren Bekämpfung der Fluchtursachen sind Migrationsbewegungen weder ein vorübergehendes Phänomen, noch kann Abschottung in einer globalisierten Welt dauerhaft Probleme lösen. Daher müssen die Fähigkeiten der europäischen Staaten und Gesellschaften, Zuwanderung als Normalität zu akzeptieren und sich mit den Konflikten, die sie zweifellos auch erzeugt, auseinanderzusetzen, nachhaltig gestärkt werden. Der häufig vorgetragene Einwand, Europa könne nun einmal nicht „die ganze Welt“ aufnehmen, verkennt – abgesehen von der nach wie vor überschaubaren Größenordnung, von der Europa im globalen Wanderungsgeschehen betroffen ist –, dass legale Zuwanderungswege ein Mittel der Regulierung darstellen und nicht zuletzt auch bessere Voraussetzungen für die Integration der Zuwanderer bieten.

Integrationspolitisch bestehen europaweit noch erhebliche Defizite; auch in Deutschland, auch wenn sich die Bundesrepublik im Herbst 2015 weitaus offener für die Aufnahme von Flüchtlingen zeigte als andere EU-Staaten.

---

13 Vgl. Europäische Kommission, Mehr Verantwortung bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise: Europäische Kommission bringt Gemeinsames Europäisches Asylsystem auf Kurs und leitet 40 Vertragsverletzungsverfahren ein, Pressemitteilung, Brüssel, 23. September 2015, unter [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5699\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_de.htm).

14 Europäische Kommission, Die Europäische Migrationsagenda, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel, 13. Mai 2015, COM(2015) 240 final, unter: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-240-DE-F1-1.PDF>.

15 Vgl. Europäische Kommission, Bewältigung der Flüchtlingskrise: Kommission berichtet über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei, Pressemitteilung, Brüssel, 15. Juni 2016, unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2181\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_de.htm).

Hier wirkt die jahrzehntelange Leugnung der Zuwanderungsrealität noch nach. Die Jahresgutachten des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration attestieren Deutschland zwar seit Jahren gute Ergebnisse, doch ist diese Bilanz kaum gezielter politischer Initiative zu verdanken, sondern vor allem Eigeninitiative und Selbsthilfe, zivilgesellschaftlichem Engagement und der integrierenden Wirkung von Erwerbstätigkeit (die auch das soziale Sicherungssystem umfasst). Mit der Entwicklung von staatlichen Strukturen und Angeboten tut sich Deutschland noch immer schwer, denn es erfordert auch ein Überwinden der etablierten Wahrnehmungskategorien: Ein zentrales Defizit besteht darin, dass der integrationspolitische Blick sich vornehmlich auf die vermeintlich Fremden richtet und weniger auf die Schaffung einer politischen Alltagskultur der gleichberechtigten Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen. Es führt dazu, dass Gemeinsamkeiten, die über die Herkunft des Einzelnen hinausgehen, leicht übersehen und fragwürdige kollektive Selbstverständnisse nicht kritisch thematisiert werden.

Trotz der problematischen „Wir/sie“-Grundkonstellation, unter der die Integrationspolitik in Deutschland (und nicht allein dort) leidet, sollte nicht unerwähnt bleiben, dass mit den Sprach- und Orientierungskursen für neu Zugewanderte in den vergangenen zehn Jahren erstmals systematische Angebote zum Erwerb von Kompetenzen geschaffen wurden, die für die Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben sowie für den Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt enorme Bedeutung haben. Der vorgeblich als wechselseitige Aufgabe intendierte Integrationsprozess wird dagegen politisch kaum gefördert. Dass keine weiterführenden Diskussionen über die Grundlagen des gesellschaftlichen Miteinanders initiiert werden, ist ein folgenschweres Versäumnis. Die Wahlerfolge der rechtspopulistischen Alternative für Deutschland (AfD) zeigen ebenso wie die gestiegene Zahl von Anschlägen auf Flüchtlingsunterkünfte die Dringlichkeit, mit der rassistische Einstellungen auch als solche benannt werden müssen. Der Schock über die sexualisierte Gewalt, die einige Migranten in der Silvesternacht 2015 in mehreren deutschen Städten ausgeübt haben, katapultierte zu Beginn des Jahres 2016 Themen und Ressentiments in die politische Arena, die man ernst nehmen sollte. In anderen europäischen Staaten, etwa in Frankreich oder Österreich, feiern rechte oder rechtspopulistische Parteien ebenfalls Erfolge. Wenn aus den Zuwanderungsdebatten ein konstruktiver Prozess werden soll, kommt es darauf an, in politischen Auseinandersetzungen und in der medialen Berichterstattung differenziert, sachlich und fair zu bleiben, statt Zuwanderung, das Recht auf Teilhabe oder die Integrationsbereitschaft von Immigranten pauschal infrage zu stellen.

Aus den genannten Defiziten, globalen Erfahrungen und vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen in den Politikfeldern Flucht, Migration und Integration leiten wir vier zentrale Aufgaben ab, die sich für Europa und darüber hinaus stellen.

1. *Dublin überwinden:* Die Krisen der Jahre 2015 und 2016 haben vor Augen geführt, dass das Dublin-System nicht funktioniert. Es leidet an einem doppelten Geburtsfehler: Es berücksichtigt weder die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen noch die Handlungsmacht der Schutzsuchenden, die nicht unbedingt in dem für sie „zuständigen“ Staat bleiben. Die schon lange geplante Evaluation der Dublin-Verordnung durch die Europäische Kommission bietet die ideale Gelegenheit, das bestehende System zu ersetzen oder grundlegend zu reformieren. Denn trotz des massiven Widerstands einiger Regierungen bleibt es erforderlich, einen verbindlichen Solidaritätsmechanismus zu etablieren, der die Verantwortung für die Sicherung der Außengrenzen der EU zumindest teilweise von der Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen entkoppelt. Die Europäische Kommission bemüht sich seit Sommer 2015, diesen Prozess voranzutreiben und verdient hierbei Unterstützung. In einem berechenbaren Verfahren sollten Möglichkeiten zur Umsiedlung von Flüchtlingen geschaffen sowie die finanzielle und administrative Unterstützung besonders geforderter Staaten gewährleistet werden. Darüber hinaus erfordert Solidarität – sowohl innerhalb der EU als auch mit den Geflüchteten – einerseits den EU-weit gleichen Zugang zu Schutz und andererseits die Gewährleistung von Anerkennungschancen und Teilhabeperspektiven – also die Implementierung des GEAS, wie sie bereits mehrfach durch Gerichte angemahnt wurde. Dies kann außerdem zur Abmilderung des zweiten Geburtsfehlers von Dublin beitragen und verhindern, dass Schutzsuchende den für sie zuständigen Staat verlassen und auf irregulären Wegen weiterreisen. Zur Verhinderung solcher sekundärer Wanderungsbewegungen ließen sich außerdem die Reisefreiheiten für anerkannte Flüchtlinge innerhalb der EU vergrößern: Könnten sich Personen, die in einem Mitgliedstaat einen Schutzstatus erhalten haben, unmittelbar anschließend auch in anderen EU-Staaten um Arbeit, Ausbildung oder einen Studienplatz bemühen – ähnlich wie Unionsbürger oder andere Daueraufenthaltsberechtigte –, wäre die Frage der Zuständigkeit für das Asylgesuch weniger schicksalsbestimmend. Anerkannte Flüchtlinge hätten die Möglichkeit, eigenständig Lebensentscheidungen zu treffen und z.B. zu Verwandten oder Bekannten nachzuziehen, ohne

- in die Illegalität oder ein anhaltendes biografisches Moratorium gedrängt zu werden.
2. *Reguläre Migrationswege ausbauen:* Für viele Personen, die massiver Gewalt oder Verfolgung ausgesetzt sind, stellen die irregulären Routen die einzige Möglichkeit dar, Schutz zu finden. Gleiches gilt für jene, denen sich in ihren Heimatländern auf absehbare Zeit keinerlei Perspektive auf ein Leben jenseits von Armut und Not bietet. Da irreguläre Migration mit zahlreichen Gefahren verbunden ist und zudem die Möglichkeiten einschränkt, Einwanderungsbewegungen zu steuern, spricht alles dafür, Optionen für eine reguläre Zuwanderung auszubauen. Im Rahmen des Flüchtlingsschutzes betrifft dies vor allem die massive Aufstockung von *Resettlement*-Kontingenten durch *alle* Staaten des globalen Nordens. Der UNHCR muss in die Lage versetzt werden, Flüchtlingen den dauerhaften Schutz durch eine Neuansiedlung zu geben; er benötigt darüber hinaus weit mehr Ressourcen für die Unterstützung von Schutzsuchenden in ihren Herkunftsregionen. Dafür müssen alle Staaten, die z.B. im Rahmen der Syrien-Konferenz im Februar 2016 finanzielle Zusagen für humanitäre Hilfe gemacht haben, diese auch tatsächlich leisten. Im Bereich Migration sollten neue Möglichkeiten der Zuwanderung auch für Personen mit niedriger Qualifikation ausgelotet werden. Obwohl im Sinne der europäischen Freizügigkeit grundsätzlich gesamteuropäisch koordinierte Maßnahmen wünschenswert sind, können auch auf nationaler Ebene erste Schritte unternommen werden, indem Einwanderungsgesetze geschaffen werden. Deutschlands politisches Instrumentarium hinkt hier beispielsweise nicht nur der jüngeren Einwanderungsgeschichte hinterher, sondern auch dem Regelungsniveau manch anderer EU-Mitglieder wie etwa Frankreich oder Portugal.
  3. *Gesellschaftliche Integrationsfähigkeit stärken:* Bei aller Priorität, die eine möglichst umfassende Fluchtursachenbekämpfung haben sollte, werden weiterhin Menschen nach Europa und nach Deutschland flüchten oder in anderer Form zuwandern; auch werden viele der Neuankömmlinge der letzten Jahre bleiben. Damit sie nicht als vermeintlich „Fremde“ marginalisiert werden, muss die Bereitschaft der europäischen Gesellschaften weiterentwickelt werden, sie mit der Perspektive gleichberechtigter Teilhabe aufzunehmen und die gesellschaftliche Heterogenität als einen Normalzustand zu begreifen, der wechselseitige Integrationsleistungen verlangt. Die Schaffung von Rechtsgrundlagen für Gleichbehandlung und rechtliche Garantien für Migranten und Migrantinnen steht als längerfristige Strategie zwar auf der Agenda der EU, ist politisch aber noch nicht greifbar. Auf Europa sollte man in diesem Bereich also nicht warten.
  4. Für Deutschland, dem hier in Europa sicherlich eine Vorreiterrolle zukommt, könnte die *Schaffung eines Bundesministeriums für Migration und Integration* dieses Politikfeld aufwerten und auch zur nötigen Koor-

dination sowohl zwischen den Bundesländern als auch mit den europäischen Partnern beitragen.

Europaweit müssen außerdem flankierende Initiativen entwickelt werden, etwa im Bereich der (auch politischen) Bildung, zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit oder im sozialem Wohnungsbau, um eine Ressourcenkonkurrenz zwischen bereits länger ansässigen Bevölkerungsteilen und Neuankömmlingen zu verhindern, und um sicherzustellen, dass Zuwanderung stattdessen „den Kuchen vergrößert“. Die Integrationsfähigkeit im Innern muss allerdings auch durch eine politische Streitkultur gestärkt werden, in der Konfliktthemen offen diskutiert werden; nicht zuletzt, um rechtspopulistische Propaganda mit Sachargumenten zu widerlegen.

## Migrationsteuerung – die Antwort der OSZE

### *Einführung*

Das Thema Migration hat infolge des jüngsten massiven Zustroms von Flüchtlingen und Migranten nach Europa auf der OSZE-Agenda zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dies war jedoch nicht von Anfang an so. Anders als Spezialorganisationen wie der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und die Internationale Organisation für Migration (IOM), die aufgrund ihrer spezifischen operativen Fähigkeiten und Kenntnisse humanitäre Maßnahmen ergriffen haben, hatte die OSZE bei der Bewältigung der dringenden Herausforderungen, die durch den Anstieg der Flüchtlings- und Migrantenströme im OSZE-Gebiet in den Jahren 2015 und 2016 entstanden waren, keine unmittelbare Funktion. An vorderster Front eingebunden war die OSZE am ehesten noch entlang der sogenannten „Balkanroute“. Hier beobachteten OSZE-Feldoperationen, allen voran die Mission in Skopje und die Mission in Serbien, die Auswirkungen der Flüchtlings- und Migrantenströme auf die Sicherheit, die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit in den Aufnahmeländern und fungierten als Informationskanal zwischen Flüchtlingen bzw. Migranten, Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und nationalen Behörden, einschließlich der Strafverfolgungsbehörden.

Da die Ukraine Krise auch im vergangenen Jahr an der Spitze der OSZE-Agenda stand, waren die OSZE-Außenminister, die sich im Dezember 2015 in Belgrad zum jährlichen Ministerratstreffen versammelten, noch nicht ganz dazu bereit, das Thema Migration im OSZE-Kontext politisch zu behandeln und schlossen damit die Möglichkeit aus, der Organisation bereits bei dieser Gelegenheit eine besondere Rolle hierbei zu übertragen. Angesichts der Verschiedenheit der OSZE-Teilnehmerstaaten und des Konsensprinzips bei der Beschlussfassung war eine klarere, zeitnahe und strategische Reaktion der OSZE auf diese noch nie dagewesenen Entwicklungen schlicht nicht zu erwarten.

Die Situation begann sich 2016 aufgrund der Erkenntnis, dass die Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen sowie die Bewältigung ihrer Auswirkungen noch für viele Jahre eine entscheidende globale und europäische Sicherheitsherausforderung darstellen werden, zu ändern. Nach einer internen Bestandsaufnahme der bisherigen migrationsrelevanten Aktivitäten der

---

\* Die hier vertretenen Meinungen sind diejenigen des Autors. Der Beitrag wurde zuvor von der Friedrich-Ebert-Stiftung im Rahmen einer internationalen Reihe politischer Analysen zu den Auswirkungen großer Migrations- und Flüchtlingsbewegungen veröffentlicht. Der Autor dankt Sandra Sacchetti, Emiliano Alessandri und Mary Albon für ihre hilfreichen Kommentare und wertvollen Ratschläge.

OSZE und einer umfassenden Diskussion in einem eigens dafür eingerichteten Format haben die OSZE-Teilnehmerstaaten ein größeres Bewusstsein dafür entwickelt, inwieweit der *Acquis* der Organisation das Thema Migration abdeckt und in welchen Bereichen die OSZE über einschlägige Fachkenntnisse verfügt, die möglicherweise bei der Beschäftigung mit einer Vielzahl von kurz-, mittel- und langfristigen migrationsbedingten Herausforderungen hilfreich sein könnten. Im Vorgriff auf weitere Weisungen durch die OSZE-Teilnehmerstaaten haben das OSZE-Sekretariat, die OSZE-Institutionen und die Feldoperationen ihre Arbeit zu migrationsrelevanten Fragen angepasst, dort, wo es zweckmäßig erschien, Akzente gesetzt und Vorschläge für ein mögliches zukünftiges Engagement in diesem Bereich unterbreitet. Die meisten Neuerungen erfolgen in Form von *Ad-hoc*-Initiativen, die sich innerhalb der vorhandenen Mandate bewegen und gleichzeitig Synergieeffekte mit relevanten externen Partnern anstreben. Mittlerweile ist die Auffassung, dass die OSZE zur Bewältigung der mit Migration einhergehenden Herausforderungen beitragen kann und sollte, wesentlich weiter verbreitet. Die Rolle der OSZE dürfte daher in den kommenden Monaten stärker ins Blickfeld rücken, wenn die Organisation ihren Platz neben anderen multilateralen Akteuren definiert.

#### *Migration im OSZE-Kontext*

Die Auswirkungen der gegenwärtigen Migrations- und Flüchtlingsströme auf die einzelnen OSZE-Teilnehmerstaaten sind von Fall zu Fall unterschiedlich, die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen sind jedoch im gesamten OSZE-Raum zu spüren und bringen erhebliche Gefahren für die regionale und globale Stabilität mit sich. Populistische Bewegungen und nationalistische politische Gruppen verbreiten Angst und Fremdenfeindlichkeit, polarisieren die Gesellschaften und erschweren es den europäischen Regierungen zusätzlich, wirksame, verantwortungsvolle und koordinierte Antworten zu entwickeln. Schleuserkriminalität und Menschenhandel sind für Flüchtlinge und Migranten nach wie vor eine große Gefahr und verschaffen der organisierten Kriminalität enorme Profite.

Zu den 57 OSZE-Teilnehmerstaaten und den elf Kooperationspartnern in Asien und im Mittelmeerraum gehören wichtige Herkunfts-, Transit- und Zielländer. Eines der am stärksten betroffenen Länder ist die Türkei, die mit 2,5 Millionen Menschen noch immer die höchste Zahl an Flüchtlingen beherbergt. Deutschland – eines der bevorzugten Zielländer – gewährt mehr als einer Million Menschen Zuflucht. Schweden und Österreich haben im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl etwas mehr Flüchtlinge aufgenommen. Jordanien, ein Kooperationspartner der OSZE, bietet einer Million Flüchtlingen Schutz, was mehr als zehn Prozent seiner 9,5 Millionen Einwohner entspricht. Währenddessen bemüht sich Griechenland inmitten einer existenzi-

ellen Wirtschafts- und Finanzkrise weiterhin, Flüchtlingen und Migranten, die unvermindert ankommen, denen nun aber die Weiterreise in andere Ziel-länder verwehrt ist, Unterkunft zu bieten. Die Zahl der an den Küsten Italiens Eintreffenden Menschen ist in letzter Zeit wieder gestiegen. Die OSZE-Teilnehmerstaaten entlang der Balkanroute registrierten 2015 Hunderttausende von Migranten, die ihre Grenzen überquerten. Seit der Schließung der Grenze zwischen Griechenland und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien für die meisten Kategorien von Flüchtlingen im Februar 2016 und dem Abkommen zwischen der EU und der Türkei im März ist der Zustrom deutlich zurückgegangen. Flüchtlinge und Migranten, die sich auf Schlepper einlassen, finden jedoch Wege, die Grenzkontrollen zu umgehen.

Innerhalb des weitgefassten OSZE-Gebiets von Vancouver bis Wladiwostok sind auch andere Migrationsströme nach wie vor von Bedeutung. Sie sind Teil des Gesamtphänomens, werden aber viel seltener diskutiert. Die Migration von Lateinamerika in die Vereinigten Staaten und nach Kanada spielt in den OSZE-Debatten kaum eine Rolle. Über den Zustrom von Arbeitsmigranten aus Zentralasien nach Russland wird allerdings gelegentlich Besorgnis geäußert, vor allem seit die Richtung aufgrund der wirtschaftlichen Probleme Russlands umgekehrt verläuft. Hunderttausende von Arbeitsmigranten sind in den letzten Jahren in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt. Dadurch gehen den Volkswirtschaften dieser Länder nicht nur die dringend benötigten Geldüberweisungen und Investitionen verloren, auch bereits vorhandene Sorgen über die zunehmende Instabilität in Teilen Zentralasiens werden weiter verstärkt. Die größte Aufmerksamkeit finden derzeit nach wie vor die Mittelmeer- und die Balkanroute nach Westeuropa sowie die Kriege, politischen Umbrüche und Krisengebiete im Nahen Osten und in Afrika. Auch wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten sehr unterschiedliche Sichtweisen auf die unmittelbaren Auswirkungen des Phänomens auf ihre eigenen Gesellschaften haben mögen, wächst doch das Gefühl, dass gemeinsame Anstrengungen am ehesten die Chance bieten, die mit Migration verbundenen Sicherheitsprobleme zu bewältigen und so Sicherheit und Stabilität in der gesamten Region aufrechtzuerhalten.

Die erste Erwähnung des Themas Migration findet sich bereits in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975, die einen Abschnitt über „wirtschaftliche und soziale Aspekte der Wanderarbeit“ enthält. Der Beschluss des Ministerrats von Ljubljana über Migration<sup>1</sup> aus dem Jahr 2005 und der Beschluss des Ministerrats von Athen über Migrationssteuerung<sup>2</sup> von 2009 kon-

---

1 Vgl. Beschluss Nr. 2/05, Migration, MC.DEC/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. 22-23, unter: <http://www.osce.org/de/mc/18779>.

2 Vgl. Beschluss Nr. 5/09, Migrationssteuerung, MC.DEC/5/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2005, S. 25-27, unter: <http://www.osce.org/de/mc/67623>.

zentrierten sich direkt auf die wirksame Steuerung von Arbeitsmigration, die sich seitdem zu einem wichtigen Bestandteil der Arbeit der OSZE entwickelt hat.<sup>3</sup> Die Arbeitsmigration ist jedoch nur einer der Bereiche, in denen sich die OSZE engagiert, wenn auch ein sehr wichtiger. Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind nicht nur zu migrationsrelevanten Themen wie Menschenhandel, grenzüberschreitende Kriminalität, Grenzmanagement und polizeiliche Zusammenarbeit, sondern auch zum Schutz der Menschenrechte und zur Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung Verpflichtungen eingegangen und die OSZE hat ihrerseits in diesen Bereichen spezielles Know-how entwickelt. Der Schutz der Menschenrechte und die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung sind besonders wichtig, um sicherstellen, dass die Bedürfnisse und die Rechte der Betroffenen im Mittelpunkt der Antworten stehen. Ganz allgemein kann die OSZE auf eine lange Erfolgsgeschichte zurückblicken, wenn es um die Befassung mit Quellen von Unsicherheit geht, die die Hauptursachen für Vertreibung und Migration sind. Dazu gehören nicht nur Konflikte, Armut und Menschenrechtsverletzungen, sondern auch Klimawandel und Umweltzerstörung. Die OSZE kann an verschiedenen Orten, sei es im Westbalkan, im Südkaukasus oder in Teilen Zentralasiens, ebenfalls auf eine lange Erfolgsgeschichte verweisen, wenn es um die Arbeit mit Binnenvertriebenen und Flüchtlingen sowie die Förderung politischer Rahmenbedingungen und von Projekten geht, die auf Reintegration und Rückkehr abzielen.

#### *Die Entwicklung einer gemeinsamen Auffassung von der Rolle der OSZE*

##### *Beteiligung an einer strukturierten Diskussion*

Der deutsche OSZE-Vorsitz von 2016 drängt darauf, auf dem Ministerrattreffen in Hamburg (8.-9. Dezember 2016) einen Beschluss oder eine Erklärung des OSZE-Ministerrats zur Migration zu verabschieden, der bzw. die den Zusammenhang zwischen Migration und Sicherheit anerkennt und die Rolle der OSZE bei der Bewältigung migrationsbedingter Herausforderungen genauer beschreiben könnte. Auf dem Ministerrat im vergangenen Jahr in Belgrad standen die OSZE-Teilnehmerstaaten kurz davor, sich auf eine Erklärung zu einigen. Das Interesse war groß und der serbische Vorsitz von 2015 scheute keine Mühen, in den bis zum Schluss andauernden, letztlich jedoch erfolglosen Verhandlungen einen Konsens herbeizuführen. Abgesehen von inhaltlichen Fragen spielte dabei auch das gesamtpolitische Klima im Zusammenhang mit den anhaltenden Kämpfen in der Ostukraine eine Rolle – ebenso wie gänzlich unverwandte Fragen, die in die Verhandlungen eingebracht wurden und in den letzten Stunden des Treffens nicht mehr gelöst wer-

---

3 Zu weiteren Informationen über die Arbeit der OSZE zur Unterstützung der Steuerung von Arbeitsmigration siehe unter: <http://www.osce.org/publications/migration>.

den konnten. Eine stärkere Anerkennung der vielfältigen Herausforderungen und ein besseres Verständnis des bereits bestehenden Engagements der OSZE in migrationsrelevanten Bereichen hätte den Teilnehmerstaaten vielleicht dabei geholfen, ihre noch vorhandenen Differenzen in einer früheren Verhandlungsphase beizulegen.

Die konkrete Lehre, die man aus dem Belgrader Treffen zog, lautete daher, dass ein besser strukturierter Diskussionsprozess notwendig sei, wenn man einem positiveren Ergebnis beim nächsten Treffen den Weg ebnen wollte. Dieser Prozess wurde während einer am 4. März 2016 vom italienischen Außenministerium im Rahmen der *OSCE Security Days* in Rom organisierten Veranstaltung zum Thema „Neuausrichtung von Migration und Sicherheit – Brückenschlag zwischen nationalen und regionalen Antworten“ eingeleitet.<sup>4</sup> Die *OSCE Security Days*, eine von OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier 2012 ins Leben gerufene *Track-II*-Konferenzreihe, eröffnen neue Perspektiven für die Sicherheitsdebatte in der OSZE über sich abzeichnende Trends und Prioritäten für das künftige Vorgehen der Organisation. Das ausdrückliche Ziel der Veranstaltung in Rom war, eine breit angelegte Debatte über die Rolle der OSZE bei der Bewältigung von migrationsbezogenen Herausforderungen anzustoßen. Zu den Hauptrednern gehörten der Präsident der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Gjorge Ivanov, und der Sonderberater des VN-Generalsekretärs für die nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, Professor Jeffrey Sachs.

In Rom kündigte der deutsche OSZE-Vorsitz von 2016 an, eine „informelle Arbeitsgruppe zur Frage der Migrations- und Flüchtlingsströme“ einzurichten. Die im Auftrag des deutschen Vorsitzes vom Ständigen Vertreter der Schweiz bei der OSZE, Botschafter Claude Wild, geleitete informelle Arbeitsgruppe nahm umgehend ihre Arbeit auf und trat zwischen dem 16. März und dem 27. Juni 2016 siebenmal zusammen. Entsprechend dem umfassenden Ansatz der OSZE wurden bei diesen Treffen fünf Hauptthemen behandelt: Schutz, Verbrechensbekämpfung, Grenzmanagement, erfolgreiche Integration sowie Solidarität und Partnerschaften. In die Anhörungen von Experten und die anschließenden Diskussionen waren Teilnehmerstaaten, Kooperationspartner, einschlägige Fachabteilungen und Referate des OSZE-Sekretariats, das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), die Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM), die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE, internationale Partnerorganisationen, NGOs, Vertreter der Zivilgesellschaft und Wissenschaftler eingebunden. Mündliche Vorträge wurden ergänzt durch schriftliche Beiträge, wie z.B. von mehreren Delegationen vorgelegte *Non-Papers*, ein Papier des BDIMR sowie Berichte über die neuesten Entwicklungen und Aktivitäten der OSZE-Feldoperationen und der Abteilungen des Sekretariats. Die Beiträge befassten sich z.B. mit der

---

4 Sitzungsprotokolle, Videomaterial, Begleitdokumente sowie der Abschlussbericht sind erhältlich unter: <http://www.osce.org/secdays/2016/migration-and-security>.

geschlechtersensiblen Steuerung von Migration und Langzeittrends. Außerdem wurde eine vollständige Zusammenstellung aller migrationsrelevanten Aktivitäten des OSZE-Sekretariats, der OSZE-Institutionen und der OSZE-Feldoperationen angefertigt. Briefings durch die IOM und den UNHCR sowie mehrere *Think-Tanks* trugen wesentlich zur Debatte bei.

Ergänzend zu den Diskussionen innerhalb der informellen Arbeitsgruppe fanden auch in anderen OSZE-Foren wie den drei nachgeordneten beratenden Gremien des Ständigen Rats (der Sicherheitsausschuss, der Wirtschafts- und Umweltausschuss sowie der Ausschuss zur menschlichen Dimension) weiterhin Diskussionen über Migrations- und Flüchtlingsfragen statt. Neben anderen wichtigen OSZE-Veranstaltungen in den drei Dimensionen der Sicherheit widmete 2016 auch die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE – eine dreitägige Veranstaltung zur Intensivierung des Sicherheitsdialogs – eine Sondersitzung dem Thema Migration. Im Juni 2016 organisierte das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE ein Expertentreffen, auf dem vorrangige Bereiche für die Verbesserung des langfristigen Ansatzes der OSZE zur Migrationssteuerung aus der Perspektive der wirtschaftlichen Dimension der Sicherheit bestimmt werden sollten.<sup>5</sup>

Auch bei den Treffen der OSZE-PV stand das Thema Migration in den letzten beiden Jahren im Mittelpunkt. Im Februar 2016 veröffentlichte der Allgemeine Ausschuss für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen der OSZE-PV einen Bericht über die Migrationskrise im OSZE-Gebiet und das Engagement der OSZE, der bei einem Treffen der informellen Arbeitsgruppe vorgestellt wurde.<sup>6</sup> Der öffentlich zugängliche Bericht skizziert die größten Herausforderungen im OSZE-Gebiet und formuliert Empfehlungen für die OSZE-Teilnehmerstaaten und -Institutionen sowie für die nationalen Parlamente. Aufgrund des Aufgabengebiets des Ausschusses konzentriert sich der Bericht vor allem auf humanitäre und menschenrechtsorientierte Antworten auf die Herausforderungen.

Auch die Zivilgesellschaft leistete über verschiedene Kanäle Beiträge. Mit Unterstützung des OSZE-Vorsitzes trafen sich im Februar 2016 Experten aus 30 zivilgesellschaftlichen Organisationen und verschiedenen OSZE-Organen und -Institutionen in Berlin zu einem Experten-Workshop zum Thema Migration. Der Workshop wurde von der *Civic Solidarity Platform* veranstaltet, einem Netzwerk von zivilgesellschaftlichen Gruppen aus der gesamten OSZE-Region, das sich für die Verbesserung der Menschenrechtssituation im OSZE-Gebiet einsetzt. Obwohl die Plattform nicht offiziell der OSZE angeschlossen ist, hat sie sich dadurch einen Namen gemacht, dass sie während

---

5 Vgl. OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Expert meeting, Enhancing the OSCE long-term approach to migration governance: the OCEEA contribution, Vienna, 17 June 2016, Key Findings, unter: <http://www.osce.org/secretariat/255316>.

6 Vgl. OSCE PA, Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement, Februar 2016, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/winter-meetings/2016-vienna-1/reports-1>.

der OSZE-Ministerratstreffen und in unmittelbarer Nähe zu deren Veranstaltungsort zivilgesellschaftliche Konferenzen organisiert und Empfehlungen zur Wahrung der Menschenrechte an die Teilnehmerstaaten und Institutionen der OSZE richtet. Zuletzt präsentierte die Plattform ihre Empfehlungen zum Thema Migration und Flüchtlinge auf einer Nebenveranstaltung des OSZE-Implementierungstreffens der menschlichen Dimension im September 2016 in Warschau.

#### *Von der Selbstreflexion zu weiterem Handeln*

Während dieser Phase der Reflexion reagierten verschiedene Mitglieder der OSZE-Familie auf die durch Migrations- und Flüchtlingsströme entstandenen Herausforderungen, indem sie entweder einige ihrer Programme und Aktivitäten flexibel neu ausrichteten oder aber Aktivitäten, die bereits auf wichtige Fragen abzielten, intensivierten, so z.B. die Maßnahmen der OSZE im Bereich Arbeitsmigration. Auch wenn an dieser Stelle die Reaktionen und die Vorschläge für weitere Maßnahmen nicht im Einzelnen aufgelistet werden, machen die folgenden Beispiele bereits deutlich, welchen substanziellen Beitrag die OSZE leisten könnte, wenn die Teilnehmerstaaten ein stärkeres Engagement der Organisation unterstützten würden. Die Sonderbeauftragte und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels unternahm in diesem Jahr mehrere Informationsreisen, die sie im Mai 2016 zu einer vorübergehenden Schutzeinrichtung im türkischen Gaziantep und im Juni zu einer Übergangsaufnahmeeinrichtung im bulgarischen Busmanzi führten. Gemeinsam mit Parlamentariern der OSZE-PV besuchte sie im Juni Aufnahmezentren in Lampedusa und Catania in Italien sowie im September Migranten- und Flüchtlingsbrennpunkte in Griechenland. Die Besuche dienten dazu, das Bewusstsein für die Probleme zu erhöhen und aus erster Hand Eindrücke zu gewinnen, die ihrem Büro dabei helfen, die frühzeitige Identifizierung potenzieller Menschenhandelsopfer unter gemischten Migrationsströmen und Maßnahmen zu ihrem Schutz zu unterstützen. Die Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department, TNTD*) hat sich unterdessen in mehreren ihrer Tätigkeitsbereiche verstärkt der migrationsbezogenen Kriminalität und dem Menschenhandel gewidmet und ihre Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen, darunter das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC*), die IOM, Interpol, Europol und Frontex, intensiviert. Auch im Bereich Grenzmanagement, in dem das Sekretariat an der Einrichtung einer informellen Plattform für den Austausch bewährter Praktiken hinsichtlich einer großen Bandbreite an grenzüberschreitenden Bedrohungen und Herausforderungen arbeitet, wird das Thema Migration eine wichtige Rolle spielen. Es gibt auch Überlegungen, mobile Einsatzteams aufzubauen, um im Bereich Grenzschutz bei Bedarf schnell Schulungen vor Ort anbieten zu können.

Was die OSZE-Institutionen betrifft, so hat das BDIMR Vorschläge für mobile Teams zur Beobachtung der Menschenrechtssituation an den Grenzen und in Aufnahmezentren ausgearbeitet. Aufgrund seiner umfangreichen Erfahrungen mit Migrationssteuerung hat das BDIMR ein beachtliches Potenzial, seinen Teil zu einer konzertierten Antwort der OSZE beizutragen, u.a. mit der Förderung von Nichtdiskriminierung und der Integration von Migranten und Flüchtlingen in ihre Aufnahmeländer. Das Büro des HKNM hat damit begonnen, die potenziellen Auswirkungen großer Migrationsbewegungen auf Gesellschaften mit nationalen Minderheiten zu untersuchen. Auf der Grundlage von OSZE-Verpflichtungen wie den Leitlinien von Ljubljana zur Integration heterogener Gesellschaften von 2012<sup>7</sup> versucht der/die HKNM, die Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung politischer Konzepte zu unterstützen, die Stabilität und gute interethnische Beziehungen fördern. Die Beauftragte für Medienfreiheit hat bei zahlreichen Gelegenheiten öffentliche Erklärungen abgegeben, in denen sie ihre Sorge über Verstöße gegen das Recht von Journalisten, über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu berichten, zum Ausdruck brachte, in diesem Fall im Zusammenhang mit Reportagen und Kommentaren zu Migration und Flüchtlingen.

Die Ausweitung von OSZE-Initiativen und -Projekten speziell auf Migranten und Flüchtlinge wäre in allen Bereichen denkbar. Beispielsweise plant die *Gender*-Abteilung des OSZE-Sekretariats den Aufbau von *Mentoring*-Netzwerken für Migrantinnen und Frauen aus Minderheitengruppen nach dem Vorbild früherer Initiativen für Unternehmerinnen in Südosteuropa. Die OSZE-Missionen in Serbien und in Skopje spielen in vielen Fällen eine wichtige Rolle bei der Durchführung von Programmen und Projekten vor Ort.

Die Sensibilisierung für laufende und mögliche künftige Aktivitäten ist fester Bestandteil der Diskussionen in der informellen Arbeitsgruppe und anderen Gremien der OSZE. Dies hat erheblich zu der allmählichen Erkenntnis beigetragen, wie breitgefächert die bestehenden OSZE-Mandate in Bereichen sind, die eng mit dem Thema Migration zusammenhängen (Arbeitsmigration, Grenzmanagement, Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen, Menschenrechtsschutz, Toleranz und Nichtdiskriminierung). Auch das Bewusstsein dafür, dass die OSZE dank ihres umfassenden Sicherheitskonzepts besonders gut dafür geeignet ist, einen holistischen Ansatz zu fördern, der die Sicherheit von Migranten und Flüchtlingen und die Sicherheit von Staaten als Ziele versteht, die sich gegenseitig unterstützen, konnte so erhöht werden.

Die Ergebnisse der Beratungen der informellen Arbeitsgruppe wurden in einem von Botschafter Wild vorgelegten Bericht zusammengefasst, der auf einer Sondersitzung des Ständigen Rates der OSZE am 20. Juli vorgestellt wurde. Der Bericht, bei dem es sich nicht um ein Konsensdokument handelt, ist ein wichtiger Bezugspunkt für die interne Debatte, hat aber auch außer-

---

7 Vgl. OSCE HCNM, The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, November 2012, unter: <http://www.osce.org/hcnm/96883>.

halb der OSZE Interesse geweckt und wurde an wichtige Partnerorganisationen weitergeleitet. Er gibt einen Überblick darüber, was die OSZE im Rahmen bestehender Mandate bereits unternimmt, und plädiert für eine umfassende Rolle für die Organisation. Seine insgesamt 50 Empfehlungen enthalten konkrete Maßnahmen auf politischer, institutioneller und technischer Ebene, mit denen die OSZE zu einer effektiveren Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen, die das OSZE-Gebiet jetzt und in Zukunft betreffen, beitragen könnte. Die Empfehlungen des Berichts richten sich sowohl an die Teilnehmerstaaten als auch an das Sekretariat, die Institutionen und die Feldoperationen der OSZE. Sie sind aufgerufen, die Empfehlungen sorgfältig hinsichtlich ihrer Machbarkeit und Vereinbarkeit mit bestehenden Mandaten zu prüfen. Die Liste der Empfehlungen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, und es werden sicherlich noch weitere Ideen hinzukommen. Die Empfehlungen werden zum Teil bereits umgesetzt, doch könnte noch eine Verstärkung einiger Maßnahmen in Erwägung gezogen werden. Nicht alle, aber viele der vorgeschlagenen Maßnahmen erfordern zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen. Mögliche Synergien müssen ebenso berücksichtigt werden wie das Risiko von Doppelarbeit mit anderen Organisationen. Im Hinblick auf die Zeitplanung für die Implementierung müssen kurz-, mittel- und langfristige Ziele festgelegt werden. Und schließlich erfordern viele der vorgeschlagenen Initiativen eine enge Zusammenarbeit verschiedener Abteilungen und Einheiten der Organisation im Rahmen einer klar festgelegten Rollenverteilung.

Das Sekretariat, die Institutionen und die Feldoperationen der OSZE nehmen derzeit eine interne Bewertung der Empfehlungen vor, die von einer Anfang 2015 im Sekretariat eingerichteten *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe geleitet wird. Damit wurde eine interne Plattform für den Informationsaustausch über migrationsbezogene Aktivitäten und die Beurteilung der Handlungsmöglichkeiten der OSZE geschaffen. Außerdem beriet und unterstützte die Arbeitsgruppe die aufeinanderfolgenden Vorsitze in ihren Bemühungen, die Diskussion unter den Teilnehmerstaaten zu fördern, in diesem Jahr vor allem in Bezug auf die informelle Arbeitsgruppe. Die *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe wird vom Direktor des Büros des Generalsekretärs geleitet und auf der Arbeitsebene von einer Anlaufstelle in dem Büro koordiniert. Der Bericht von Botschafter Wild empfiehlt u.a., dieses *Ad-hoc*-Arrangement durch eine formalere und eigens dafür einrichtete Unterstützungsstruktur zu ersetzen, die von einem Sonderbeauftragten oder einem Koordinator geleitet wird. Nach den Vorstellungen des Sekretariats wäre diese Person idealerweise im Sekretariat angesiedelt und mit den Befugnissen und Ressourcen ausgestattet, die dazu notwendig sind, die innere Kohärenz und die Sichtbarkeit nach außen zu erhöhen, um so die Wirksamkeit der migrationsrelevanten Aktivitäten der OSZE zu verbessern.

Migration ist zu einem zentralen Thema für den Dialog mit den OSZE-Kooperationspartnern im Mittelmeerraum bei den regelmäßigen Treffen der Mittelmeer-Kontaktgruppe in Wien und der jährlichen OSZE-Mittelmeerkonferenz geworden. Auch in den Gesprächen mit Organisationen mit einem ausgeprägten Schwerpunkt auf dem Mittelmeerraum, darunter die Union für den Mittelmeerraum und die Arabische Liga, geht es häufig um das Thema Migration. Gelegenheiten für einen Erfahrungsaustausch mit den Mittelmeer-Partnern gibt es reichlich, doch werden sie nicht immer genutzt. Ein Problem ist, dass die Mechanismen zur Förderung einer solchen Zusammenarbeit effektiver sein könnten, wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten sich darauf einigen würden, sie zu vereinfachen. Beispielsweise wird der sogenannte Partnerschaftsfonds meistens dazu genutzt, die Teilnahme von Experten aus OSZE-Partnerländern im Mittelmeerraum an OSZE-Veranstaltungen zu finanzieren. Ohne die einstimmige Zustimmung der Teilnehmerstaaten kann der Fonds nicht genutzt werden, um Treffen in den Partnerländern selbst zu finanzieren. Auch die Finanzierung solcher Treffen durch den OSZE-Gesamthaushalt ist nicht möglich.

Ein Vorschlag zur sichtbaren Stärkung der Mittelmeer-Partnerschaft sieht die Einrichtung eines OSZE-Zentrums für Sicherheit im Mittelmeerraum vor, das sich auf eine Reihe dimensionsübergreifender Themen, darunter auch Migration, konzentrieren würde. Ein solches Zentrum könnte die auf die Mittelmeer-Partnerländer ausgerichteten Aktivitäten der OSZE koordinieren, relevante Akteure außerhalb der OSZE-Kreise ansprechen und gemeinsame Projekte mit anderen regionalen Organisationen, VN-Agenturen und nichtstaatlichen Akteuren entwickeln, u.a. indem man Möglichkeiten zur Einbeziehung des privaten Sektors erkundet und die Chancen, von dieser Seite Unterstützung zu erhalten, auslotet. Das Zentrum könnte in einem der Teilnehmerstaaten im Mittelmeerraum eingerichtet werden und eine eigenständige Plattform dafür bieten, die OSZE Mittelmeer-Partner (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien) durch Dialog, Forschung, Aus- und Weiterbildung sowie Projektentwicklung einzubinden.

Die Gründung eines OSZE-Mittelmeerzentrums könnte unabhängig davon, wie umfangreich sein Tätigkeitsbereich wäre, einen wichtigen Impuls zur Stärkung der Beziehungen im gesamten Mittelmeerraum geben. Der italienische Vorsitz der Mittelmeer-Kontaktgruppe im Jahr 2017 und der OSZE insgesamt im Jahr 2018 wird die Vertiefung der Beziehungen innerhalb der gesamten Mittelmeer-Region wahrscheinlich noch stärker betonen. Im Rahmen des bemerkenswerten OSZE-Projekts „Bekämpfung des Menschenhandels entlang der Migrationsrouten“, das im Juni 2016 im italienischen Vicenza in Zusammenarbeit mit den italienischen *Carabinieri* und deren hochmodernem Ausbildungszentrum ins Leben gerufen wurde, werden simulationsgestützte Schulungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Grenzschüt-

zern, Polizeibeamten, Staatsanwälten, Arbeitsaufsichtsbeamten, Vertretern der Zivilgesellschaft und anderen relevanten Akteuren aus der Mittelmeerregion angeboten. Angesichts des generell gestiegenen Interesses an der Förderung engerer Beziehungen könnte dieses Projekt auf ein weiteres Zusammengehen der OSZE mit ihren Mittelmeer-Partnern in einer Vielzahl von Fragen u.a. im Zusammenhang mit Migration hindeuten.

Die OSZE legt stets großen Wert darauf, Komplementarität und Zusammenarbeit mit regionalen und internationalen Organisationen und NGOs zu maximieren. Seit vielen Jahren unterhält die OSZE enge Partnerschaften mit zahlreichen VN-Organisationen sowie mit den VN angegliederten und anderen internationalen und regionalen Organisationen. Bei den Treffen der informellen Arbeitsgruppe bereicherten Vertreter einiger dieser Organisationen die OSZE-Debatte mit ihrer eigenen Sichtweise, insbesondere zum Schutz von Migranten und Flüchtlingen und zu rechtlichen Fragen. Bei diesen Anlässen sprachen sich viele Teilnehmer für eine verstärkte Rolle der OSZE im Zusammenhang mit Migrationsfragen aus und verwiesen dabei auf die besonderen Vorteile der OSZE als regionale Sicherheitsorganisation, die auf lange Sicht ein besseres Migrationsmanagement fördern, aber auch eine wichtige operative Rolle spielen könne.

In einigen Regionen, wie z.B. in der Ostukraine, arbeitet die OSZE eng mit dem UNHCR zusammen. Aufgrund ihres privilegierten Zugangs kann die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) der OSZE in der Ukraine auf spezifische humanitäre Bedürfnisse und einen besonderen Schutzbedarf aufmerksam machen sowie Hilfeleistungen durch entsprechende Organisationen erleichtern. Eine gemeinsam vom UNHCR und der OSZE entwickelte *Protection Checklist*<sup>8</sup> wird in diesem Zusammenhang bereits erfolgreich angewandt. Sie wird auch von verschiedenen OSZE-Feldoperationen genutzt, um den OSZE-Mitarbeitern dabei zu helfen, die Schutzbedürfnisse verletzlicher Bevölkerungsgruppen, darunter Flüchtlinge, Vertriebene, Rückkehrer, Staatenlose sowie Personen, die der Gefahr der Vertreibung ausgesetzt sind, zu identifizieren.

Die Rolle der OSZE muss im breiteren Kontext globaler Antworten auf das Phänomen der Migrations- und Flüchtlingsströme gesehen werden. Als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und aufgrund ihrer dimensionsübergreifenden fachlichen Kompetenz, ihres flexiblen Instrumentariums, ihrer Präsenz vor Ort und ihrer engen Verbindungen mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen und regionalen Organisationen ist die OSZE bestens dafür geeignet, die regionale Anwendung der auf globaler Ebene entwickelten Leitlinien zu unterstützen. Auf dem VN-Gipfeltreffen zu Flucht und Migration im September 2016 stellte OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier den zusätzlichen Nutzen, den re-

---

8 Vgl. OSCE/UNHCR, *Protection Checklist. Addressing Displacement and Protection of Displaced Populations and Affected Communities along the Conflict Cycle: a Collaborative Approach*, 2014, unter: <http://www.osce.org/cpc/111464>.

gionale Organisationen für eine vernünftige globale Migrationssteuerung erbringen können, in den Mittelpunkt seiner Rede.<sup>9</sup> Die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten,<sup>10</sup> die von den VN-Mitgliedstaaten auf dem Gipfel verabschiedet wurde, wird für die OSZE bei der Suche nach einer Definition ihrer Rolle bei der Unterstützung eines wirksamen Multilateralismus zu einem wichtigen Bezugsdokument werden. Im Gegenzug kann die OSZE einen regionalen Beitrag zu den Diskussionen leisten, die hoffentlich 2018 zur Verabschiedung eines globalen Flüchtlingspakts und eines globalen Pakts über sichere, geordnete und legale Migration führen werden.

### *Der Blick nach vorn*

Die Ansicht, dass die OSZE einen Beitrag zu einer effektiveren Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen leisten sollte, wird von den OSZE-Teilnehmerstaaten zunehmend unterstützt. Bei einem informellen OSZE-Ministerratstreffen, das im September 2016 vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und deutschen Außenminister Frank-Walter Steinmeier in Potsdam einberufen wurde, um über das gegenwärtige Sicherheitsumfeld in Europa zu diskutieren, bezeichneten viele Teilnehmer Migration als eine heute und in absehbarer Zukunft große Herausforderung für die Sicherheit. Mehrere Minister sprachen sich für einen holistischen und multidimensionalen Ansatz aus, bei dem die OSZE ihre zahlreichen Instrumente kombinieren sollte, um Migration besser in ihre Arbeit insgesamt einzubeziehen. Noch wichtiger ist vielleicht, dass keine Einwände dagegen erhoben wurden, dass die OSZE sich an der Bewältigung migrationsbedingter Probleme beteiligt.

Im Herbst 2016 wird die informelle Arbeitsgruppe die Diskussion über Elemente eines möglichen Beschlusses oder einer Erklärung des Ministerrats zur Migration aufnehmen, was auch die erste Empfehlung im Bericht von Botschafter Claude Wild war. Botschafter Wild, der auch weiterhin im Auftrag des OSZE-Vorsitzes für das Projekt zuständig ist, wird all seine diplomatischen Fähigkeiten einsetzen müssen, um in einem nach wie vor komplizierten politischen Kontext ein konkretes Ergebnis zu erzielen. Das Ministerratstreffen in Hamburg wird Gelegenheit bieten, ein politisches Signal dafür zu setzen, dass die Gestaltung und Steuerung von Migration stärker in der Arbeit der OSZE verankert werden soll. Intern wäre ein solches Dokument eine willkommene politische Bestätigung einer aktiveren Rolle der Organisation in diesem Bereich durch die Teilnehmerstaaten; den externen Partnern gegen-

---

9 Vgl. Intervention of the OSCE SG Lamberto Zannier, High Level Meeting of the Plenary of the General Assembly to address large movements of refugees and migrants, New York, 19. September 2016, unter: <http://www.osce.org/secretariat/265496>.

10 Zum vollständigen Text der Erklärung siehe: Vereinte Nationen, Generalversammlung, New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 19. September 2016, A/RES/71/1, 3. Oktober 2016, unter: <http://www.un.org/depts/german/gv-71/band1/ar71001.pdf>.

über würde es demonstrieren, dass die OSZE es ernst meint. Über die Bekräftigung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen hinaus könnte das Dokument auch die Rolle der OSZE in und ihren möglichen Beitrag zu den globalen Bemühungen um die Gestaltung und Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen hervorheben.

Ob sich die OSZE-Teilnehmerstaaten darauf einigen werden, der OSZE konkrete neue Aufgaben im Zusammenhang mit Migration zu übertragen, bei denen ihre Konfliktverhütungskapazitäten, ihre Feldpräsenzen und ihre Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte genutzt werden, bleibt abzuwarten. Für den Fall, dass den Durchführungsorganen der OSZE zusätzliche Aufgaben übertragen werden, wären adäquate finanzielle Mittel und zusätzliche personelle Ressourcen erforderlich. In Anbetracht der wiederholten Kürzungen des OSZE-Haushalts in den vergangenen Jahren wird die Formel „mit weniger Mitteln mehr erreichen“ nicht mehr funktionieren. Der Spielraum für eine Neugewichtung der Aktivitäten tendiert gegen null und würde eine Vernachlässigung anderer wichtiger Bereiche bedeuten, wie der OSZE-Generalsekretär bei den jüngsten Haushaltsdebatten respektvoll, aber unmissverständlich deutlich gemacht hat.

Angesichts der allgemeinen Zerstrittenheit in der OSZE sind Erwartungen, dass der Hamburger Ministerrat zu einer Ausweitung des OSZE-Engagements oder konkreten operativen Leitlinien führen wird, wahrscheinlich verfrüht. Mehrere politische Stolpersteine – wozu auch scheinbar unverwandte Themen gehören – könnten eine ministerielle Übereinkunft zu Fall bringen. Einige Teilnehmerstaaten werden Prinzipien und Werte, einschließlich Solidarität und Lastenteilung, betonen wollen, während andere möglicherweise zögern werden, sich zu engagieren. Die Frage nach der Tätigkeit der OSZE im Zusammenhang mit Binnenvertriebenen verkompliziert die in der OSZE geführten Debatten regelmäßig – von Diskussionen über die Fähigkeit der Organisation, sich mit allen Phasen des Konfliktzyklus zu befassen, bis hin zu Haushaltsverhandlungen über Feldoperationen in bestimmten Konfliktgebieten. Während die einen Binnenvertriebene als integralen Bestandteil der umfassenderen Herausforderung sehen wollen, der besonderer Erwähnung bedarf, wollen andere Fragen im Zusammenhang mit Binnenvertriebenen strikt auf diejenigen Formate beschränken, die sich mit den Langzeitkonflikten im OSZE-Raum befassen. Der Bericht von Botschafter Wild bezeichnet Binnenvertriebene im Übrigen als ein wichtiges Thema, das jedoch nicht in den Aufgabenbereich der informellen Arbeitsgruppe falle, die ausschließlich für grenzüberschreitende Bewegungen von Menschen zuständig sei.

Auch wenn es in Hamburg zu keinem konkreten Ergebnis kommen sollte, werden das OSZE-Sekretariat und die OSZE-Institutionen sich weiterhin um mehr Kohärenz in ihren migrationsbezogenen Aktivitäten bemühen und die in den letzten zwei Jahren bereits geleistete Arbeit konsolidieren. Unter der Aufsicht und mit der Ermutigung der zuständigen Unterausschüsse des Ständigen Rates der OSZE werden sie ihre Folgemaßnahmen wahrscheinlich auf

diejenigen Empfehlungen des Berichts von Botschafter Wild konzentrieren, die breite Unterstützung genießen und mit den gegenwärtigen Ressourcen umsetzbar sind. Sie werden vermutlich auch weitere Chancen nutzen, um die Wirkung bereits laufender migrationsrelevanter Aktivitäten der OSZE zu verstärken. Auch ohne einen Konsens haben die zukünftigen Vorsitze – Österreich im Jahr 2017 und Italien 2018 – doch einige Möglichkeiten, Schwerpunkte zu setzen und Orientierung zu geben.

## Was kann die OSZE zur Bewältigung der aktuellen Migrations- und Flüchtlingskrise beitragen?

### Einführung

Weltweite Wanderungsbewegungen gehörten schon immer zur menschlichen Realität. Sie sind ein natürliches Phänomen, das weder durch Politik noch durch Zäune, Grenzen oder Mauern aufgehalten werden kann. Dennoch dürfen wir nicht verkennen, dass die Globalisierung zu einem deutlich höheren Migrationsaufkommen geführt hat und dass die anhaltenden bewaffneten Konflikte in der Nachbarschaft der Europäischen Union (EU), wie etwa in Syrien, Afghanistan, im Irak und in Libyen, die Flüchtlingsströme beschleunigt haben. Zu einem bereits vorhandenen langfristigen Migrationsstrom, in erster Linie von Afrika nach Europa, kam ein weiterer Strom von Menschen hinzu, die vor gewaltsamen Konflikten im Nahen Osten und in Nordafrika flohen. Der Klarheit halber: Ein Flüchtling fürchtet, in seinem Heimatland verfolgt zu werden (zumeist aufgrund gewaltsamer Konflikte, eines Krieges oder der politischen Situation) und kann oder will deswegen nicht dorthin zurückkehren. Ein Migrant entscheidet sich freiwillig dazu, sein Heimatland zu verlassen, überwiegend aus wirtschaftlichen Gründen.<sup>1</sup> Die aktuellen Migrations- und Flüchtlingsströme können daher als „gemischte Migrationsbewegungen“ beschrieben werden. Der *Global-Trends*-Bericht des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) von 2015 stellt fest, dass die Zahl der Vertriebenen weltweit den höchsten Stand seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs erreicht hat.<sup>2</sup>

Bislang haben die Regierungen auf die großen Migrations- und Flüchtlingsströme hauptsächlich mit unilateralen Maßnahmen zur Begrenzung der Zuwanderung reagiert. Die Errichtung von Zäunen oder die Schließung von Grenzen hat dazu geführt, dass das Problem auf Kosten der betroffenen Menschen von einem Land ins nächste verschoben wurde. Wir stehen daher heute vor einer Steuerungs- und Solidaritätskrise, die auch nicht sobald verschwinden wird. Denn wie es heute aussieht, dürften die bewaffneten Konflikte und

---

1 Zu einer Definition des Begriffs „Flüchtling“ siehe z.B. das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, in: Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (In Kraft getreten am 22. April 1954), Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (In Kraft getreten am 4. Oktober 1967), unter: [http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK\\_Pocket\\_2015\\_RZ\\_final\\_ansicht.pdf](http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK_Pocket_2015_RZ_final_ansicht.pdf). Eine Definition des Begriffs „Migrant“ findet sich z.B. in: International Organization for Migration, Key Migration Terms, unter: <https://www.iom.int/key-migration-terms>.

2 Vgl. UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2015, 20. Juni 2016, unter: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>.

die Instabilität in der Nachbarschaft der EU nicht so bald beigelegt bzw. beseitigt werden. Zudem werden andere Probleme wie wirtschaftliche Ungleichheit, ökologische Herausforderungen und der Klimawandel weiterbestehen und noch mehr Menschen dazu bewegen, auszuwandern oder ins Ausland zu fliehen.

Die Steuerungs- und Solidaritätskrise zeigt sich am deutlichsten unter den Mitgliedstaaten der EU, die in dieser Frage gespalten sind. Deutschland und Frankreich befürworten verbindliche Quoten, Ungarn, Polen, Tschechien und die Slowakei sind strikt dagegen. Österreich hat Maßnahmen zur Schließung von Grenzen ergriffen und sich mit den Ländern entlang der sogenannten Balkanroute abgestimmt, um den Zustrom von Migranten und Flüchtlingen einzudämmen. Ungarn hat entlang seiner Grenze einen Zaun errichtet, um Migranten und Flüchtlinge daran zu hindern, in sein Hoheitsgebiet einzudringen. Dies hat dazu geführt, dass die Länder an der Peripherie der EU, wie Italien und Griechenland, den größten Teil der Last tragen. Im März 2016 traf die EU eine Abmachung mit der Türkei, in der Ankara versprach, Migranten und Flüchtlinge, die über die Türkei nach Griechenland gelangen, gegen Geld und eine Liberalisierung der EU-Visabestimmungen für türkische Staatsbürger zurückzunehmen. Diese Vereinbarung war aufgrund des Versagens der EU-Mitgliedstaaten, sich solidarisch auf eine Quotenregelung zu einigen, notwendig geworden.

Der vorliegende Beitrag bietet zwar keine Lösungen dafür, wie dieser Mangel an Solidarität innerhalb der EU (und in der gesamten Welt) behoben werden kann; er macht jedoch konkrete Vorschläge, wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur Bewältigung der Herausforderung beitragen kann. Er knüpft dabei an einige der Ideen an, die erstmals in einem Artikel vorgestellt wurden, der im September 2015 im *Security and Human Rights Monitor* veröffentlicht wurde.<sup>3</sup>

Der vorliegende Beitrag beginnt zunächst mit der Erörterung des derzeitigen Mandats der OSZE im Bereich der Migrationssteuerung und nennt einige Beispiele dafür, welche Aktivitäten die OSZE im Zusammenhang mit Migration bereits durchführt. Es folgt eine kurze Darstellung der jüngsten Versuche von OSZE-Teilnehmerstaaten, eine Rolle für die OSZE bei der Migrationssteuerung zu definieren. Abschließend werden einige konkrete Vorschläge präsentiert, wie die OSZE ihre Rolle definieren sollte und welche Aktivitäten im Einzelnen intensiviert werden sollten.

---

3 Vgl. Stephanie Liechtenstein, Europe at a crossroads: How the OSCE can help support the current refugee crisis, in: Security and Human Rights Monitor, 9. September 2015, unter: [http://www.shrblog.org/shr\\_monitor/Europe\\_at\\_a\\_crossroads\\_\\_How\\_the\\_OSCE\\_can\\_help\\_support\\_the\\_current\\_refugee\\_crisis.html?id=565](http://www.shrblog.org/shr_monitor/Europe_at_a_crossroads__How_the_OSCE_can_help_support_the_current_refugee_crisis.html?id=565).

Die OSZE befasst sich seit ihren Anfängen mit dem Thema Migration. Die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 – das „Gründungsdokument“ der OSZE – geht im Rahmen des sogenannten „zweiten Korbes“ (Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt) auch auf „wirtschaftliche und soziale Aspekte der Wanderarbeit“ ein. Sie erachtet Wanderarbeiter als einen „wichtigen wirtschaftlichen, sozialen und menschlichen Faktor sowohl in den Aufnahme- als auch in den Herkunftsländern“.<sup>4</sup> Sie fordert die Teilnehmerstaaten außerdem dazu auf, das persönliche und soziale Wohl von Wanderarbeitern zu wahren, eine elementare sprachliche und berufliche Vorbereitung der Wanderarbeiter zu organisieren, die Gleichberechtigung zwischen Wanderarbeitern und Bürgern der Aufnahmeländer zu gewährleisten, darauf zu achten, dass ihnen zufriedenstellende Lebensbedingungen zuteilwerden und sie eine Beschäftigung finden, sicherzustellen, dass die Kinder von Wanderarbeitern Zugang zum Schulunterricht haben, und die Vereinigung von Wanderarbeitern mit ihren Familien zu fördern.<sup>5</sup> Diese Maßgaben bildeten die Grundlage für die Befassung der OSZE mit Migrationsfragen.

In den 1980er und 1990er Jahren kamen zahlreiche weitere Verpflichtungen in wichtigen OSZE-Dokumenten hinzu, und die Organisation erwarb im Laufe der letzten 40 Jahre umfassende Kenntnisse im Bereich Migrationssteuerung. Insbesondere der Beschluss Nr. 2/05 des Ministerrats von Ljubljana über *Migration* aus dem Jahr 2005, die Brüsseler *Ministererklärung zur Migration* aus dem Jahr 2006 und der Athener Ministerratsbeschluss Nr. 5/09 über *Migrationssteuerung* aus dem Jahr 2009 nahmen positiv Bezug auf das Phänomen der Migration. So wird z.B. die „wachsende Bedeutung einer wirksamen Migrationssteuerung und deren Nutzen für die sozioökonomische Entwicklung, den sozialen Zusammenhalt, die Sicherheit und Stabilität in allen Ländern“ anerkannt.<sup>6</sup> Alle drei Dokumente stellen einen klaren Zusammenhang zwischen einer wirksamen Migrationssteuerung und der Aufrechterhaltung der Sicherheit her. Da sich die Dokumente auf Arbeitsmigration konzentrieren, wird das Thema Migration überwiegend im Rahmen der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE behandelt.

Neben der Steuerung von Arbeitsmigration hat die OSZE jedoch auch zahlreiche Verpflichtungen und Aktivitäten entwickelt, die direkt oder indirekt zur Bewältigung der Herausforderungen in Verbindung mit Migranten und

---

4 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, S. 43-44, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Köln 2016, Kap. A.1; online unter: <http://www.osce.org/helsinki-final-act>.

5 Vgl. ebenda, S. 44-45 (S. 46-48).

6 Beschluss Nr. 5/09, Migrationssteuerung, MC.DEC/5/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 25-27, hier: S. 25, unter: <http://www.osce.org/mc/67623>.

Flüchtlingen beitragen. In dieser Hinsicht sollten vor allem der menschlichen Dimension der OSZE und den Aktivitäten des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Das BDIMR stützt seine Arbeit in diesem Kontext auf die OSZE-Verpflichtungen zu den Themen Migration, Freizügigkeit sowie Toleranz und Nichtdiskriminierung und dabei vor allem auf den Maastrichter Ministerratsbeschluss Nr. 4/03 über Toleranz und Nichtdiskriminierung aus dem Jahr 2003.<sup>7</sup>

Auch zahlreiche andere Abteilungen, Institutionen und Feldoperationen der OSZE tragen mit ihrer Arbeit zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit Migranten und Flüchtlingen in Europa bei. Es würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen, sie alle darzustellen und zu analysieren. Erwähnt werden sollte jedoch, dass die Sonderbeauftragte und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels, die Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD), der Hohe Kommissar/die Hohe Kommissarin für nationale Minderheiten (HKNM) und viele Feldoperationen in diesem Bereich besonders wichtige Tätigkeiten durchführen.

Die OSZE ist also bereits auf vielfältige Weise beteiligt. Die entscheidende Frage ist daher, welche dieser Aktivitäten weiterentwickelt oder ausgebaut werden sollten. Was der OSZE generell fehlt, ist eine stärkere Ausrichtung auf gemischte Migrationsströme, d.h. Ströme von Menschen, die ihre Heimatländer aus allen möglichen Gründen verlassen, darunter Krieg, Verfolgung, wirtschaftliche Probleme und Umweltfaktoren. Auch müsste ihre Herangehensweise an die Thematik systematischer und kohärenter sein. Der vorliegende Beitrag macht einige Vorschläge, wie dies erreicht werden kann.

#### *Jüngste Versuche, eine Rolle für die OSZE bei der Migrationssteuerung zu definieren*

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben die Notwendigkeit erkannt, eine kohärente Antwort auf die gegenwärtige Herausforderung, die mit der zunehmenden Zahl an Migranten und Flüchtlingen verbunden ist, zu entwickeln. 2015 versuchte der serbische OSZE-Vorsitz, auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Belgrad ein auf Konsens beruhendes Dokument zur Migration zu verabschieden. Die Diskussionen über den Entwurf gestalteten sich jedoch schwieriger als erwartet; sie wurden zusehends politisiert und letztlich konnte kein Konsens gefunden werden. Daran zeigte sich, dass die Teilnehmerstaaten ganz

---

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

unterschiedlicher Auffassung darüber sind, ob und wie sich die OSZE zur Bewältigung dieser Herausforderung einschalten sollte.

Nach dem gescheiterten Versuch, auf dem Ministerratstreffen in Belgrad ein Konsensdokument zu verabschieden, wollte OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier das Thema auf der Agenda der Organisation halten. Er berief daher eine Konferenz im Rahmen der *OSCE Security Days* zum Thema „Neuausrichtung von Migration und Sicherheit – Brückenschlag zwischen nationalen und regionalen Antworten“ ein, die am 4. März 2016 in Rom stattfand. An der Konferenz, deren Gastgeber das italienische Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Zusammenarbeit war, nahmen mehr als 300 Vertreter von Regierungen, internationalen Organisationen, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft teil. Auf der Konferenz wurde deutlich, dass es „breite Unterstützung für eine größere Rolle der OSZE im Umgang mit der Migration gab“.<sup>8</sup> Aus den Debatten gingen fünf wichtige Bereiche hervor, mit denen sich die OSZE befassen sollte: „1. Solidarität mit den Erstasylländern, 2. Schutz der Menschen auf allen Migrationsrouten, 3. Bekämpfung des Menschenhandels und der organisierten Kriminalität entlang der Routen, 4. verantwortungsvolles Grenzmanagement und 5. eine koordinierte Verteilungs- und Integrationspolitik.“<sup>9</sup>

Als Folgemaßnahme hierzu rief der deutsche Vorsitz 2016 die „Informelle Arbeitsgruppe zur Frage der Migrations- und Flüchtlingsströme“ ins Leben, deren Vorsitz der Ständige Vertreter der Schweiz bei der OSZE, Botschafter Claude Wild, übernahm. Die Gruppe verfasste einen Bericht, in dem die fünf zentralen Bereiche aufgegriffen und Empfehlungen abgegeben wurden. Der Bericht und die Empfehlungen wurden bei einer Sondersitzung des Ständigen Rats der OSZE am 20. Juli 2016 ausführlich erörtert. Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Beitrags stand das Ergebnis des OSZE-internen Diskussionsprozesses noch nicht fest.

#### *Konkrete Schritte zum Ausbau der Rolle der OSZE in Migrations- und Flüchtlingsfragen*

##### *Das politische Engagement der OSZE-Teilnehmerstaaten*

Um eine solide Grundlage für die Befassung der OSZE mit den Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration und Flüchtlingen zu schaffen, sollten die OSZE-Teilnehmerstaaten erneut ernsthafte Verhandlungen über ein Konsensdokument zur Migration aufnehmen, das bei dem OSZE-Ministerratstreffen in Hamburg im Dezember 2016 verabschiedet werden könnte.

---

8 OSCE Security Days, Refocusing Migration and Security: Bridging National and Regional Responses, Rome, 4 March 2016, SEC.DAYS/11/16, 5. April 2016, S. 3, unter: <http://www.osce.org/sg/231526> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

9 Ebenda.

Dies ist wichtig, weil es auf dem Ministerratstreffen in Belgrad 2015 nicht gelungen war, einen solchen Beschluss zu fassen. Dessen ungeachtet ist die OSZE jedoch bestens dafür aufgestellt, ihre gute Arbeit in Migrationsfragen auch ohne einen im Konsens angenommenen Ministerratsbeschluss auf der Grundlage bestehender Dokumente fortzuführen. Wie weiter oben dargelegt, hat sie für zahlreiche Aktivitäten bereits ein Mandat und verfügt auch über das erforderliche Know-how. Eine Einigung in Hamburg auf ein neues, auf Konsens beruhendes Ministerratsdokument zu den Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration und Flüchtlingen wäre jedoch aus mehreren anderen Gründen wichtig.

Erstens sollten die OSZE-Teilnehmerstaaten deutlich machen, weshalb die Steuerung der Migrations- und der Flüchtlingsströme ein Thema ist, mit dem sich die OSZE befassen sollte. Das ist deshalb wichtig, weil es zahlreiche andere, stärker spezialisierte Organisationen und Agenturen gibt, die bereits in diesem Bereich tätig sind. Für die OSZE wäre es wichtig, einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der erfolgreichen Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen und der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität im gesamten OSZE-Gebiet herzustellen. Die OSZE ist schließlich eine Sicherheitsorganisation, die in den drei Dimensionen von Sicherheit aktiv ist: der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie der menschlichen Dimension.

Des Weiteren verfügt die Organisation über ein starkes Mandat für Frühwarnung, Konfliktprävention und Krisenmanagement. Die Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen sollte als eine Möglichkeit zur Konfliktprävention angesehen werden. Denn schlecht gesteuerte langfristige Migrations- und Flüchtlingsströme führen potenziell zu Instabilität nicht nur in den Ländern, die den Großteil der Menschen aufnehmen, sondern auch in der gesamten Region. Sie haben auch das Potenzial, die menschliche Sicherheit der Migranten und Flüchtlinge selbst zu bedrohen und Spannungen innerhalb von Gemeinschaften hervorzurufen, in denen nationale Minderheiten leben. Sie führen außerdem zu kriminellen Aktivitäten wie Menschenhandel und Schleuserkriminalität. Die verfehlte Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen hat die Zunahme von Intoleranz, Hassverbrechen und Fremdenfeindlichkeit in den Zielländern zur Folge. Als eine Organisation, die auf dem Konzept umfassender Sicherheit beruht und über ein starkes Mandat zur Konfliktprävention verfügt, muss die OSZE sich daher mit diesem Thema befassen.

Zweitens ist die Verabschiedung eines Konsensdokuments auf dem Ministerratstreffen in Hamburg wichtig, damit die OSZE der internationalen Gemeinschaft insgesamt zeigen kann, dass die Organisation die aktuelle Herausforderung ernst nimmt und bereit ist, zu ihrer Bewältigung beizutragen. Um für andere Organisationen und internationale Partner mehr Klarheit zu schaffen, wäre es ratsam, allgemeine Bereiche für das weitere Engagement der OSZE zu erläutern.

Drittens sollte ein im Konsens verabschiedetes Dokument die Ernennung eines OSZE-Koordinators oder -Sonderbeauftragten für Migrations- und Flüchtlingsfragen vorsehen. Dieser Punkt ist besonders wichtig, damit andere Organisationen wissen, wer ihr Ansprechpartner innerhalb der OSZE ist. Derzeit ist das noch völlig unklar, da es mehrere Abteilungen, Institutionen und Feldmissionen gibt, die sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln mit dem Thema befassen.

Viertens sollte in einem Konsensdokument des Ministerrats festgehalten werden, dass es sich bei der gegenwärtigen Massenbewegung um einen gemischten Migrationsstrom handelt, dass sie also aus Menschen besteht, die ihre Heimatländer aus den verschiedensten Gründen verlassen haben, einschließlich Krieg, Verfolgung, wirtschaftlicher Probleme und Umweltfaktoren. Das umfassende Sicherheitsmandat der OSZE gibt der Organisation eine einzigartige Möglichkeit, sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit der Krise der Flüchtlings- und Migrationssteuerung zu befassen und so zu ihrer Bewältigung beizutragen.

Und schließlich kann ein auf Konsens beruhendes Ministerratsdokument dazu genutzt werden, den Beitrag der OSZE zur Erfüllung der Auflagen der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten zu erläutern, die bei einer Plenartagung der VN-Generalsversammlung auf hoher Ebene über die Bewältigung großer Flüchtlings- und Migrantenströme am 19. September 2016 in New York verabschiedet wurde. Als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen muss die OSZE ihren Beitrag zu diesem Prozess festlegen und gleichzeitig ihre Bereitschaft erklären, auch einen Beitrag zu ihm zu leisten. Die New Yorker Erklärung erkennt „die Belastung [...] die große Flüchtlingsströme für die Ressourcen der Länder [...] bedeuten“, fordert die Staaten auf, sich „auf eine ausgewogenere Verteilung der Lasten und Verantwortlichkeiten bei der Aufnahme und Unterstützung der Flüchtlinge der Welt“ zu verpflichten und kündigt Pläne an, „2016 einen Prozess zwischenstaatlicher Verhandlungen einzuleiten, der zur Annahme eines globalen Paktes für sichere, geordnete und reguläre Migration auf einer zwischenstaatlichen Konferenz im Jahr 2018 führt“.<sup>10</sup>

#### *Der OSZE-Koordinator für Migrations- und Flüchtlingsfragen*

Um internationalen Partnern einen besseren Überblick zu ermöglichen, sollten die OSZE-Teilnehmerstaaten die Ernennung eines Koordinators bzw. Sonderbeauftragten für Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration und Flüchtlingen in Betracht ziehen. Idealerweise sollte die Bereitschaft zur Ernennung eines Koordinators bereits in dem obengenannten beim Hambur-

---

10 Vereinte Nationen, Generalversammlung, New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 19. September 2016, A/RES/71/1, 3. Oktober 2016, S. 13-14 und S. 12, unter: <http://www.un.org/depts/german/gv-71/band1/ar71001.pdf>.

ger Ministerratstreffen im Konsens zu verabschiedenden Dokument erwähnt werden. Andere internationale Organisationen wie die EU, der Europarat und die Vereinten Nationen haben ähnliche Stellen geschaffen. Da fast alle Abteilungen, Institutionen und Feldoperationen der OSZE sich auf die eine oder andere Weise mit dem Thema Migrations- und Flüchtlingsströme befassen, ist es für andere Organisationen kaum zu erkennen, wer was macht und wo der richtige Ansprechpartner zu finden ist.

Die Einrichtung eines solchen neuen Postens wird jedoch sehr wahrscheinlich ein höchst umstrittenes Thema sein, da nicht alle der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten Migration für wichtig genug halten, um eine Erhöhung des OSZE-Haushalts zu rechtfertigen. Dieses finanzielle Problem kann dadurch gelöst werden, dass die neue Stelle im Abordnungsverfahren vergeben wird, das es denjenigen Staaten, die ein berechtigtes Interesse an dem Posten haben, ermöglicht, einen ihrer Staatsangehörigen für die Ausübung der Tätigkeit zu bezahlen.

### *Die OSZE als politische Plattform*

Wie eingangs bereits erwähnt, muss man sich darüber im Klaren sein, dass die auf unterschiedliche Gründe zurückzuführende Massenbewegung von Menschen auch langfristig anhalten wird. Eine auf verschiedene Gründe zurückgehende Migration ist eine Realität, die Regierungen nicht mit unilateralen Maßnahmen stoppen können. Im Gegenteil: Sie ist eine Herausforderung, die gemeinsames Handeln erfordert. Die OSZE mag zwar nicht in der Lage sein, sie zu bewältigen, sie kann aber als nützliche Plattform für den politischen Austausch dienen.<sup>11</sup>

Beispielsweise wäre die OSZE das ideale Forum für eine Fachkonferenz mit Migrationsexperten aus den OSZE-Hauptstädten. In Anbetracht der großen geographischen Ausdehnung der OSZE-Region, zu der Europa, die ehemalige Sowjetunion, Kanada, die USA und die Mongolei gehören, könnte eine solche Konferenz ein einzigartiger Ort für den Austausch bewährter Praktiken und die Diskussion über eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern sein. Auch die OSZE-Kooperationspartner in Asien und im Mittelmeerraum sollten daran teilnehmen. Die Teilnahme Jordaniens, eines Kooperationspartners im Mittelmeerraum, wäre angesichts der großen Zahl von Menschen, die dort Zuflucht gesucht haben, besonders interessant. Als Herkunftsland könnte Afghanistan, ein Kooperationspartner der OSZE in Asien, ebenfalls einen wertvollen Beitrag leisten.

Die OSZE könnte auch eine Expertenkonferenz einberufen, auf der die Teilnehmer über die Umsetzung der vom UNHCR und der IOM abgegebenen Empfehlungen zum Umgang mit gemischten Migrationsströmen diskutieren.

---

11 Vgl. Interview mit Daniel Baer, US-Botschafter bei der OSZE, in: Security and Human Rights Monitor, 16. September 2016, unter: [http://www.shrblog.org/shr\\_monitor/Interview\\_with\\_Daniel\\_Baer\\_US\\_Ambassador\\_to\\_the\\_OSCE.html?id=625](http://www.shrblog.org/shr_monitor/Interview_with_Daniel_Baer_US_Ambassador_to_the_OSCE.html?id=625).

Das internationale Regime zum Schutz von Flüchtlingen besteht aus der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und dem dazugehörigen Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967. Die am 28. Juli 1951 auf einer Sonderkonferenz der Vereinten Nationen verabschiedete Konvention war die Folge der Vertreibung zahlreicher Menschen in Europa während des Zweiten Weltkriegs und bezog sich auf „Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind“. Das Protokoll von 1967 weitete die Anwendung der Konvention auf Flüchtlinge aus anderen Ländern aus und hob auch die zeitliche Begrenzung auf. Die Genfer Konvention definiert, wer als Flüchtling gilt, erläutert die Rechte von Flüchtlingen und legt die rechtlichen Verpflichtungen der Staaten zum Schutz von Flüchtlingen dar.<sup>12</sup> „Kernstück des Abkommens ist das Gebot des sogenannten ‚Non-Refoulement‘ (Nicht-Zurückweisung), das den individuellen Schutzanspruch gegenüber dem Unterzeichnerstaat vor Abschiebung in eine Verfolgungsgefahr manifestiert.“<sup>13</sup> Mit anderen Worten: Flüchtlinge dürfen nicht in ein Land abgeschoben werden, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit ernsthaft bedroht ist. Die Rechte von Migranten sind außerdem in der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus dem Jahr 1990 ausgeführt. Es gibt jedoch keinen multilateralen Vertrag, der die Rechte von Menschen festlegt, die ihre Heimatländer aus anderen Gründen wie z.B. Naturkatastrophen verlassen. Die Realität gemischter Migrationsströme ist daher ein Phänomen, das die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft verlangt. Die OSZE könnte dabei als politische Plattform für eine Debatte über diesbezügliche Empfehlungen dienen.

Angesichts der großen geographischen Ausdehnung des OSZE-Gebiets könnte bei einer solchen Konferenz nicht nur über die aktuellen Flüchtlings- und Migrationsströme nach Europa diskutiert werden, sondern auch über die Zuwanderung von Migranten aus Lateinamerika in die Vereinigten Staaten oder über Migrationstrends in Zentralasien, Osteuropa, den Balkanstaaten und Russland.

An einer solchen Konferenz sollten auch Vertreter anderer einschlägiger internationaler Organisationen teilnehmen, wie etwa des UNHCR, der IOM, des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der VN (UNOCHA) oder des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) sowie Vertreter einschlägiger nichtstaatlicher Organisationen (NGOs).

#### *Die Einrichtung eines OSZE-Expertenpools für mobile Missionen*

Über die Bereitstellung einer politischen Plattform hinaus sollte die OSZE auch ihr Know-how in den Bereichen Frühwarnung und Berichterstattung

---

12 Vgl. Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (In Kraft getreten am 22. April 1954), Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (In Kraft getreten am 4. Oktober 1967), a.a.O. (Anm. 1).

13 UNHCR, Vorwort, Berlin, im Februar 2015, in: ebenda, S. 3.

nutzen und einen Pool von Experten schaffen, die in mobile Missionen entsandt werden können.

Mobile Missionen könnten z.B. eingerichtet werden, um über die Lage in betroffenen Ländern („östlich und westlich von Wien“) zu berichten und diese in enger Abstimmung mit Spezialorganisationen wie dem UNHCR oder dem IOM und anderen Akteuren vor Ort zu beraten. Experten aus verschiedenen Abteilungen, Institutionen und Feldoperationen der OSZE, die sich zuvor bereits mit Migrations- und Flüchtlingsfragen befasst haben, könnten vorübergehend an solchen Missionen teilnehmen. Auf der Grundlage eines Mandats zur Tatsachenermittlung könnten die Missionen Berichte erstellen, in denen die Lage beschrieben wird und die weiterreichenden Auswirkungen auf die Sicherheit erörtert werden. Die Berichte könnten als Instrumente zur Frühwarnung und als Grundlage für die Erarbeitung von Empfehlungen und die Entwicklung konkreter Projekte in den betroffenen Ländern dienen.

So befinden sich beispielsweise mehrere OSZE-Feldoperationen in den Ländern entlang der Balkanroute. Viele von ihnen befassen sich seit den 1990er Jahren mit den Folgen gewaltsamer Vertreibung und ihrer Bewältigung. Sie könnten bei der Durchführung von Projekten helfen, die von den Experten der mobilen Missionen empfohlen werden. Hierzu müssten die Mandate einiger Feldoperationen gegebenenfalls angepasst werden, was sich allerdings als schwierig erweisen könnte.

Die mobilen Missionen müssen jedoch nicht auf Länder beschränkt bleiben, in denen die OSZE Feldoperationen unterhält. Sie könnten beispielsweise auch in Länder wie Deutschland, Griechenland, Italien, Österreich, Schweden und die Türkei entsandt werden. Als an der Peripherie der EU gelegene Länder tragen Griechenland und Italien derzeit den größten Teil der Last, da die meisten Migranten und Flüchtlinge dort zuerst den Boden der EU betreten. Die Regierungen der beiden Länder stehen damit vor der Herausforderung, eine große Zahl von Flüchtlingen und Migranten registrieren, unterbringen und verpflegen zu müssen. Schweden, Deutschland und Österreich sind die Hauptzielländer innerhalb der EU und haben mehr Flüchtlinge und Migranten aufgenommen als andere EU-Mitgliedstaaten. Die Türkei ist derzeit das Land mit der weltweit höchsten Zahl an Flüchtlingen.

Nicht nur um die Objektivität der mobilen Missionen bei der Beurteilung der Auswirkungen auf die Sicherheit für das gesamte OSZE-Gebiet zu gewährleisten, sondern auch um glaubwürdig zu bleiben, wäre es wichtig, eine geographische Ausgewogenheit hinsichtlich der Länder, in die mobile Missionen entsandt werden, zu wahren.

Durch die Zusammenführung von Experten aus OSZE-Feldoperationen und Spezialisten aus den Institutionen und Abteilungen der OSZE – darunter das BDIMR, der HKNM, das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of Economic and Environmental Activities*, OCEEA), das TNTD und das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhan-

dels – würde ein Expertenpool geschaffen, der sich mit der Frage der Flüchtlings- und Migrationsströme aus unterschiedlichen Blickwinkeln befasst. Das Know-how der OSZE in den unterschiedlichsten Bereichen könnte damit gebündelt und so für die OSZE zu einem neuen starken Aktivposten werden.

So verfügt das OCEEA beispielsweise über langjährige Erfahrung im Bereich der Steuerung von Arbeitsmigration und könnte hier berichtend und beratend tätig werden. Das BDIMR, das bereits eng mit mehreren OSZE-Feldoperationen zusammenarbeitet, bietet Regierungsbeamten Schulungen dazu an, wie Migranten und Flüchtlinge am besten in die Aufnahmegesellschaften integriert werden können, und könnte somit zu diesem Thema berichten und beraten. Der HKNM ist bestens dazu geeignet, über die Auswirkungen von Flüchtlings- und Migrationsströmen auf die interethnischen und interkulturellen Beziehungen in Gesellschaften zu berichten, die durch ethnische und kulturelle Vielfalt geprägt sind. Die OSZE-Sonderbeauftragte und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels ist gut dafür positioniert, über Menschenhandel entlang der Migrationsrouten zu berichten. Das TNTD fördert die Zusammenarbeit im Bereich Grenzsicherung und -management durch die Schulung von Mitarbeitern von Strafverfolgungsbehörden und Grenzbeamte. Dies ist nicht nur wichtig für die Bekämpfung des Menschenhandels, der Schleuserkriminalität und irregulärer Migration, sondern auch dafür, Terroristen an der Überquerung von Grenzen entlang der Migrationsrouten zu hindern.

Alle obengenannten Aktivitäten beziehen sich sowohl auf Migranten als auch auf Flüchtlinge und decken alle drei Sicherheitsdimensionen der OSZE ab. Damit ist die OSZE wie kaum eine andere Organisation in der Lage, das Problem der gemischten Migrationsströme aus verschiedenen Blickwinkeln anzugehen und dabei Menschenrechtsaspekte, Menschenhandel und Schleuserkriminalität, Wirtschafts- und Arbeitsmigration sowie Auswirkungen auf die Sicherheit entlang internationaler Grenzen im Auge zu behalten.

Neben der Schaffung eines Pools von Experten für die Bewältigung von Herausforderungen in Verbindung mit Migrations- und Flüchtlingsbewegungen aus allen relevanten Abteilungen und Institutionen der OSZE gibt es zwei weitere konkrete Bereiche, in denen die OSZE über langjährige Erfahrung verfügt und die sich deshalb dafür anbieten, ausgebaut zu werden: die Verbesserung der Integration und die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit in den Zielländern sowie ein effektives Grenzmanagement.

#### *Verbesserung der Integration sowie Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Hassverbrechen*

Die erfolgreiche Integration von Migranten und Flüchtlingen in die Aufnahmegesellschaften ist ein entscheidender Aspekt für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität in den Zielländern. Wird Integration erfolgreich gehandhabt, kann Zuwanderung für die Aufnahmegesellschaften zu einem Ge-

winn werden. Daniel Baer, US-Botschafter bei der OSZE, stellte in einem Interview mit dem *Security and Human Rights Monitor* fest: „Auf lange Sicht werden diejenigen Gesellschaften erfolgreich sein, die belastbar sind und denen es gelingt, unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zu integrieren, indem sie ihre Talente nutzbar machen.“<sup>14</sup>

Hierzu kann das BDIMR einen wichtigen und auch langfristigen Beitrag leisten. Erstens hat das BDIMR Erfahrung in der Veranstaltung von Schulungen zu bewährten Verfahren für die Integration von Migranten in Aufnahmegesellschaften im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen. 2015 und 2016 hat das BDIMR eine Reihe von Lehrgängen und Workshops zu diesem Thema u.a in Moldau, Lettland und Estland durchgeführt. Ähnliche Workshops könnten auch OSZE-Staaten angeboten werden, die derzeit Zielländer für in Europa ankommende Flüchtlinge und Migranten sind, also z.B. Österreich, Schweden, Deutschland und die Türkei.

Zweitens hat das BDIMR Erfahrung mit der Fortbildung von NGO-Mitarbeitern und Regierungsbeamten hinsichtlich der Identifizierung, Meldung und Behandlung von Hassverbrechen, Intoleranz, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung von Migranten und Flüchtlingen. Das BDIMR könnte seine Schulungsprogramme und Sensibilisierungskampagnen erheblich ausweiten und den betroffenen OSZE-Staaten anbieten. In vielen Teilen Europas finden rechtsextreme und populistische Parteien verstärkt Zulauf. Sie nutzen die Flüchtlings- und Migrationskrise für ihre eigenen Zwecke, indem sie die angeblichen negativen Auswirkungen dieser Herausforderung betonen. Diesen negativen Einstellungen entgegenzuwirken ist für die europäischen Gesellschaften sehr wichtig, vor allem auch für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität in den Zielländern.

Im Rahmen eines großen Informationstreffens zum Thema hassmotivierte Übergriffe auf Migranten, Flüchtlinge und Asylsuchende in der OSZE-Region, das am 11. Dezember 2015 in Warschau stattfand, sammelte das BDIMR Informationen über fremdenfeindliche Rhetorik und Hassverbrechen an Migranten und Flüchtlingen, wie z.B. Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte und Gewalt gegen Flüchtlinge und Migranten entlang der Balkanroute. Das Angebot an Schulungen für Vertreter der Zivilgesellschaft und Regierungsbeamte in den betroffenen Ländern zur Vermittlung von Methoden zur Aufdeckung und Bekämpfung von Hassverbrechen sollte daher deutlich ausgeweitet werden.

### *Verbesserung der Grenzsicherung*

Die OSZE verfügt über langjährige Erfahrung im Grenzmanagement, bei dem sie ein doppeltes Ziel verfolgt: Die Grenzen sollen sowohl offen als auch sicher sein. Das OSZE-Referat Grenzsicherung und -management (*Border*

---

14 Interview mit Daniel Baer, a.a.O. (Anm. 11).

*Security and Management Unit*, BSMU) hilft den Teilnehmerstaaten gemeinsam mit mehreren Feldoperationen und dem TNTD dabei, die Kapazitäten von Grenzbehörden und -beamten entsprechend dem OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management zu erhöhen. Das Konzept fordert einerseits, den „freien und sicheren Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Investitionen über Grenzen hinweg“ zu fördern, und betont andererseits die Notwendigkeit, die Bedrohung durch Terrorismus und das internationale organisierte Verbrechen durch „die Verhinderung grenzüberschreitender Personen-, Waffen- und Kapitalbewegungen, die mit terroristischen und sonstigen kriminellen Aktivitäten in Zusammenhang stehen“ zu verringern.<sup>15</sup>

Darüber hinaus bietet die OSZE Rahmen und Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzbeamten an, wie z.B. das „*Policing OnLine Information System*“ (POLIS) und das „*Border Security and Management National Focal Point Network*“. Sie geben Grenzschutzbeamten aus den 57 OSZE-Teilnehmerstaaten die Gelegenheit, zusammenzuarbeiten und bewährte Praktiken beim Grenzmanagement auszutauschen. Diese Netzwerke könnten zukünftig von Grenzbeamten dazu genutzt werden, sich über Erfahrungen und bewährte Praktiken bei der Steuerung des grenzüberschreitenden Zustroms von Migranten und Flüchtlingen auszutauschen.

Die OSZE sollte ihre Erfahrungen verstärkt dazu nutzen, Grenzschutzbeamte sowohl in Fragen „harter“ Sicherheit als auch hinsichtlich der menschenrechtlichen Aspekte des Grenzmanagements fortzubilden. Große Migranten- und Flüchtlingsströme unterstreichen die Notwendigkeit eines effektiven Grenzmanagements, um kriminellen Aktivitäten wie z.B. Schleuserkriminalität, Menschenhandel und der illegalen Einreise ausländischer Kämpfer und Terroristen vorzubeugen. Diese Aufgabe würde in den Kompetenzbereich des TNTD fallen. Es könnten Lehrgänge für Grenzschutzbeamte in betroffenen Ländern, wie z.B. jenen entlang der Balkanroute, angeboten werden. Ein solcher Fortbildungskurs, an dem Beamte aus dem Bereich Grenzsicherung und -management sowie Terrorismusexperten aus OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartnerländern teilnahmen, fand bereits am 7. September 2016 in Deutschland statt. Die Beamten lernten dort, wie sie ihre Fähigkeiten zur Identifizierung ausländischer terroristischer Kämpfer verbessern können.<sup>16</sup> Der Lehrgang wurde von Experten der OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement (*OSCE Border Management Staff College*, BMSC) unterstützt, das seinen Sitz in Duschanbe (Tadschikistan) hat. Das BMSC ist ein Kompetenzzentrum, das – oft in Zusammenarbeit mit Spezialorganisationen wie dem

---

15 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, hier: S. 12, unter: <http://www.osce.org/node/18779>.

16 Vgl. OSCE, Border Management Staff College, OSCE supports advanced training course in Germany on addressing cross-border challenges in identification of foreign terrorist fighters, Garmisch-Partenkirchen, 7. September 2016, unter: <http://www.oscebmsc.org/en/news-73>.

UNHCR oder dem IOM – Schulungen für Grenzbeamte aus den 57 OSZE-Teilnehmerstaaten anbietet. In Zukunft sollten die Teilnehmerstaaten dieses Kompetenzzentrum verstärkt nutzen.

Die großen Wanderungsbewegungen haben gleichzeitig die Notwendigkeit deutlich gemacht, die grundlegenden Menschenrechte von Migranten und Flüchtlingen an den Grenzübergängen zu schützen. Hier könnte das BDIMR – ebenfalls in Zusammenarbeit mit Spezialorganisationen wie dem UNHCR und der IOM – sein Know-how zur Verfügung stellen und Polizeibeamten und Grenzschützern Schulungen zu den Menschenrechten von Flüchtlingen (wie z.B. dem Grundsatz der Nicht-Zurückweisung) und Migranten anbieten, die an internationalen Grenzen eintreffen. Das BDIMR verfügt bereits über umfassende Erfahrungen in der Fortbildung von Grenzbeamten zum Thema Menschenrechte.

### *Fazit*

Der vorliegende Beitrag hat einige konkrete Vorschläge dazu gemacht, welchen Beitrag die OSZE zur Steuerung der aktuellen großen Migrations- und Flüchtlingsströme leisten kann. Dies ist deshalb wichtig, weil die Massenbewegung von Menschen wahrscheinlich auf lange Sicht anhalten wird und eine eindeutige Verbindung zwischen der effektiven Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen und der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität hergestellt werden kann. Da die OSZE eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist, sollten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten die wesentlichen Vorzüge der Organisation zunutze machen.

Erstens sollte die Macht der OSZE, alle an einem Tisch zusammenzubringen, dazu genutzt werden, Regierungsexperten aus der gesamten OSZE-Region, die ganz Europa, die USA, Kanada, die ehemalige Sowjetunion und die Mongolei umfasst, mit den OSZE-Kooperationspartnern, internationalen Organisationen und NGOs zusammenzubringen.

Zweitens sollten die operativen Stärken der Organisation maximal genutzt werden. Die OSZE könnte einen Pool von Experten aus allen einschlägigen Abteilungen, Institutionen und Feldoperationen der OSZE einrichten, die als mobile Missionen in die betroffenen Länder „östlich und westlich von Wien“ entsandt werden könnten. Das Know-how der verschiedenen OSZE-Abteilungen, -Institutionen und -Feldoperationen gewährleistet, dass das Thema dimensionsübergreifend behandelt würde, einschließlich verschiedener Aspekte wie die Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels, Terrorismusprävention sowie der Schutz der wirtschaftlichen Rechte von Arbeitsmigranten und der Menschenrechte von Flüchtlingen. Die Aktivitäten der OSZE im Zusammenhang mit der Integration von Migranten und

Flüchtlingen in die Aufnahmegesellschaften sowie zur Verbesserung der Grenzsicherung sollten in diesem Kontext aufgewertet werden. Diese ganzheitliche Art und Weise, sich mit gemischten Migrationsströmen zu befassen, versetzt die OSZE wie keine andere Organisation in die Lage, eine wichtige Rolle bei den internationalen Bemühungen zur Bewältigung dieser Herausforderung zu spielen.



## Die OSZE und die Flüchtlingskrise

Der Instrumentenkasten der OSZE war *a priori* für eine Reaktion der Organisation auf die europäische Flüchtlingskrise gut ausgestattet: Gemeinsame Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zum Thema Flüchtlinge waren ebenso vorhanden wie die notwendigen Entscheidungsstrukturen und Institutionen wie z.B. das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) zur Umsetzung entsprechender Maßnahmen. Der vorliegende Beitrag wird zunächst auf das OSZE-Regelwerk zur Flüchtlingsproblematik eingehen und im Anschluss daran die Bemühungen der OSZE und ihrer Institutionen skizzieren.

### *OSZE-Verpflichtungen zu Migranten und Flüchtlingen*

Die Themen Freizügigkeit und Migration sind seit der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 auf der Agenda der KSZE und späteren OSZE. Ging es im Helsinki-Prozess zunächst vorrangig um Bewegungsfreiheit, die Öffnung der Grenzen des Eisernen Vorhangs und Wanderarbeit, so haben die KSZE/OSZE-Teilnehmerstaaten seit Anfang der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts die Flüchtlingsproblematik als Herausforderung für die europäische Sicherheit und die daraus folgende Notwendigkeit zur Zusammenarbeit erkannt: Die Erklärung und die Beschlüsse des KSZE-Gipfels in Helsinki 1992 stellen fest, dass die Ursachen von Flucht und Vertreibung häufig Konflikte und die Verletzung von KSZE-Prinzipien, einschließlich jener in der menschlichen Dimension, sind, dass Massenströme von Flüchtlingen und Vertriebenen durch die Beseitigung ihrer Ursachen vermieden werden sollen und dass die Problematik Gegenstand internationaler und regionaler Zusammenarbeit und Solidarität sein muss. Auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul 1999 haben die OSZE-Teilnehmerstaaten auch das grundsätzliche Recht auf Asyl und ihre Verpflichtung, den Schutz von Flüchtlingen im OSZE-Raum zu gewährleisten, bekräftigt.

Von besonderer Bedeutung für die heutige Flüchtlingsproblematik sind die umfangreichen OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension, die sich explizit auf Flüchtlinge beziehen. Diese beinhalten z.B. die „Förderung einer respektvollen Behandlung aller Personen, die eine Grenze überschreiten möchten, im Einklang mit [...] insbesondere den Menschenrechten, dem Flüchtlingsrecht und dem humanitären Recht“,<sup>1</sup> die Verpflichtung

---

\* Die im vorliegenden Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen des Autors.

1 Konzept für Grenzsicherung und -Management, MC.DOC/2/05Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen

tung, „gegen eine gegebenenfalls stattfindende Diskriminierung von Asylsuchenden und Flüchtlingen vorzugehen“<sup>2</sup> sowie den Schutz u.a. von „Staatenlose[n] und Flüchtlinge[n] vor Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung und durch Intoleranz motivierten Gewalttaten“.<sup>3</sup> Relevant sind ebenso OSZE-Verpflichtungen, die sich auf allgemeine Fragen der Migration beziehen, sowie sämtliche Verpflichtungen zur Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die selbstverständlich auch für Flüchtlinge gelten.

Die Verschärfung der Flüchtlingskrise in Europa seit Sommer 2015 hat diese politisch bindenden Verpflichtungen einem schwierigen Praxistest unterzogen: Die Krise zeigt, dass sich die OSZE-Teilnehmerstaaten mit der regionalen Solidarität und Zusammenarbeit noch genauso schwertun wie mit der im Konsens zu beantwortenden Frage, ob die verschiedenen OSZE-Organe und -Institutionen mit einer konkreten und praktischen Rolle bei der Bewältigung der Krise beauftragt werden sollen. Dennoch stellt die OSZE nicht nur eine wichtige Plattform für den Austausch zwischen den Teilnehmerstaaten zum Thema Migration und Flüchtlinge dar. Die OSZE-Organe und -Institutionen haben auch bereits frühzeitig Empfehlungen zur Bewältigung der Krise formuliert. Dies gilt in besonderer Weise für den Direktor des BDIMR, Michael Georg Link, und für den OSZE-Generalsekretär, Lamberto Zannier.

#### *Der OSZE-Generalsekretär und die Mittelmeerpartnerschaft*

OSZE-Generalsekretär Zannier besuchte im September 2015 den Wiener Westbahnhof, um sich ein Bild von der Behandlung neu ankommender Flüchtlinge zu machen, und forderte die OSZE-Teilnehmerstaaten im Dezember 2015 dazu auf, mehr für die Bewältigung der Flüchtlingskrise zu tun. Die OSZE stelle für die OSZE-Teilnehmerstaaten und die Partnerländer der Organisation in den Nachbarregionen eine Plattform für handlungsorientierte Diskussionen dar. Das Ziel müsse sein, internationale Antworten durch die Schaffung von Synergien zu fördern, sei es durch langfristige Integrationsstrategien, sei es durch das Know-how der OSZE in Fragen des Grenzmanagements.<sup>4</sup> Der OSZE-Generalsekretär sprach hier auch die wichtige Rolle an,

---

des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 11-17, hier: S. 12, unter: <http://www.osce.org/de/mc/18779>.

2. Beschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC.DEC/4/03, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 83-85, hier: S. 85, unter: <http://www.osce.org/de/mc/40535>.
3. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Madrid 2007, Beschluss Nr. 10/07, Toleranz und Nichtdiskriminierung: Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, MC.DEC/10/07, 30. November 2007, S. 3, unter: <http://www.osce.org/de/mc/29453>.
4. Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Secretary General, OSCE Secretary General visits Vienna's West Station to meet refugees and representatives of Austria's Interior Ministry, Police and humanitarian organizations, Wien, 24. September 2015, unter: <http://www.osce.org/sg/184921>; Organization for Security and Co-

die die Partnerschaft der OSZE mit den sechs Kooperationspartnern im Mittelmeerraum (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien [seit 1998], Marokko und Tunesien) bei der Bewältigung der Krise spielen kann. Vergessen wird mitunter, dass der OSZE-Partnerstaat Jordanien zu den Staaten mit der größten Dichte von Flüchtlingen gehört – sie machen derzeit fast neun Prozent der Gesamtbevölkerung aus.

Die OSZE-Mittelmeer-Partnerschaft reicht zurück bis zur Schlussakte von Helsinki, in der die Teilnehmerstaaten ihre Überzeugung bekräftigt haben, „dass die Sicherheit in Europa im weiteren Zusammenhang der Sicherheit der Welt zu betrachten ist, und dass sie mit der Sicherheit im Mittelmeerraum in seiner Gesamtheit eng verbunden ist“.<sup>5</sup> Zu den Themen des Dialogs gehörten bislang z.B. Grenzsicherheit, Migrationssteuerung sowie Toleranz und Nichtdiskriminierung. Deutschland hatte im Jahr 2015 den Vorsitz in der OSZE-Mittelmeer-Kontaktgruppe inne und baute in dieser Funktion den Dialog über Fragen zu Migration und Flüchtlingen aus. Den Höhepunkt des Vorsitzjahres bildete die jährliche Mittelmeerkonferenz, die im September in Jordanien stattfand. In seiner Eröffnungsrede machte Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier deutlich:

„[...] wenn ethnische und konfessionelle Konflikte ganze Gesellschaften zermürben und über das Mittelmeer und Balkanroute zu uns nach Europa vertreiben: dann klopfen die Krisen des Nahen und Mittleren Ostens nicht nur an unsere Türen. Sondern sie sind längst angekommen! Wir in Deutschland werden in diesem Jahr eine Million Flüchtlinge aufnehmen, die größten Teile davon aus Syrien und der Nachbarschaft. Weder Deutschland noch Europa insgesamt sind in der Lage, jedes weitere Jahr einen Zustrom in dieser Größenordnung aufzunehmen. Und für unsere Partner am südlichen Mittelmeer sind die Bedrohungen ungleich näher und ungleich größer.

Deshalb sind wir heute gemeinsam hier! Einerseits, um der guten Tradition der Kooperation zwischen OSZE und ihren Partnern am Mittelmeer in dieser schwierigen Lage neuen Schwung zu verleihen. Aber eben auch, um gemeinsam zu sagen: Wir alle sind betroffen von den Konflikten im Mittleren Osten und deshalb müssen wir gemeinsames Handeln zu deren Lösung nicht nur anbieten, sondern einfordern.“<sup>6</sup>

---

operation in Europe, OSCE Secretary General, Efforts to address needs of refugees and migrants have to be stepped up, says OSCE Secretary General Zannier on International Migrants Day, Wien, 18. Dezember 2015, unter: <http://www.osce.org/sg/211441>.

5 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte, Helsinki, 1. August 1975, S. 49, unter: <http://www.osce.org/de/mc/39503>.

6 Auswärtiges Amt, Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Mittelmeerkonferenz der OSZE in Jordanien, 20. Oktober 2015, unter: <https://www.auswaertigesamt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2015/151020-BM-OSZE-Mittelmeerkonferenz.html>.

Die OSZE ist in diesem Bereich seit der Verabschiedung des OSZE-Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels im Jahr 2003 aktiv. Seit September 2014 ist Botschafterin Madina Jarbussynowa aus Kasachstan als OSZE-Sonderbeauftragte und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels tätig. Die OSZE ist somit gut aufgestellt, den neuen Herausforderungen, die sich aus der Flüchtlingskrise für den Kampf gegen den Menschenhandel ergeben, zu begegnen. Im Februar 2016 machte OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier nach einem Treffen mit dem Direktor von Europol darauf aufmerksam, dass mindestens 10.000 unbegleitete Kinderflüchtlinge seit ihrer Ankunft auf dem europäischen Kontinent verschwunden und wahrscheinlich Menschenhändlern in die Hände gefallen seien. Dies zeige, so der Generalsekretär, wie wichtig es sei, den Schutz der Staaten mit dem Schutz menschlicher Sicherheit in Einklang zu bringen.<sup>7</sup>

Bereits im Juli 2015 hatte sich die „Allianz gegen den Menschenhandel“ auf Einladung der OSZE zu einer großen Konferenz zusammengefunden, um über das Thema „Menschen in Gefahr: Bekämpfung des Menschenhandels entlang der Migrationsrouten“ zu diskutieren. Auf der Konferenz wurde der opferorientierte Ansatz bei der Bekämpfung des Menschenhandels bekräftigt und es wurden Instrumente beleuchtet, mit denen im Kontext der Flüchtlingskrise gegen Menschenhandel vorgegangen werden kann. Besonders hervorgehoben wurde die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft, vor allem wenn es um die Wahrung der Menschenrechte von Frauen und Kindern geht.

#### *Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)*

Das BDIMR mit Sitz in Warschau beschäftigt sich seit seiner Gründung vor 25 Jahren intensiv mit Migrations- und Flüchtlingsfragen. Das umfasst nicht nur die unmittelbar auf Migrantenrechte oder die Beratung von Staaten z.B. bei der Einführung von Systemen zur Bevölkerungsregistrierung fokussierte Arbeit, sondern auch Bereiche, in denen Flucht und Binnenvertreibung eher indirekt eine Rolle spielen, wie z.B. Wahlen, Menschenrechte, Demokratisierung oder die Integration von Sinti und Roma. Seit dem OSZE-Ministerrat in Maastricht im Jahr 2003 ist das BDIMR von den Teilnehmerstaaten mandatiert, an der Verhinderung von Diskriminierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden mitzuwirken, was bei der aktuellen Krise von besonderer Bedeutung ist, wie Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier in seiner Antrittsrede als Amtierender Vorsitzender der OSZE für das Jahr 2016 hervorgehoben hat:

---

7 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Secretary General, OSCE Secretary General and Europol Director discuss need to address threat of trafficking children migrants, Wien, 4. Februar 2016, unter: <http://www.osce.org/sg/220566>.

„Zu einer neuen Dialogkultur in der OSZE gehört auch, dass wir untereinander vorbehaltlos diskutieren, wie wir gemeinsamen Herausforderungen entgegentreten wollen [...]

Ich denke [... dabei] auch an das Thema Migration. Gerade hier sollten wir das Potenzial der Organisation nutzen. Sie hat dafür die geographische Spannweite und den thematisch umfassenden Ansatz. Sie ist ein gutes Forum für Diskussion und Austausch. Und sie ist der richtige Ort, die gesellschaftlichen Folgen von Migration und Zuwanderung in den Blick zu nehmen – mit besonderem Fokus auf Toleranz und Nicht-Diskriminierung.“<sup>8</sup>

Das BDIMR ist Mitglied im Konsultativforum für Grundfreiheiten der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex und berät außerdem die EU-Grundrechteagentur (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, FRA) in allen menschenrechtlichen Fragen. Diese Zusammenarbeit bildet eine gute Grundlage dafür, die Kooperation zwischen der EU und der OSZE im Bereich Grenzmanagement unter Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten noch weiter auszubauen. Die Mandate beider Organisationen ergänzen sich gut: Während sich das Mandat von Frontex auf den EU-Raum beschränkt und auch die FRA nicht außerhalb der EU-Grenzen tätig sein kann, deckt das Mandat des BDIMR auch den Westbalkan und die Türkei ab.

In öffentlichen Erklärungen im Juni<sup>9</sup> und September<sup>10</sup> 2015 erinnerte BDIMR-Direktor Link die OSZE-Staaten an ihre Verpflichtung, gemeinsam auf eine koordinierte, solidarische und nachhaltige Antwort auf die Krise hinzuwirken, die auf der Achtung der Menschenrechte beruht. Link hob hervor, dass Menschenrechte nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger der Teilnehmerstaaten gelten, sondern für alle, einschließlich Migranten, Asylbewerber und Flüchtlinge. Er verwies auch auf die besondere Verantwortung der Regierungen im Umgang mit dem Thema im politischen Raum. Anstelle der Verstärkung von Barrieren an den Grenzen müssen, so Link, die würdige Behandlung und der Schutz aller Bedürftigen im Zentrum der Bemühungen stehen. Im Dezember 2015 wandten sich das BDIMR, das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Europarat in einer gemeinsamen öffentlichen Erklärung an die ungarische Regierung und forderten sie zu einem humanen Umgang mit Flüchtlingen auf. Die Erklärung war eine Reak-

---

8 Auswärtiges Amt, Antrittsrede von Außenminister Steinmeier vor dem Ständigen Rat der OSZE zur Übernahme des OSZE-Vorsitzes, Wien, 14. Januar 2016, unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/nm\\_582136/sid\\_D72BDDC337EE4391724E3088166D77BB/DE/Infoservice/Presse/Reden/2016/160114\\_BM\\_Antrittsrede.html](http://www.auswaertiges-amt.de/nm_582136/sid_D72BDDC337EE4391724E3088166D77BB/DE/Infoservice/Presse/Reden/2016/160114_BM_Antrittsrede.html).

9 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE human rights chief calls for humane treatment of refugees, Budapest, 19. Juni 2015, unter: <http://www.osce.org/odihr/165141>.

10 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE human rights chief calls for human rights-based cooperative response to Europe's migration crisis, Warschau, 1. September 2015, unter: <http://www.osce.org/odihr/179406>.

tion auf eine erneute öffentliche Kampagne der ungarischen Regierung, die Flüchtlinge und Migranten als „Kriminelle“, „Eindringlinge“ und „Terroristen“ bezeichnete.<sup>11</sup>

Die Empfehlungen eines großen Expertentreffens, das das BDIMR im November 2015 in Warschau veranstaltet hat und an dem 55 Vertreterinnen und Vertretern zahlreicher von der Flüchtlingskrise betroffener OSZE-Teilnehmerstaaten sowie Experten internationaler Organisationen und des OSZE-Sekretariats und anderer OSZE-Einrichtungen teilnahmen, trugen wesentlich zu einem besseren Verständnis der Flüchtlingskrise und zur Identifizierung von Lösungsansätzen bei. In ihnen wird u.a. hervorgehoben, dass vor allem besonders gefährdete Gruppen unter den Flüchtlingen, wie z.B. Frauen, Kinder, ältere Menschen, unbegleitete Minderjährige und Menschen mit Behinderungen, die vorrangige Aufmerksamkeit internationaler Organisationen wie der OSZE benötigen.<sup>12</sup>

Eine weitere vom BDIMR organisierte Veranstaltung im Dezember 2015 beschäftigte sich insbesondere mit Intoleranz und Hasskriminalität gegenüber Migranten, Flüchtlingen und Asylbewerbern.<sup>13</sup> Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft aus sieben OSZE-Teilnehmerstaaten diskutierten über die Auswirkungen der Migrations- und Flüchtlingskrise auf das Verhältnis zwischen lokalen Gesellschaften und Migranten. Die Veranstaltung verdeutlichte einmal mehr die wichtige Rolle, die die Zivilgesellschaft und deren Stärkung bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise spielen kann.

Auch noch nach der teilweisen Schließung der sogenannten Westbalkanroute war das BDIMR bereit, eine Mission zur Erkundung der Lage der Migranten und Flüchtlinge im OSZE-Raum zu entsenden, die beispielsweise in der Türkei oder Griechenland die Lage vor Ort hätte ermitteln und konkrete Beratung zur Bewältigung der Krise hätte leisten können. Eine solche Mission hätte Themen wie den Zugang zu Registrierungs- und Antragsverfahren, humanitäre Bedingungen, unmenschliche Behandlung, den Entzug von Freiheitsrechten, Nichtdiskriminierung und Schutz vor Hasskriminalität, zusätzliche Schutzmechanismen für besonders gefährdete Gruppen, den Zugang zu

---

11 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Hungary urged to refrain from policies and practices that promote intolerance and hatred, Genf/Brüssel/Warschau, 21. Dezember 2015, unter: <http://www.osce.org/odihr/211951>.

12 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE/ODIHR's expert panel meeting discusses safeguarding rights of asylum seekers, refugees and other persons in need during the migration crisis, 13. November 2015, unter: <http://www.osce.org/odihr/199736>; zu den Ergebnissen des Treffens siehe OSCE/ODIHR, Expert Panel Meeting, Migration Crisis in the OSCE Region: Safeguarding Rights of Asylum Seekers, Refugees and Other Persons in Need of Protection, 12-13 November 2015, Warsaw, Poland, Summary report, unter: <http://www.osce.org/odihr/217616>.

13 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Intolerance faced by migrants, refugees at the centre of OSCE/ODIHR fact-finding workshop in Warsaw, 11. Dezember 2015, unter: <http://www.osce.org/odihr/209156>.

Dienstleistungen und Unterstützung sowie das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren abdecken können. In einer gemeinsamen Presseerklärung anlässlich des Weltflüchtlingstags bekräftigten Generalsekretär Zannier und BDIMR-Direktor Link nochmals diese Bereitschaft. In der Erklärung hob Link insbesondere hervor:

„Der Schutz der Außengrenzen und die Vorschriften zur Einreise von Ausländern sind souveräne Vorrechte eines jeden OSZE-Teilnehmerstaates, von dem umgekehrt erwartet wird, dass er das völkerrechtliche Verbot der Rücksendung oder Ausweisung von Flüchtlingen an Orte, an denen ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht sein könnten, sowie die internationalen Normen hinsichtlich der Anwendung tödlicher Gewalt und die Verpflichtung zur Förderung einer würdigen Behandlung aller Menschen, die Grenzen überschreiten wollen, achtet [...] Das BDIMR ist nach wie vor bereit, alle von der Migrations- und Flüchtlingskrise betroffenen OSZE-Teilnehmerstaaten dabei zu unterstützen, die Förderung und den Schutz der Menschenrechte in ihren Reaktionen zu gewährleisten und tragfähige Lösungen zu finden.“<sup>14</sup>

### *Die Parlamentarische Versammlung*

Auch die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE hat sich intensiv mit der Krise befasst und dabei die Bemühungen des BDIMR nachdrücklich unterstützt. In einem im Februar 2016 für die Wintertagung der PV in Wien<sup>15</sup> vorgelegten Bericht des Ausschusses für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen über die Migrationskrise im OSZE-Gebiet und ein stärkeres Engagement der OSZE<sup>16</sup> unterbreiten die Abgeordneten Isabel Santos, Ivana Dobesova und Gordana Comic zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der Reaktion der OSZE auf die Flüchtlingskrise. Der Bericht ist eine der zahlreichen Maßnahmen der OSZE-Parlamentarier, die sich bereits auf ihren Treffen im Jahr 2015 in Wien, Helsinki und Ulaanbaatar mit der Flüchtlings-

---

14 Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights/OSCE Secretariat/Secretary General, States must protect human rights of refugees and work for sustainable solutions, say OSCE Secretary General Zannier and ODIHR Director Link, Warschau/Wien, 20. Juni 2016, unter: <http://www.osce.org/odihr/247696> (alle Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen).

15 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Parliamentary Assembly, Crisis of migrants and refugees tops agenda for 2016 OSCE PA Winter Meeting, 17. Februar 2016, unter: <http://www.osce.org/pa/222676>.

16 Isabel Santos/Ivana Dobesova/Gordana Comic, Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement. Thematic Report Prepared by the Bureau of the OSCE PA General Committee on Democracy, Human Rights and Humanitarian Questions, Februar 2016, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/winter-meetings/2016-vienna-1/reports-1/3159-migration-crisis-in-the-osce-area-3rd-committee-thematic-report-feb-2016/file>

krise beschäftigt haben. So reisten die Parlamentarier u.a. zu den Brennpunkten der Krise in der Türkei, Italien oder entlang der Westbalkanroute.

Der Bericht der PV spricht sich in sieben Punkten für ein verstärktes Engagement der OSZE aus: Erstens fordert er eine stärkere Kohärenz innerhalb der Organisation – eine Aufgabe, die der deutsche OSZE-Vorsitz für das Jahr 2016 bereits als dringlich erkannt hatte. Der Bericht sieht für das BDIMR eine besondere Rolle bei der Überwachung von Menschenrechtsaspekten der Migrationssteuerung vor und ermutigt die Staaten, solche Bemühungen zu unterstützen; eine weitere wichtige Rolle sieht er im Bereich der Gesetzgebungsberatung, die vom BDIMR teilweise in Zusammenarbeit mit der Venedig-Kommission des Europarates durchgeführt wird. Die Beratung kann den OSZE-Teilnehmerstaaten dabei helfen sicherzustellen, dass ihre Rechtsvorschriften mit der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und weiteren internationalen Normen in Einklang stehen. Zweitens spricht sich der Report für eine stärkere Einbeziehung der OSZE-Feldoperationen aus, die insbesondere auf dem Balkan ein dichtes Netz lokaler OSZE-Präsenzen bilden und auch bereits regional abgestimmte Projekte durchführen. Drittens wird die Einrichtung einer thematischen Feldmission zu Migrationsfragen in einem EU-Staat vorgeschlagen, und viertens die stärkere Einbindung der OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum. Der Bericht ruft außerdem zur Fortsetzung der intensiven Debatte in der PV und zum Austausch bewährter Praktiken bei der Integration von Flüchtlingen auf lokaler Ebene durch die Parlamentarier auf. Schließlich setzt sich der Bericht für eine engere Zusammenarbeit der OSZE mit internationalen Partnerorganisationen wie dem UNHCR, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dem Europarat und der EU ein, beispielsweise durch die Einrichtung lokaler Arbeitsgruppen, die aus Vertretern der verschiedenen Organisationen bestehen.

Auch die Jahrestagung der PV der OSZE Anfang Juli 2016 in Tiflis befasste sich intensiv mit dem Thema Migration und Flüchtlinge: Die dort verabschiedeten Entschlüsse betreffen die Rechte von Flüchtlingen und Herausforderungen für die Sicherheit durch Migration.

#### *Welche Rolle für die OSZE?*

Die *OSCE Security Days*, eine von OSZE-Generalsekretär Zannier ins Leben gerufene Konferenzreihe, befassten sich am 3. und 4. März 2016 in Rom mit dem Thema Migration und Sicherheit<sup>17</sup> und gaben damit den Überlegungen zur Rolle der OSZE bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise neuen Schwung. Auf Initiative des deutschen OSZE-Vorsitzes wurde in den Wiener

---

17 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Security Days: Refocusing Migration and Security – Bridging National and Regional Responses, Rom, 4. März 2016, unter: [http://www.osce.org/secdays/2016/migration-and-security\\_](http://www.osce.org/secdays/2016/migration-and-security_)

Entscheidungsgremien der OSZE die „informelle Arbeitsgruppe der OSZE zur Frage der Migrations- und Flüchtlingsströme“ unter dem Vorsitz des Ständigen Vertreters der Schweiz bei der OSZE, Botschafter Claude Wild, eingerichtet, die zur Vorbereitung einer Sondersitzung des Ständigen Rates in sieben Sitzungen – vom 16. März bis zum 27. Juni 2016 – Vorschläge für konkrete Maßnahmen der OSZE formulieren sollte. Die OSZE-Teilnehmerstaaten, das OSZE-Sekretariat und die OSZE-Institutionen, insbesondere das BDIMR, haben sich aktiv an den Diskussionen und Planungen beteiligt. Mitte Juni legte der OSZE-Generalsekretär eine umfassende Übersicht über die Aktivitäten aller Durchführungsorgane der OSZE, also des Sekretariats, der Feldeinsätze und der autonomen Institutionen, vor, zu der auch das BDIMR einen substanziellen und umfangreichen Beitrag zugeliefert hatte.

Die Ergebnisse der informellen Arbeitsgruppe wurden am 20. Juli in einer Sondersitzung des Ständigen Rates vorgestellt. Botschafter Wild hob hervor, dass die OSZE optimal positioniert und bestens dafür gerüstet sei, ihre politische Macht, alle an einem Tisch zu versammeln, und ihr technisches Know-how dazu zu nutzen, formale und informelle Netzwerke zu schaffen, und unterstrich, dass „in solchen Netzwerken nationale Experten und Entscheidungsträger bewährte Praktiken in allen konkreten Fragen austauschen können, die für die Gestaltung und die Implementierung verantwortungsvoller nationaler Migrations- und Flüchtlingspolitiken gelöst werden müssen“.<sup>18</sup>

Der Abschlussbericht von Botschafter Wild, der Ende Juli 2016 dem deutschen OSZE-Vorsitz zur Verfügung gestellt wurde,<sup>19</sup> enthält 50 Empfehlungen an die OSZE-Teilnehmerstaaten und die Durchführungsorgane der OSZE in den Bereichen „Schutz“, „Kriminalitätsbekämpfung“, „Grenzmanagement“, „erfolgreiche Integration“ sowie „Solidarität und Partnerschaften“. Bemerkenswert ist die herausgehobene Rolle, die der Bericht den OSZE-Institutionen, einschließlich des BDIMR, in den einzelnen Bereichen zuweist. So empfiehlt er den Teilnehmerstaaten z.B. im Bereich „Schutz“

[...] in Erwägung zu ziehen, BDIMR-Missionen zur Bewertung der Menschenrechtssituation einzuladen. Die Missionen würden den Gastgeberländern vertrauliche Berichte, einschließlich Empfehlungen, zukommen lassen. Sie würden Bereiche für ein mögliches Engagement einschlägiger OSZE-Organe aufzeigen [...] in Erwägung zu ziehen, das BDIMR dazu einzuladen, die Einhaltung der Menschenrechte in Gesetzentwürfen oder bereits verabschiedeten Gesetzen im Zusammenhang mit Massenbewegungen von Menschen zu untersuchen; in Erwägung zu

---

18 Zitiert nach: Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE States explore role for the Organization regarding migration and refugee flows, Wien, 20. Juli 2016, unter: <http://www.osce.org/cio/255451>.

19 Towards a comprehensive governance of migration and refugee flows in the OSCE area, Report by the Chairperson of the OSCE Informal Working Group Focusing on the Issue of Migration and Refugee Flows, Ambassador Claude Wild, Switzerland, to the Chairperson of the OSCE Permanent Council, Ambassador Eberhard Pohl, Germany, 27. Juli 2016.

ziehen, das BDIMR dazu einzuladen, Kapazitäten nationaler Menschenrechtsinstitutionen sowie von zivilgesellschaftlichen und freiwilligen Gruppen aufzubauen, um diese in die Lage zu versetzen, eine Lagebeurteilung vorzunehmen und ihr Mandat wirksam zu nutzen.<sup>20</sup>

Im Bereich erfolgreiche Integration wird den Teilnehmerstaaten empfohlen, „[...] in Erwägung zu ziehen, die vom BDIMR angebotene Unterstützung umfassender zu nutzen, um die Integration von Migranten durch Aufklärungskampagnen, die Förderung des Austauschs bewährter Praktiken und den Aufbau von Kapazitäten der zuständigen nationalen Behörden im Zusammenhang mit der Integration von Migranten im OSZE-Gebiet zu erleichtern“.<sup>21</sup>

#### *Die Erklärung des Hamburger Ministerrats*

Der „Wild-Bericht“ stellte einen wichtigen Meilenstein in den Bemühungen des deutschen OSZE-Vorsitzes dar, in der europäischen Flüchtlingskrise Handlungsfelder für die OSZE zu identifizieren und die Teilnehmerstaaten sowie Organe, Institutionen und Gremien der OSZE für deren Umsetzung zu gewinnen. Ebenso konnte er als Grundlage für weitere Planungen mit Blick auf den Hamburger Ministerrat genutzt werden. So war das Thema Migration Gegenstand der hochrangigen Beratungen auf dem informellen Treffen der OSZE-Außenminister, zu dem Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier am 1. September nach Potsdam geladen hatte. Die unermüdlichen Bemühungen des deutschen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE erwiesen sich schließlich als erfolgreich: In Hamburg einigten sich die Teilnehmerstaaten nach langwierigen Verhandlungen auf einen Beschluss über „die Rolle der OSZE bei der Gestaltung und Steuerung großer Migranten- und Flüchtlingsbewegungen“, der „den Durchführungsorganen der OSZE nahe[legt], im Rahmen der bestehenden Mandate und verfügbaren Ressourcen ihre Befassung mit der Frage der Migration fortzusetzen, unter anderem durch Verstärkung der Aktivitäten, die zum Austausch nachahmenswerter Verfahren und zur Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern führen, in einer Weise, die die Aktivitäten anderer maßgeblicher internationaler Organisationen und Agenturen ergänzt“.<sup>22</sup> Mit ihrer Zustimmung zur Nutzung der OSZE-Plattform sandten die OSZE-Teilnehmerstaaten somit ein klares politisches Signal an das BDIMR, die übrigen Institutionen und das OSZE-Sekretariat, dass sie ihre Arbeit in diesem Bereich an-

---

20 Ebenda, Empfehlungen Nr. 10, 11 und 12.

21 Ebenda, Empfehlung Nr. 36.

22 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 3/16, Die Rolle der OSZE bei der Gestaltung und Steuerung großer Migranten- und Flüchtlingsbewegungen, MC.DEC/3/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, S. 2, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290601>.

erkennen und ermutigten sie damit, die Themen Flüchtlinge und Migration weiterhin auf ihre Tagesordnung zu setzen.



## Die Reaktion der OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa auf die Migrations- und Flüchtlingskrise

### *Einführung*

Die Migrationskrise, die Europa von der Öffnung der „Balkanroute“ im Spätsommer 2015 bis zu ihrer vermeintlichen Schließung im Winter 2016 betraf, hat die Arbeit der Feldoperationen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Südosteuropa auf unterschiedliche Weise beeinflusst. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Maßnahmen, mit denen die OSZE-Feldoperationen in Albanien, Bosnien und Herzegowina, im Kosovo sowie in Mazedonien, Montenegro und Serbien auf die Migrationskrise reagiert haben. Er beleuchtet die zunehmende Mitwirkung des OSZE-Sekretariats in diesem Bereich und untersucht auf der Grundlage von Feldforschung die Auswirkungen der Migrationskrise auf die OSZE-Feldoperationen hinsichtlich ihrer Überwachungstätigkeit; ihrer Berichterstattung und Zusammenarbeit; der Förderung eines auf Menschenrechten beruhenden Ansatzes bei der Bewältigung der Krise; der Bewusstseinsbildung auf der Ebene der Gemeinden; des Kapazitätsaufbaus in den lokalen Verwaltungen und der Zivilgesellschaft; des Kapazitätsaufbaus im polizeilichen Bereich und zur Bekämpfung von Kriminalität im Zusammenhang mit Migration sowie hinsichtlich der Unterstützung von Forschungsaktivitäten. Die hier vorgestellten Forschungsergebnisse sollen zur weiteren Untersuchung der Frage beitragen, inwiefern aktuelle Entwicklungen das Potenzial haben, die Arbeit der OSZE und ihrer Feldmissionen zu verändern.

### *Der OSZE-Raum und Migration*

Die Entwicklungen im OSZE-Raum sind gleichzeitig das Ergebnis einer globalen Krise und regionaler Bewegungen von Menschen, die internationalen Schutz suchen (oder aus den unterschiedlichsten Gründen ihre Heimat verlassen). Diese Menschen stellen nur einen Bruchteil der Gesamtzahl der Migranten weltweit dar. Im Jahr 2015 hatte die weltweite Vertreibung nach Angaben der Vereinten Nationen (VN) ihren bisher höchsten Stand erreicht: Jeder 122. Mensch ist heute ein Flüchtling oder Vertriebener. Dem Hohen

---

\* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autoren und geben nicht die Meinung ihrer jeweiligen Organisation wieder. Der Beitrag wurde in leicht abweichender Form zuvor veröffentlicht als: Florent Marciacq/Tobias Flessenkemper/Ivana Boštjančič Pulko, *The OSCE's Response to the Migration and Refugee Crisis*, in: *Südosteuropa Mitteilungen* 05-06/2016, S. 132-146.

Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) zufolge werden 30 Prozent der weltweiten Flüchtlinge von der Türkei, Pakistan und dem Libanon aufgenommen. Jordanien – ein OSZE-Kooperationspartner – gehört zu den Ländern mit der weltweit höchsten Zahl von Flüchtlingen pro Kopf; sie machen 8,96 Prozent der Bevölkerung aus. Von den weltweit 20,2 Millionen Flüchtlingen halten sich 86 Prozent in Entwicklungsländern auf. Die Süd-Süd-Migration, und hier insbesondere die Flüchtlingsbewegung, ist damit weitaus größer als der Strom von Süd nach Nord, der den OSZE-Raum betrifft. Zum Vergleich: Im Februar 2016 hielten sich 3,5 Millionen Flüchtlinge in OSZE-Teilnehmerstaaten auf. Dies entspricht lediglich 0,3 Prozent der Gesamtbevölkerung der Teilnehmerstaaten. Darin enthalten sind auch die 1,13 Millionen Flüchtlinge, die seit Anfang 2015 in Ländern der Europäischen Union eingetroffen sind.

Zwischen einer von Krieg und Instabilität geprägten Zone im Nahen Osten und Mittel- und Westeuropa gelegen, ist Südosteuropa ein Gebiet der Verbindung und des Transits. Es markiert auch die Grenze der OSZE-Region und der Europäischen Union. Die dramatischen Ereignisse rund um die Migrations- und Flüchtlingskrise, die sich zwischen dem Frühjahr 2015 und März 2016 zutrug, insbesondere die *Öffnung* und die *Schließung* der „Balkanroute“ im Spätsommer 2015 bzw. im Winter 2016, haben zu unübersehbaren Herausforderungen für die Region geführt und die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Besonders stark haben sich die Ereignisse auf Griechenland – einen EU-Mitgliedstaat – sowie auf Mazedonien und Serbien ausgewirkt, obwohl alle Länder des Westbalkans zumindest indirekt betroffen sind. Die OSZE unterhält in allen Staaten der Region Feldoperationen. Diese Missionen machen sich in vielfacher Hinsicht Sorgen darüber, wie sich die Entwicklungen auf ihre Fähigkeit auswirken könnten, ihr Mandat zu erfüllen. Dank eines von der Südosteuropa-Gesellschaft (SOG) ins Leben gerufenen Projekts konnten die Autoren des vorliegenden Beitrags Forschungsarbeiten zu diesen OSZE-Feldoperationen durchführen und sich ein eigenes Bild von den Herausforderungen, den Aktivitäten und den Zukunftsaussichten machen. Ausgangspunkt der Studie waren die strategischen Überlegungen der politischen Organe der OSZE. Der Beitrag gibt einen Überblick über die Aktivitäten und Ergebnisse der von Mai bis September 2016 durchgeführten Feldforschung.

#### *Die Reaktion der OSZE auf die Migrations- und Flüchtlingskrise*

In den letzten Jahren hat sich die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE besonders intensiv mit der Migrations- und Flüchtlingskrise, die Europa und den weiteren OSZE-Raum betrifft, befasst. Bereits 2013 legte sie

einen Sonderbericht über die humanitäre Krise in Syrien vor.<sup>1</sup> Der Bericht gab einen Überblick über die Folgen der Aufnahme syrischer Flüchtlinge in wichtigen OSZE-Teilnehmerstaaten, darunter Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien.

Ebenfalls im Jahr 2013 verabschiedete die PV eine EntschlieÙung über die Lage im Nahen Osten und ihre Auswirkungen auf den OSZE-Raum,<sup>2</sup> in der sie ihre Sorge über die anhaltende humanitäre Krise und die massive Flüchtlingsbewegung und ihre möglichen destabilisierenden Folgen für den OSZE-Raum zum Ausdruck brachte. Die EntschlieÙung forderte die OSZE-Teilnehmerstaaten mit Nachdruck dazu auf, ihren Verpflichtungen in humanitären Angelegenheiten nachzukommen, den syrischen Flüchtlingen jede nur denkbare Hilfe zu leisten und die Regierungen der Türkei und Jordaniens zu unterstützen, die die Hauptlast der Krise zu tragen hatten.

Auch in ihrer EntschlieÙung über die Situation der Flüchtlinge im OSZE-Raum<sup>3</sup> rief die PV die Teilnehmerstaaten dazu auf, sich um eine „gerechtere Aufteilung der Flüchtlingsströme“ zu bemühen, gegen den Menschenhandel vorzugehen und den Schutz der Menschenrechte der Migranten zu verbessern.

2015 verabschiedete die PV außerdem eine EntschlieÙung, in der sie zu Sofortmaßnahmen zur Beendigung der Tragödie, dass Migranten bei dem Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ums Leben kommen, aufrief.<sup>4</sup> Dies erfordere aufeinander abgestimmte, konsistente und zielgerichtete Maßnahmen der VN zur Bekämpfung des Menschenhandels im Mittelmeerraum. Italien wurde nahe gelegt, einen EU-Plan für die Aufnahme von Flüchtlingen aus humanitären Gründen voranzutreiben, damit in Transitländern im südlichen Mittelmeerraum Antragsstellen eingerichtet werden, die Asylanträge gemäß festen Quoten und Umsiedlungsverfahren entgegennehmen und sicherstellen, dass Migranten das Mittelmeer sicher überqueren können, ohne dabei ihr Leben zu riskieren.

---

1 Vgl. International Secretariat of the OSCE Parliamentary Assembly, Humanitarian Crisis in Syria: A Special Report on the Impact of Syrian Refugees in the OSCE Region, 12. Februar 2013, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/documents-1/other-reports/humanitarian-crisis-in-syria/1528-2013-report-on-the-humanitarian-crisis-in-syria/file>.

2 Vgl. EntschlieÙung über die Lage im Nahen Osten und ihre Auswirkungen auf den OSZE-Raum, in: OSCE PA, Erklärung von Istanbul und EntschlieÙungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der zweiundzwanzigsten Jahrestagung, Istanbul, 29. Juni bis 3. Juli 2013, S. 46-47, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2013-istanbul/declaration/1818-istanbul-declaration-ger/file>.

3 Vgl. EntschlieÙung über die Situation der Flüchtlinge im OSZE-Raum, in: OSCE PA, Erklärung von Baku und EntschlieÙungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der dreiundzwanzigsten Jahrestagung, Baku, 28. Juni bis 2. Juli 2014, S. 48-51, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2014-baku/declaration-2/2591-2014-baku-declaration-ger/file>.

4 Vgl. EntschlieÙung über die dringende Forderung, die Flüchtlingstragödie im Mittelmeerraum zu beenden, in: OSCE PA, Erklärung von Helsinki und EntschlieÙungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der vierundzwanzigsten Jahrestagung, Helsinki, 5. bis 9. Juli 2015, S.54-56, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2015-helsinki/declaration-3/3070-2015-helsinki-declaration-ger/file>.

Die PV befasste sich auf ihrer Wintertagung im Februar 2015, ihrer Jahrestagung in Helsinki im Juli 2015 und ihrer Herbsttagung in Ulaanbaatar im September 2015 erneut mit der Migrationskrise. Obwohl Fragen im Zusammenhang mit Migration traditionell als Teil der Wirtschafts- und Umweltdimension angesehen werden, nimmt sich der dritte Ausschuss der PV, der Allgemeine Ausschuss für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen, zunehmend des Themas an. Die Vorsitzende, der bzw. die Stellvertretende Vorsitzende und die Berichterstatterin des dritten Ausschusses haben im Laufe der vergangenen zwei Jahre mehrere Reisen unternommen, um die Arbeit des Ausschusses und seinen Ansatz gegenüber der Krise zu unterstützen, Informationen über das Thema aus erster Hand zu erhalten, seine Sichtbarkeit zu erhöhen und um sich für eine verbesserte Koordination bei der Lösung der Krise einzusetzen.<sup>5</sup>

Am Weltflüchtlingstag, dem 20. Juni 2015, riefen die OSZE-Parlamentarier die Teilnehmerstaaten erneut dazu auf, gemeinsam die Verantwortung in der anhaltenden Krise zu übernehmen und die Integration von Flüchtlingen und Migranten in die europäischen Gesellschaften zu unterstützen. Die Vorsitzende des dritten Ausschusses, Isabel Santos, besuchte zusammen mit einer Delegation der Sonderbeauftragten und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels, Madina Jarbussynowa, Lampedusa.<sup>6</sup>

Im November 2015 veranstaltete das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE ein Expertentreffen in Warschau, dessen Ergebnisse in die Planung zukünftiger Aktivitäten des Büros im Zusammenhang mit der Freizügigkeit von Migranten und dem Schutz ihrer Menschenrechte einfließen und sie unterstützen sollten. In den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des daraus hervorgegangenen Berichts<sup>7</sup> wurden die Teilnehmerstaaten dazu aufgefordert, ihren internationalen Verpflichtungen sowie ihren OSZE-Verpflichtungen nachzukommen und sich für die Rechte von Migranten und Asylbewerbern einzusetzen. Hierzu wurde u.a. vorgeschlagen, den Zugang zu Informationen in sozialen Medien zu verbessern, dem Schutz besonders gefährdeter Gruppen Vorrang einzuräumen sowie einen geschlechtssensiblen Ansatz zu verfolgen. Die Experten empfahlen auch eine Reihe technischer Verbesserungen, insbesondere in Bezug auf den „Korridor“, durch den Flüchtlinge und Migranten aus dem südlichen Teil der OSZE-Region in den Norden gelangen. Dies betrifft zunächst den Austausch

---

5 Vgl. OSCE Parliamentary Assembly, Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement. Thematic report prepared by the Bureau of the OSCE PA General Committee on Democracy, Human Rights and Humanitarian Questions, February 2016, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/winter-meetings/2016-vienna-1/reports-1/3159-migration-crisis-in-the-osce-area-3rd-committee-thematic-report-feb-2016/file>.

6 Vgl. OSCE, OSCE PA humanitarian Chair marks World Refugee Day in Lampedusa, Pressemitteilung, Lampedusa, 22. Juni 2015, unter: <http://www.osce.org/pa/165491>.

7 Vgl. OSCE ODIHR, Expert Panel Meeting, Migration Crisis in the OSCE Region: Safeguarding Rights of Asylum Seekers, Refugees and Other Persons in Need of Protection, 12-13 November 2015, Warsaw, Poland, Summary report, 21. Januar 2016, unter: <http://www.osce.org/odihr/217616>.

von Daten zwischen den Grenzbehörden, um die Abfertigungsverfahren bei der Einreise und die Verfahren für die Sicherheitsüberprüfung zu erleichtern. In diesem Bereich könnten die OSZE und das BDIMR technische Hilfestellung leisten.<sup>8</sup>

Den Außenministern der OSZE-Teilnehmerstaaten gelang es jedoch im Dezember 2015 nicht, sich auf den Entwurf eines Beschlusses zu einigen, der den Ministerratsbeschluss Nr. 5/09 über Migrationssteuerung vom 2. Dezember 2009 aktualisiert hätte.

Unter den koordinierten aufeinander folgenden Vorsitzen der Schweiz und Serbiens ermutigte der Sonderbeauftragte für den Westbalkan, Botschafter Gérard Stoudmann, alle Feldmissionen in Südosteuropa, ihre Zusammenarbeit weiterhin zu intensivieren, da sie alle vor neuen Herausforderungen stünden, die sich aus dem Flüchtlingsstrom ergaben. Sein ergänzender Vorschlag, die Feldmissionen sollten Bereiche für eine regionale Zusammenarbeit entwickeln, fand keine hinreichende Unterstützung.<sup>9</sup>

Einem Beschluss des Ständigen Ausschusses der PV der OSZE vom 25. Februar 2016 in Wien folgend, wurde der *Ad-hoc*-Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung der OSZE für Migration gegründet, dessen Vorsitz der Schweizer Abgeordnete Filippo Lombardi übernahm.<sup>10</sup> Als Anlaufstelle für die Arbeit der Versammlung im Bereich Migration in allen drei OSZE-Dimensionen hat der *Ad-hoc*-Ausschuss auch die Aufgabe, Strategien zu empfehlen, die die Rolle der OSZE im Bereich Migration stärken und den Schutz von Flüchtlingen und Migranten verbessern sollen. Der erste Vor-Ort-Besuch nach seiner Gründung führte den *Ad-hoc*-Ausschuss am 11. Mai 2016 ins französische Calais. Im September desselben Jahres reiste der Ausschuss außerdem nach Sizilien, in den nächsten Monaten sind weitere Reisen in die Türkei und nach Griechenland geplant. Diese Erkundungsmissionen dienen der Erarbeitung von Berichten und Empfehlungen. Sie machen auf die Folgen eines falschen Migrationsmanagements aufmerksam und betonen die Fähigkeit der OSZE, den vielfältigen Herausforderungen im Zuge der gemischten Migration zu begegnen.<sup>11</sup>

Nach der Wintertagung im Februar 2016 veröffentlichte der dritte Ausschuss der PV der OSZE einen neuen Bericht über die Rolle der OSZE in der Migrationskrise.<sup>12</sup> Der Bericht beginnt mit der Feststellung, dass die anhaltende Migrationskrise durchaus dazu beitragen könnte, die Folgen der Überalterung

---

8 Vgl. ebenda, S. 4.

9 Vgl. OSCE, Strengthening regional co-operation in Western Balkans one of key 2015 priorities, says OSCE Chairperson Dačić on visit to Mission to Serbia, Pressemitteilung, Belgrad, 29. Januar 2015, unter: <http://www.osce.org/cio/137716>, sowie Interview der Autoren in der OSZE-Mission in Serbien.

10 Vgl. OSCE Parliamentary Assembly, Ad Hoc Committee on Migration, unter: <https://www.oscepa.org/about-osce-pa/parliamentary-committees-groups/other-committees-groups/226-ad-hoc-committee-on-migration>.

11 Vgl. OSCE, In visit to Sicily, members of OSCE PA migration committee reiterate calls for greater responsibility-sharing, Pressemitteilung, Pozzallo, 9. September 2016, unter: <http://www.osce.org/pa/263371>.

12 Vgl. OSCE Parliamentary Assembly, Migration Crisis in the OSCE Area, a.a.O. (Anm. 5).

und des Rückgangs der Bevölkerung Europas abzumildern. Er bemängelt außerdem die Verschwendung intellektuellen Potenzials durch die mangelnde Integration der Flüchtlinge aus Syrien in den Arbeitsmarkt. Anschließend geht er auf die Rolle ein, die die OSZE bei der Bewältigung der Migrationskrise spielen könnte. Er empfiehlt konkret, dass die Organisation darauf hinarbeiten solle, die Kohärenz ihrer verschiedenen Ansätze auf diesem Gebiet zu erhöhen; die Plattformen ihrer zweiten Dimension effektiver zu nutzen, um Erfahrungen auszutauschen und bewährte Praktiken für die Integration von Migranten und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zu entwickeln; stärker auf den Input und die Erfahrung der OSZE-Feldoperationen zurückzugreifen; eine thematische Feldmission zu Migration einzurichten, deren Tätigkeitsbereich die gesamte Region umfasst, um die regionale Kooperation in dem Gebiet auszubauen; und die Zusammenarbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern und Partnerorganisationen zu verbessern.<sup>13</sup>

Am 10. Mai 2016 führten die OSZE und die *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy* in Athen eine Veranstaltung zum Thema Migrations- und Flüchtlingskrise und ihre Auswirkungen auf die europäische Sicherheit durch.<sup>14</sup> Auf der Konferenz wurden die Auswirkungen von Massenbewegungen von Menschen auf die Sicherheit auf regionaler und subregionaler Ebene, die Rolle internationaler Organisationen sowie die Kooperation und Koordination zwischen den relevanten Akteuren diskutiert. Die Teilnehmer betonten, dass das Phänomen der Migration höchstwahrscheinlich auch in den nächsten Jahrzehnten ein Thema sein wird, und riefen zur Suche nach langfristigen Lösungen auf.

Im Juli 2016 gab der Allgemeine Ausschuss für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt der PV ebenfalls einen Bericht heraus, der auf die Migrationskrise einging.<sup>15</sup> Der Ausschuss kritisierte die Zunahme von Hetzpropaganda im politischen Diskurs in vielen europäischen Ländern und forderte stattdessen eine „offene Migrationsdebatte, die auf der ökonomischen Tatsache beruht, dass wir in einer globalisierten Welt [...] das ökonomische Potenzial von Arbeitskräftemobilität erschließen, wenn wir die Mobilität von Fähigkeiten und Fertigkeiten erhöhen“.<sup>16</sup> Außerdem sei eine größere Mobilität der Arbeitskräfte „Teil der Lösung von Problemen wie Fachkräftemangel und Innovationsschwäche“.<sup>17</sup> Der Bericht unterstreicht die Notwendigkeit, einen umfassenderen Ansatz zum Thema Migration zu ver-

---

13 Der Bericht enthält auch Empfehlungen, die sich konkret an einzelne OSZE-Teilnehmerstaaten und EU-Mitgliedstaaten richten.

14 Vgl. OSCE, Implications of migration and refugee crisis for the European security discussed at OSCE-ELIAMEP event in Athens, 12. Mai 2016, unter: <http://www.osce.org/sg/239911>.

15 Vgl. OSCE PA, Bericht für den Allgemeinen Ausschuss für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt, 25 Jahre parlamentarische Zusammenarbeit: Vertrauensbildung durch Dialog, Berichterstatterin: Marietta Tidei, Tiflis, 1-5 July 2016, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2016-tbilisi/reports-and-draft-resolutions/3260-2nd-committee-report-ger/file>.

16 Ebenda, S. 2.

17 Ebenda.

folgen und nach politischen Lösungen zu suchen, die die Ziele der OSZE in allen drei Körben gleichzeitig unterstützen.

Auch die informelle Arbeitsgruppe der OSZE zur Frage der Migrations- und Flüchtlingsströme hat einen wertvollen Beitrag geleistet. Die Arbeitsgruppe war 2016 vom deutschen OSZE-Vorsitz mit der Aufgabe betraut worden, die vorhandenen Instrumente der OSZE für die Bewältigung migrationsbedingter Herausforderungen zu analysieren, geeignete Ansatzpunkte für die OSZE zu identifizieren und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen zu erarbeiten. Die Tätigkeit der informellen Arbeitsgruppe beruhte auf einem von der PV im Februar 2016 vorgelegten Bericht. Die Befunde und Empfehlungen der informellen Arbeitsgruppe wurden auf einer Sondersitzung des Ständigen Rates am 20. Juli 2016 vorgestellt.<sup>18</sup> Empfohlen wurde u.a. die Ernennung eines Sonderbeauftragten für Migration, der die Arbeit der OSZE im Bereich Migration und Flüchtlinge koordiniert, indem er mit anderen Sonderbeauftragten zusammenarbeitet, die Macht der Organisation nutzt, alle an einem Tisch zu versammeln, um Teilnehmerstaaten und Partner (sowohl intern als auch extern) zusammenzubringen, und die Bemühungen in allen drei Dimensionen der Sicherheit synchronisiert.

#### *Die Reaktion der OSZE-Feldmissionen auf die Migrationskrise in Südosteuropa*

Die Migrationskrise war und ist für alle OSZE-Missionen in Südosteuropa ein Grund zur Sorge. Der massive Zustrom von Migrant\*innen wurde als ein potenziell destabilisierendes Phänomen erkannt, das die regionale Stabilität gefährden und die Transformationsprozesse nach Konflikten beeinträchtigen könnte. Die Krise traf jedoch nicht alle Länder der Region gleichermaßen. Am stärksten betroffen waren zweifellos Serbien und Mazedonien und mit ihnen die Feldmissionen in Belgrad und Skopje, die in der Migrationskrise die Ursache zahlreicher neuer dimensionsübergreifender Herausforderungen sahen, die sofortiges Handeln erforderten. Mit anderen Worten: Die Missionen konnten sich mit der Migrationskrise nicht im Rahmen ihrer normalen Arbeitsroutine befassen, sondern mussten, um sie zu bewältigen, neue Initiativen in die Wege leiten. Kosovo, Albanien, Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina waren hingegen kaum von der Krise betroffen, dies vor allem aus topographischen Gründen. In diesen Ländern stationierte Missionsmitarbeiter zeigten sich in Gesprächen in erster Linie erleichtert, da die Missionen dem Thema keinen Vorrang würdigen einräumen müssen. Auch wenn sie einige vorläufige Einschätzungen würdigen vornehmen müssen (was zu ihrer Routinearbeit gehört), waren sie davon überzeugt, dass keine weiteren Vor-

---

18 Vgl. OSCE, Assembly's work on migration presented to OSCE Ambassadors by Ad Hoc Committee Chair Lombardi at a special Permanent Council, Pressemitteilung, Wien, 20. Juli 2016, unter: <http://www.osce.org/pa/255471>.

kehrungen notwendig seien, solange die Krise ihr Gastgeberland nicht betraf. Kurz gesagt: Sie hielten am „*Business-as-usual*“-Ansatz fest. Erwähnenswert ist, dass diese Missionen sich auch über die Herausforderungen, denen Serbien und Mazedonien und deren OSZE-Feldmissionen gegenüberstanden, nur wenig besorgt zeigten. Obwohl die OSZE-Feldmissionen in der Region die Krise durchaus als regional und länderübergreifend bezeichneten, war ihre Reaktion in der Praxis offensichtlich von traditionelleren, länderzentrierten Ansichten geprägt – was auch ihrem Mandat entspricht. Dies könnte eine Erklärung für das fehlende regionale Engagement der OSZE-Feldmissionen bei der Bewältigung der Migrationskrise sein und natürlich auch eine Antwort darauf, warum das Engagement der Feldmissionen in der Region so unterschiedlich ausfiel.

### *Überwachungstätigkeit*

Die Migrationskrise führte bei den meisten OSZE-Feldmissionen zu einer Zunahme ihrer grenzüberschreitenden Überwachungsaktivitäten. Da die Liberalisierung der Visabestimmungen für die meisten Staaten des Westbalkans kurz vor dem Abschluss stand, begann die EU, ihre Unterstützung im Bereich des integrierten Grenzmanagements (*Integrated Border Management, IBM*), das bis 2010 eines der Haupttätigkeitsfelder der EU war, zu reduzieren.<sup>19</sup> Grenzen wurden als „funktional“ betrachtet. Die Migrationskrise hat jedoch gezeigt, dass die Fähigkeit, in normalen Zeiten zu funktionieren, die Möglichkeit eines Versagens in Krisenzeiten nicht ausschließt. Beispielsweise zeigten die Überwachungsaktivitäten der OSZE in Serbien, dass die Grenzkontrollstellen inmitten der Krise personell unterbesetzt waren, unter einem hohen Grad an Korruption litten und nicht über die Ausrüstung verfügten, die notwendig wäre, um entsprechend reagieren zu können.<sup>20</sup> Informationen dieser Art, die durch die physische Präsenz der OSZE-Mitarbeiter vor Ort und ihre regelmäßigen Kontakte mit lokalen Akteuren gewonnen wurden, waren für die Missionen von entscheidender Bedeutung, um ein Gespür dafür zu bekommen, wie sich die Lage wahrscheinlich weiterentwickeln würde. Bei ihren Bemühungen – auch kurzfristig – „flexibel und bedarfsorientiert zu reagieren“ stützen sich die Missionen in Belgrad und Skopje maßgeblich auf Informationen dieser Mitarbeiter.

Während die OSZE-Mission in Serbien, deren Hauptsitz sich in Belgrad befindet, auf ihre Präsenz in Südserbien (sie unterhält ein Büro in Bujanovac) zurückgreifen konnte, um die Grenze im Süden des Landes stärker zu überwachen, organisierte die Mission in Skopje ihre Aktivitäten von der Hauptstadt aus. Zu Beginn der Krise besuchten ein Team der Gruppe Polizeiaufbau

---

19 Vgl. Tobias Flessenkemper/Tobias Bütow, Building and removing visa walls: On European integration of the Western Balkans, in: S+F Sicherheit und Frieden/Security and Peace 3/2011, S. 162-168.

20 Interview der Autoren in der OSZE-Mission in Serbien.

(*Police Development Unit*, PDU) und ein Team der Gruppe *Monitoring* (*Monitoring Unit*, MU) der Mission einmal wöchentlich die Grenzgebiete. Nach der schrittweisen Verschärfung der Grenzvorschriften durch die mazedonische Regierung zwischen November 2015 und Februar 2016 wurde ein PDU-Team drei- bis viermal wöchentlich an die Südgrenze bei Gevgelija entsandt. Diese Präsenz wurde durch zwei PDU-Teams, die ab März 2016 regelmäßig nach Gevgelija entsandt wurden, zusätzlich verstärkt. Gelegentlich blieben die PDU-Teams dort auch über Nacht. Mittlerweile fanden ähnliche Besuche an der Grenze im Norden des Landes statt. Die Intensität der Überwachungsaktivitäten nahm erst ab Mai 2016 wieder ab, als die Mission die Anzahl beispielsweise der Besuche in Gevgelija auf ein bis zwei pro Woche reduzierte.<sup>21</sup> Demnächst werden die Überwachungsaktivitäten von dem kürzlich in Gevgelija eröffneten Büro unterstützt, das aus einem in dem Lager aufgebauten Container besteht.

In Bosnien und Herzegowina beobachtete die Mission die Migrationskrise weniger intensiv und vor allem aus größerer Entfernung. Sie versuchte einzuschätzen, wie sich eine mögliche Veränderung der von Migranten benutzten Hauptroute auf das Land auswirken könnte. Diese Einschätzung beruhte jedoch vor allem auf Informationen aus zweiter Hand, die die Behörden zur Verfügung gestellt hatten, oder auf Informationen, die aus routinemäßiger Arbeit gewonnen worden waren. Konkret untersuchte eine neu eingestellte OSZE-Referentin für Menschenrechte (der Dienstposten war im Sommer 2015 eingerichtet worden) in Brčko die möglichen Auswirkungen der Migrationskrise auf das Gebiet, für das sie zuständig war. Gespräche mit den lokalen Behörden ließen sie zu dem Schluss kommen, dass diese nicht vorbereitet seien. In den übrigen Landesteilen war die Mission darauf eingestellt, den 2014 geschaffenen Mechanismus zur Einrichtung nichtständiger Büros zu nutzen, der eine rasche und stationäre Entsendung von OSZE-Mitarbeitern in für diesen Zweck angemietete Büros ermöglichen soll.

Im Kosovo und in Albanien versuchten die Feldmissionen gleichermaßen einzuschätzen, wie weit die lokalen Behörden auf eine mögliche Änderung der Migrationsroute vorbereitet waren. Im Kosovo nahm die Mission zur Kenntnis, dass die Behörden eine Art Notfallplan ausgearbeitet hatten, verstärkte jedoch ihre Beobachtungskapazitäten in dem Gebiet nicht. In Albanien achtete die OSZE-Präsenz stärker auf grenzüberschreitende Bewegungen, setzte jedoch keine Beobacherteams vor Ort ein, die sich speziell mit Migration befassen, da dies die begrenzten Ressourcen zu sehr strapaziert hätte. In der OSZE-Mission in Pristina gab es zwar Mitarbeiter, die die Arbeit der Kommunen im Bereich Migration überwachten. Diese kamen jedoch nicht in Zusammenhang mit der Migrationskrise zum Einsatz, sondern überwachten lediglich die Wiedereingliederung von Migranten aus dem Kosovo,

---

21 Vgl. OSCE Mission to Skopje, Update on Activities in the Area of Migrant/Refugee Crisis, SEC.FR/444/16/Rev.1, 10. Juni 2016.

die nach ihrer Auswanderung 2014/2015 (un)freiwillig zurückgeführt worden waren.

### *Berichterstattung und Intensivierung der strategischen Zusammenarbeit*

Die Migrationskrise hat zu einer Ausweitung der Berichterstattung und einer verstärkten Zusammenarbeit der OSZE-Feldmissionen geführt. Zusätzlich zu der üblichen Berichterstattung veröffentlichte die Mission in Serbien im Frühjahr 2016 einen Hintergrundbericht über die Migrationskrise.<sup>22</sup> Ein solcher Hintergrundbericht ist im Rahmen der Berichterstattung der OSZE-Feldmissionen selten. Er geht auf ein breites Themenspektrum ein, informiert über die wichtigsten Entwicklungen und untersucht eingehend die diesbezügliche Rolle der Mission. In dem Hintergrundbericht vom März 2016 gab die Mission einen Überblick über die migrationsbedingte Lage in Serbien und die damit einhergehenden Herausforderungen und Konsequenzen und unterzog die Maßnahmen, die sie bis zu diesem Zeitpunkt durchgeführt hatte, „um dem Aufnahmeland dabei zu helfen, menschenrechtliche Aspekte in sein [Migrations-]Management zu integrieren“ einer kritischen Prüfung.<sup>23</sup> Im Einzelnen gab der Bericht die jüngsten Entwicklungen bei den Migranten- und Flüchtlingszahlen wieder, hielt die Reaktionen des Aufnahmelandes (z.B. die Einrichtung einer Arbeitsgruppe „Migration“ in Serbien) fest, untersuchte regionale und bilaterale Auswirkungen (z.B. die Wahrscheinlichkeit, dass sich regionale Spannungen verschärfen könnten) und identifizierte eine Reihe von Herausforderungen und Bedrohungen. Der Bericht stellte beispielsweise fest, dass es seit der Schließung der Balkanroute „deutliche Hinweise darauf gibt, dass die derzeitige Situation die Gefahr der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels durch internationale organisierte Netzwerke erhöhen könnte“.<sup>24</sup> Der auf Initiative der Feldmission erstellte Bericht wurde dem Ständigen Rat in Wien übermittelt. Einige Delegationsleiter haben angeblich großes Interesse an dieser Initiative bekundet. Die Mission in Skopje verfasste ebenfalls einen ziemlich umfassenden Hintergrundbericht über ihre Aktivitäten im Kontext der Migranten- und Flüchtlingskrise.<sup>25</sup> Dieser Bericht enthielt eine Zeitleiste von Ereignissen im Land, die mit Migration zusammenhingen, sowie eine Auflistung der von der Mission in Bereichen wie Bekämpfung des Menschenhandels, Überwachung und Polizeiarbeit durchgeführten Maßnahmen.

Zusätzliche Berichte wurden über bestimmte Ereignisse (die Mission in Serbien erstellte z.B. einen Bericht über die Vorfälle in Horgoš im Jahr 2015, um den Ständigen Rat hierfür zu sensibilisieren) oder zu bestimmten Themen an-

---

22 Vgl. OSCE Mission to Serbia, Background Report. Baseline analysis, project and non-project activities in the field of migration, SEC.FR/230/16, 31. März 2016.

23 Ebenda (alle Zitate aus fremdsprachlichen Quellen sind eigene Übersetzungen).

24 Ebenda.

25 Vgl. OSCE Mission to Skopje, Update on Activities in the Area of Migrant/Refugee Crisis, a.a.O. (Anm. 21).

gefertigt (die Mission in Skopje legte z.B. im Mai 2016 einen Bericht über Menschenhandel im Zusammenhang mit Migration vor, der auf Ermittlungsergebnissen der mazedonischen Polizei in Tabanovce beruht). Diese Berichte – unabhängig davon, ob sie thematisch breiter oder enger angelegt waren – sind nicht auf Ersuchen aus Wien entstanden, auch wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten sie begrüßten und parallel dazu Briefings veranstaltet wurden, um wichtige Akteure über ihren Inhalt in Kenntnis zu setzen (z.B. im Februar 2016 für Polizeivertreter aus den Visegrád-Staaten, als die Balkanroute geschlossen wurde). Bei den Berichten handelte es sich vielmehr weitgehend um Eigeninitiativen der Missionen. Solche Berichte wurden nur für Serbien und Mazedonien erstellt; auch haben OSZE-Feldmissionen keinen Bericht angefertigt, der sich mit der gesamten Region befasst. Die Präsenzen in Tirana, Sarajewo, Pristina und Podgorica haben keine Berichte speziell über Migration veröffentlicht, sondern sind nur gelegentlich im Rahmen ihrer routinemäßigen Berichterstattung auf das Thema Migration eingegangen.

Eine weitere Auswirkung der Migrationskrise auf die Aktivitäten der OSZE-Feldmissionen im Westbalkan war die (begrenzte) Intensivierung ihrer strategischen Zusammenarbeit in Migrationsfragen. Dies gilt vor allem für die Missionen in Serbien und Skopje sowie in geringerem Umfang für die Präsenz in Albanien. Die Zusammenarbeit zwischen den Missionen war nicht formell organisiert, sondern fand hauptsächlich *ad hoc* und in Form informeller Treffen auf verschiedenen Ebenen statt. So organisierten beispielsweise die Leiter der OSZE-Missionen in Serbien und Skopje im November 2015 einen gemeinsamen Besuch des *One-Stop-Zentrums* in Preševo (Serbien) und der Transitstation Tabanovce in Mazedonien, um „die Abläufe beim Migrationsmanagement zu beobachten und eine weitere Zusammenarbeit zu erörtern“.<sup>26</sup> Diese Initiative wurde als „Teil eines verbesserten Informationsaustauschs zwischen den beiden von der Krise betroffenen Feldoperationen“ beschrieben.<sup>27</sup> Ebenso trafen sich die Leiter der OSZE-Mission in Skopje und der OSZE-Präsenz in Albanien im Februar 2016, um über die jüngsten Entwicklungen in der Migrationskrise und darüber, dass eine Schließung der Balkanroute zu einem Zustrom von Migranten nach Albanien führen könnte, zu diskutieren. Bei dem Treffen wurde vereinbart, die Möglichkeit gemeinsamer Treffen auf der Arbeitsebene zur Migrations- und Flüchtlingskrise zu prüfen.<sup>28</sup> Auf der Leitungsebene wiederum boten OSZE-Treffen in Wien den OSZE-Missionsleitern in der Region die Gelegenheit, zusammenzukommen und die Kooperation bei migrationsbezogenen Angelegenheiten zu erörtern, so beispielsweise im Rahmen der Sondersitzung des Ständigen Rates am 20. Juli 2016.

Die Migrationskrise führte letztlich zu einer Intensivierung der Beziehungen zwischen den OSZE-Feldmissionen in der Region und den Büros internatio-

---

26 OSCE Mission to Serbia, a.a.O. (Anm. 22).

27 OSCE Mission to Skopje, a.a.O. (Anm. 21).

28 Vgl. ebenda.

naler Organisationen und internationaler Nichtregierungsorganisationen (INGOs), die im Bereich Migration tätig sind. Die UNHCR-Vertretung in Serbien und andere Organe der VN sowie die EU organisierten regelmäßige Briefings, an denen die OSZE-Mission in Serbien teilnahm. Die Treffen hatten hauptsächlich den Zweck, die Migrationskrise zu erörtern. In Mazedonien fanden wöchentlich Treffen mit Vertretern der Regierung und von VN-Organen (UNHCR, UNICEF u.a.) sowie mit einer Vielzahl von Vertretern von INGOs und NGOs statt (*Save the Children*, Rotes Kreuz, *Macedonian Young Lawyers Association* u.a.). An den Treffen nahmen auch die Migrationskontaktstelle und andere OSZE-Bedienstete teil. Ähnliche Treffen wurden in anderen Balkanstaaten für denselben Zweck organisiert, und auch hier nahmen die OSZE-Feldmissionen teil. In Montenegro wurden die regelmäßigen gemeinsamen Diskussionen über die Migrationskrise mit der Schließung der Balkanroute aufgenommen. Der vorrangige Zweck dieser Treffen war es, Informationen über die aktuelle Lage im Land auszutauschen und über die Aktivitäten der verschiedenen Akteure zu diskutieren. Obwohl keiner der internationalen Akteure die Agenda komplett bestimmte, spielte der UNHCR zumindest in Serbien eindeutig die führende Rolle.

#### *Förderung eines auf Menschenrechten beruhenden Ansatzes bei der Bewältigung der Krise*

Die OSZE-Feldmissionen setzen sich aktiv für einen auf Menschenrechten beruhenden Ansatz bei der Bewältigung der Migrationskrise ein. So haben sie beispielsweise den Aufbau eines regionalen Netzwerks zivilgesellschaftlicher Organisationen (CSOs) unterstützt, die sich für den Schutz der Menschenrechte engagieren. Zur Arbeit des 2010 gegründeten Netzwerks gehört auch der Bereich erzwungene und freiwillige Migration. Das Netzwerk ermöglicht den regelmäßigen Informationsaustausch zwischen CSOs, bietet juristische Analysen an und dient als Plattform für die gemeinsame Lobbyarbeit auf nationaler und internationaler Ebene. Seit November 2015 unterstützen die OSZE-Feldmissionen in der Region die Veranstaltung von Workshops zu den Themen Migration und internationale Menschenrechtsnormen im Rahmen des Netzwerks. Die Mission in Serbien unterstützte zudem die Übersetzung eines 2015 vom Belgrader Zentrum für Menschenrechte veröffentlichten Berichts über Menschenrechte in Serbien, der die Einhaltung internationaler Standards bei der Behandlung von Asylbewerbern untersucht, ins Englische.<sup>29</sup>

Die OSZE-Feldmissionen in der Region halfen auch bei der Organisation regionaler Treffen zu diesen Themen durch andere internationale Einrichtungen. So unterstützten sie beispielsweise 2015 eine internationale Konferenz

---

29 Vgl. Belgrade Centre for Human Rights, *Human Rights in Serbia 2015*, Belgrad 2016, unter: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/eng-lat/wp-content/uploads/2013/04/Human-Rights-in-Serbia-2015.pdf>.

der Ombudspersonen und Vertreter nationaler Menschenrechtsinstitutionen aus dem Mittelmeerraum, dem Westbalkan und anderen europäischen Regionen, die zur Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung führte.<sup>30</sup> Sie unterstützten ebenso die Organisation einer internationalen Konferenz von Ombudspersonen, die im September 2016 unter dem Titel „Herausforderungen für Ombudseinrichtungen hinsichtlich gemischter Migrationsströme“ in Tirana stattfand. Die Konferenz endete mit der Verabschiedung der „Erklärung von Tirana zur Migration“, die den VN zur Prüfung vorgelegt werden soll.

Und schließlich haben die OSZE-Missionen in der Region bei der Organisation einer zweitägigen Expertenkonferenz über den „Schutz der Rechte von Asylbewerbern, Flüchtlingen und anderen schutzbedürftigen Menschen“ Hilfestellung geleistet, die vom BDIMR im November 2015 in Warschau veranstaltet wurde und an der sie auch selbst teilnahmen. Das Ziel der Konferenz war die Identifizierung bewährter Praktiken bei der Behandlung von Asylbewerbern und anderen Personen sowie die Förderung politischer Maßnahmen, die sich mit dem Völkerrecht, den internationalen Menschenrechtsnormen, den OSZE-Verpflichtungen und anderen internationalen Standards im Einklang befinden.

#### *Bewusstseinsbildung auf der Ebene der Gemeinden*

Die OSZE-Missionen, vor allem diejenige in Serbien, haben eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Öffentlichkeit auf der Gemeindeebene für die Migrationskrise zu sensibilisieren. Die Mission in Serbien arbeitete mit Vertretern der Zivilgesellschaft in Südserbien zusammen (z.B. mit dem Jugendbüro in Preševo), um unter der örtlichen Bevölkerung eine positive Einstellung gegenüber Migranten und Flüchtlingen zu fördern. Im November und Dezember 2015 unterstützte sie „Titulli“, ein „unabhängiges, zweisprachiges lokales Online-Medium in Südserbien“,<sup>31</sup> indem sie Material für eine Artikelserie und Fotostrecken zu migrationsbezogenen Themen zur Verfügung stellte. Diese Initiative wurde von der Öffentlichkeit sehr gut aufgenommen, da die Medienberichterstattung in Serbien im Allgemeinen große Anteilnahme an der Not derer zeigt, die von der Migrationskrise betroffen sind.

In Bosnien und Herzegowina half die Mission bei der Organisation einer Konferenz an der Juristischen Fakultät in Banja Luka, die sich mit der Frage befasste, ob Bosnien und Herzegowina als ein Land, das Migranten „exportiert“, möglicherweise zu einem Land werden könnte, das Migranten willkommen heißt. Die Mission erklärte sich auch bereit, mit den örtlichen Gemeinden in einen Dialog zu treten, um mit dem Zustrom von Migranten ein-

---

30 Vgl. Ombudsman/National Human Rights Institutions, Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Refugees and Migrants – „The Belgrade Declaration“, November 2015, unter: <http://www.enhri.org/Asylum-and-Migration>.

31 Interview der Autoren in der OSZE-Mission in Serbien.

hergehende Spannungen zu mildern. Eine bewährte Plattform für einen solchen Dialog existiert bereits in Form der 19 lokalen „Koalitionen gegen Hassverbrechen“, die mit Unterstützung der OSZE eingerichtet worden waren. Dabei kommen Bürger aller Altersgruppen und örtliche Vertreter unterschiedlicher Glaubensgemeinschaften und ethnischer Gruppen zusammen. Aus Mazedonien und den anderen Ländern der Region wurden keine Aufklärungs- oder Sensibilisierungskampagnen bekannt.

#### *Kapazitätsaufbau in den lokalen Verwaltungen und der Zivilgesellschaft*

In Serbien und Mazedonien wurden eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Kapazitäten der örtlichen Behörden bzw. der Zivilgesellschaft in die Wege geleitet. In Serbien unterstützt die Mission die örtliche Verwaltung in Gebieten, die unter zunehmendem Migrationsdruck geraten sind, bei der Suche nach praktikablen Lösungen beim Verkehrsmanagement (z.B. dadurch, dass sie den Dialog zwischen örtlichen Behörden und dem UNHCR erleichtert).

In Mazedonien wird die Mission 2016 insgesamt 60 Sozialarbeiter und NGO-Aktivisten schulen. Sie werden an Grenzübergängen und Transitzentren eingesetzt, um die frühzeitige und vorausschauende Identifizierung von Opfern von Menschenhandel, insbesondere aus besonders gefährdeten Gruppen (unbegleitete Minderjährige, Migranten, Flüchtlinge, Asylsuchende, Gewaltopfer), durch Sozialarbeiter, die im direkten Kontakt mit Migranten stehen, zu verbessern.

Die Mission in Skopje hat sich in ähnlicher Weise darum bemüht, durch die Förderung eines mehrjährigen Projekts den Zugang zur Justiz und zu einem Rechtsbeistand für die Opfer von Menschenhandel zu verbessern: Fast 20 Anwälte werden darin geschult, die Opfer zu vertreten und ihnen einen kostenlosen Rechtsbeistand anzubieten. So können sie z.B. durch die direkte Beteiligung an Gerichtsverfahren in laufenden Fällen von Menschenhandel und Schleuserkriminalität praktische Erfahrungen sammeln.

Durch ihre Beteiligung an der Fortbildung von mehr als 50 Richtern, Staatsanwälten und Polizeibeamten im Juni und Juli 2015 trug die Mission in Skopje ebenfalls zur Stärkung der Fähigkeiten von Fachleuten bei, sich mit Fällen von Schleuserkriminalität und Menschenhandel zu befassen und dabei den Grundsatz der Nichtbestrafung von Opfern anzuwenden.

#### *Kapazitätsaufbau im polizeilichen Bereich und zur Bekämpfung von Kriminalität im Zusammenhang mit Migration*

Einige Missionen haben auf die Migrationskrise reagiert, indem sie im Bereich Polizeiaufbau aktiver wurden. Die Mission in Serbien beispielsweise führte ein außerbudgetäres Projekt mit dem Titel „Mobile Polizeiwache“ durch, das darauf abzielte, die Gemeinden durch Hilfestellung und Fortbil-

maßnahmen für die örtliche Polizei zu unterstützen. Ähnliche Projekte laufen derzeit auch in Mazedonien: Die Mission in Skopje hat bereits Schulungen für mehr als 100 Polizeibeamte – vor allem Angehörige der Grenzpolizei – zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und grenzüberschreitender Bedrohungen durchgeführt. Die Fortbildung ist nicht auf migrationsrelevante Aspekte der Polizeiarbeit beschränkt, schließt diese aber ein (insbesondere Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleuserkriminalität). So fanden beispielsweise von Mai 2015 bis März 2016 in Zusammenarbeit mit internationalen Partnern Lehrgänge zu Profiling und Suchtaktiken, Schulungen zur Überwachung grüner Grenzen sowie Aus- und Fortbildungskurse zur Identifizierung gefälschter Dokumente statt. In Bosnien und Herzegowina bekundete die Polizeichefin in Brčko ihr Interesse an ähnlichen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, jedoch kam die Mission in Sarajevo aufgrund der relativ geringen Zahl dort eintreffender Migranten ihrer Bitte nicht nach. In Albanien unterstützte die Mission die Grenzpolizei, indem sie Computer für fünf Grenzübergangsstellen zur Verfügung stellte, mit dem ausdrücklichen Ziel, die Kapazitäten der Beamten vor Ort zur Bewältigung eines möglichen Anstiegs der Zahl von Migranten zu erhöhen. Die Qualifizierungsmaßnahmen im Zuge des (Grenz-)Polizeiaufbaus zielen auf die Bekämpfung der Kriminalität im Zusammenhang mit Migration ab. Mit der Schließung der Balkanroute haben Schleuserkriminalität und Menschenhandel, die schon zu Beginn der Krise florierten, in der Region noch weiter zugenommen und Verbrechen im Zusammenhang mit irregulärer Migration sind zu einem ernstem Problem geworden. Flüchtlinge und Wirtschaftsmigranten, die die gemischten Migrationsströme bilden, die in die Westbalkanstaaten kommen oder sie durchqueren, sind besonders anfällig für Ausbeutung und Menschenhandel. Einige Missionen haben daher Mittel für Projekte bereitgestellt, die sich mit diesem Problem befassen. So wurde beispielsweise in Albanien im Januar 2016 ein 18-monatiges Projekt unter dem Titel „Schutz von Kindern vor Menschenhandel, Ausbeutung und irregulärer Migration“ ins Leben gerufen. Das Projekt zielt primär auf potenzielle Auswanderer aus Albanien ab. Es informiert sie über gesetzliche Verpflichtungen, fördert die Berufsausbildung von Kindern in entlegenen Gebieten und bietet Stipendien an. Ein weiteres Projekt, das im Juni 2016 von der OSZE-Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels ins Leben gerufen wurde, richtet sich an alle Migranten, die in OSZE-Teilnehmerstaaten oder -Kooperationspartner einreisen oder sie durchqueren. Diese auf zwei Jahre angelegte außerbudgetäre Initiative mit dem Titel „Bekämpfung von Menschenhandel entlang der Migrationsrouten“ wird von der Mission in Skopje und anderen OSZE-Feldpräsenzen in der Region unterstützt. An ihr werden insgesamt 200 Beamte aus verschiedenen Einrichtungen der Region teilnehmen. Ziel ist es, die Kapazitäten von Teilnehmerstaaten aus der Region und darüber hinaus zur raschen Identifizierung der Opfer und effektiven strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhändlern zu

erhöhen und so die Strafverfolgung entlang dieser Routen insgesamt zu verbessern.

Die OSZE-Feldmissionen haben darüber hinaus die Einrichtung gemeinsamer operativer Plattformen gefördert, die dazu dienen sollen, das Vertrauen zu erhöhen, den Informationsaustausch zu verbessern und die Zusammenarbeit von Polizei, Zoll und anderen Dienststellen über die Grenzen der Westbalkanstaaten hinweg zu fördern. So unterstützten sie z.B. vor rund zwei Jahren die Einrichtung bilateraler Zentren für den Informationsaustausch zwischen Albanien und dem Kosovo sowie zwischen Mazedonien und Montenegro und Pläne zur Gründung trilateraler Zentren für den Austausch zwischen dem Kosovo, Albanien und Montenegro sowie zwischen Albanien, Griechenland und Italien. Ähnliche Zentren wurden bereits in anderen Westbalkanländern eingerichtet – oftmals auf Initiative der OSZE. Sie ermöglichen es den Strafverfolgungsbeamten verschiedener Länder, sich persönlich zu treffen, um wichtige Fragen zu erörtern und können daher problemlos dazu genutzt werden, die Bekämpfung der mit Migration zusammenhängenden Kriminalität zu verstärken. Die Mission in Skopje hat ebenfalls versucht, auf verschiedenen Wegen die Einrichtung eines gemeinsamen griechisch-mazedonischen Kontaktzentrums zu fördern, doch blieben ihre Bemühungen bislang aufgrund der Namensfrage erfolglos.

Und schließlich haben OSZE-Feldmissionen bei der Organisation verschiedener Workshops, Tagungen und Konferenzen zur Bekämpfung mit Migration verbundener Kriminalität für Strafverfolgungsbeamte aus der Region geholfen oder an ihnen teilgenommen. Durch die Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in diesem Bereich versuchen die OSZE-Feldmissionen, den Austausch bewährter Praktiken zu beleben, die Kommunikation zu verbessern und damit die Effektivität der Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel und Schleuserkriminalität zu steigern. So half beispielsweise die Mission in Montenegro im September 2016 bei der Organisation eines Workshops über irreguläre Migration und mit Migration zusammenhängende Kriminalität. Der Workshop war vom OSZE-Sekretariat angeregt worden und wurde von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) unterstützt. Die Mission in Serbien veranstaltete im November 2015 gemeinsam mit der IOM und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen und Verbrechensbekämpfung (UNODC) einen ähnlichen Workshop, in dessen Mittelpunkt Verbrechen im Zusammenhang mit irregulärer Migration im Westbalkan standen. Sie unterstützte auch die Teilnahme von Vertretern des serbischen Innenministeriums an einem regionalen Treffen der Strafverfolgungsbehörden zum Thema grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, einschließlich der Schleusung von Migrant\*innen, das in Skopje stattfand.

Im April 2016 unterstützte die Mission in Serbien die Durchführung regionaler Treffen von Polizeibeamten, die mit der Bekämpfung von Menschenhandel und Verbrechen im Zusammenhang mit Migration befasst sind. Der Initi-

ative, die ursprünglich von Ungarn ins Leben gerufen worden war, schlossen sich auch Serbien und Mazedonien an. Unterstützt wurde sie von den OSZE-Missionen in Serbien und Skopje. Beide OSZE-Missionen drängten darauf, den geographischen Einzugsbereich der Treffen der Strafverfolgungsbehörden auszuweiten. Sie suchten auch nach Möglichkeiten, die Treffen zu institutionalisieren. Dies führte zur Gründung einer regionalen Plattform, die logistische und technische Hilfe für Tagungen der Strafverfolgungsbehörden in der Region anbietet, bei denen operative Fragen erörtert werden. Die OSZE-Feldmissionen unterstützten ebenso vor Kurzem die Organisation eines bilateralen Treffens zwischen mazedonischen und albanischen Strafverfolgungsbehörden, ein regionales Treffen der nationalen Koordinatoren der Westbalkanländer für die Bekämpfung des Menschenhandels mit dem Schwerpunkt unbegleitete minderjährige Migranten (Mai 2016), ein regionales Treffen von nationalen Kontaktstellen für die Bekämpfung des Menschenhandels und NGO-Vertretern (September 2016) sowie ein regionales Treffen der Leiter der Strafverfolgungsbehörden im Westbalkan und der umliegenden Region (Oktober 2016). Für die OSZE-Missionen ist die Unterstützung solcher Treffen nichts Ungewöhnliches – sie ist Teil ihrer normalen Arbeit zur Bekämpfung des Menschenhandels. Jedoch hat die potenzielle bzw. tatsächliche Zunahme der mit Migration zusammenhängenden Kriminalität dazu geführt, dass Migration auf der Agenda der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels inzwischen ganz oben steht. So spiegelt sich diese Zunahme auch in der Arbeit der OSZE-Feldmissionen wider.

#### *Unterstützung von Forschungsaktivitäten*

Die Migrationskrise hat dazu geführt, dass das Interesse der Missionen an Forschungsaktivitäten oder deren Unterstützung geringfügig gestiegen ist. So unterstützte die Mission in Serbien im November 2015 beispielsweise Professor Mark Latoneros Forschungsarbeit über den Einsatz neuer Technologien in Migrationsfragen logistisch, indem sie eine Reihe von Beratungsgesprächen mit wichtigen Akteuren in Serbien organisierte. Die Mission in Bosnien und Herzegowina erkannte in ihrer neuen Strategie zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus für die Jahre 2015-2020 die Notwendigkeit, die Forschung über die Rolle salafistischer Bewegungen im Land stärker zu unterstützen. Obwohl die Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und das Thema Migration in den Programmen der Missionen stets voneinander getrennt werden, gibt es in den Reaktionen auf beide Phänomene grundsätzliche Überschneidungen.

## Fazit

Im vergangenen Jahr hat die OSZE eine Reihe von Dokumenten verabschiedet, die sich speziell auf die Migrationskrise beziehen, und die Feldmissionen haben eine Vielzahl von Aktivitäten entfaltet. Ein erster Überblick über die Ergebnisse – der keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, sondern lediglich auf die gegenwärtigen Entwicklungen eingeht – kann dazu beitragen, neue Ideen und Eindrücke zu sammeln, die zukünftige OSZE-Aktivitäten inspirieren könnten. Der Ansatz und die Rolle der Missionen in der Region unterschieden sich im Untersuchungszeitraum erheblich voneinander, obwohl ihre Mandate in ihrer Flexibilität ähnlich begrenzt sind. Feststellen lässt sich jedoch, dass die migrationsbedingten Entwicklungen in den Gastgeberländern aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet wurden und man weitgehend mit *Ad-hoc*-Maßnahmen auf sie reagiert hat. Trotz der eingeschränkten Flexibilität und der begrenzten finanziellen Mittel für eine Reaktion auf unvorhergesehene Entwicklungen haben die Missionen – nicht zuletzt bei der Unterstützung der Behörden des Gastgeberlandes – versucht, vorausschauend zu handeln. Auch wenn die meisten europäischen Staaten Migration als Sicherheitsproblem betrachten, haben wir im Laufe unserer Forschungsarbeit insgesamt den Eindruck gewonnen, dass das Thema eher als eine Angelegenheit der Europäischen Union als der OSZE angesehen wird. Angesichts der spezifischen Beziehungen zwischen den Westbalkanstaaten und der Europäischen Union verdienen die besonderen Herausforderungen, vor denen die OSZE-Feldoperationen stehen, weiterhin stärkere Beachtung. Die hier vorgestellte Forschungsarbeit soll dazu beitragen, der Frage, inwieweit die aktuellen Entwicklungen das Potenzial haben, die Arbeit der OSZE und ihrer Feldmissionen in Südosteuropa zu verändern, weiter nachzugehen.

## Die Migrationskrise im OSZE-Gebiet: die Handlungsschwerpunkte der Parlamentarischen Versammlung der OSZE

Der Arabische Frühling, der Zusammenbruch des Gaddafi-Regimes in Libyen und der Ausbruch des Bürgerkriegs in Syrien haben das OSZE-Gebiet für hunderttausende von Menschen, die vor Krieg, Elend und Verfolgung fliehen, zu einem äußerst attraktiven Ziel und auch zu einer Transitregion werden lassen. Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind infolge der Migration unter starken Druck geraten und verzeichneten in den letzten zwei Jahren den höchsten Anstieg der Zahl der Migranten seit Anfang der 2000er Jahre, die zumeist aus dem Nahen Osten, Afghanistan und Afrika kommen. Der wachsende Zustrom hat unmittelbare Auswirkungen auf die regionale Stabilität und Sicherheit und ist zu einer Herausforderung geworden, die eine umfassende und multilaterale Reaktion notwendig macht.

Da die gegenwärtige Situation eine koordinierte Reaktion erfordert, besetzt die OSZE, deren dimensionenübergreifender Sicherheitsansatz es ihr ermöglicht, sich von der Versicherheitlichung von Migrationsströmen bis zum Schutz der Rechte von Flüchtlingen mit einer ganzen Reihe von Themen zu befassen, eine einzigartige Nische innerhalb der Arbeitsteilung zwischen den internationalen Akteuren, die sich um eine Lösung der Migrationskrise bemühen. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE (OSZE PV) betonte 2016 auf ihrer Jahrestagung in Tiflis, dass die gegenwärtige Flüchtlingskrise „nur gemeinsam und solidarisch bewältigt werden kann“.<sup>1</sup>

Dabei ist es wichtig sich vor Augen zu führen, dass das OSZE-Gebiet nur einen Teil des Migrationskorridors darstellt. Die Migrationsströme, die das OSZE-Gebiet betreffen, stellen nur einen Bruchteil der Gesamtzahl der weltweit vertriebenen Menschen dar, die den Vereinten Nationen (VN) zufolge den höchsten Stand erreicht hat, der jemals verzeichnet wurde. Im Jahr 2015 war einer von 122 Menschen entweder auf der Flucht oder auf andere Weise vertrieben. Von den weltweit 20,2 Millionen Flüchtlingen<sup>2</sup> lebten 86 Prozent

---

\* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autorin.

1 Entschließung über die Herausforderungen für die Sicherheit von Flüchtlingen, in: OSCE PA, Erklärung von Tiflis und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der fünfundzwanzigsten Jahrestagung, Tiflis, 1. bis 5. Juli 2016, S. 58-59, hier: S. 58, unter: <http://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2016-tbilisi/declaration-24/3389-osce-pa-tbilisi-declaration-ger/file>.

2 Vgl. UNHCR, Tim Gaynor, 2015 likely to break records for forced displacement – study, 18 December 2015, unter: <http://www.unhcr.org/5672c2576.html>. Zu weiteren Einzelheiten siehe: UNHCR, Mid-Year Trends June 2015, June 2015, unter: ebenda und unter <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/56701b969.html>.

in Entwicklungsländern.<sup>3</sup> Die Süd-Süd-Migration ist dabei bedeutender als diejenige von Süden nach Norden, die im OSZE-Gebiet zu beobachten ist, vor allem aber sind die von Süden nach Süden fließenden Flüchtlingsströme wesentlich größer.<sup>4</sup>

Der vorliegende Beitrag verfolgt zwei Ziele. Im Mittelpunkt des ersten Teils steht die Arbeit der parlamentarischen Dimension der OSZE – ihrer Parlamentarischen Versammlung – im Zusammenhang mit der aktuellen Flüchtlingskrise. Die Migrationskrise im OSZE-Gebiet war in den vergangenen drei Jahren einer der Schwerpunkte der Arbeit der Versammlung. Ihre Aktivitäten reichten von der Einrichtung eines *Ad-hoc*-Ausschusses für Migration bis zu allgemeinen Debatten in den Plenarsitzungen, die zur Verabschiedung von Entschlüssen mit praktischer Ausrichtung führten. Im zweiten Teil des Beitrags werden Empfehlungen an die Adresse der OSZE-Teilnehmerstaaten, der Durchführungsorgane der OSZE und der Parlamentarier abgegeben, wie die OSZE und das Engagement der Parlamentarischen Versammlung der OSZE weiter verstärkt werden können, um die gegenwärtige Flüchtlingskrise zu bewältigen.

### *Mandat und Kompetenz der Parlamentarischen Versammlung der OSZE*

Wichtigstes Ziel der parlamentarischen Dimension der OSZE ist es, durch Dialog Vertrauen aufzubauen. Der auf dem KSZE-Gipfel 1990 in Paris ins Leben gerufenen OSZE PV gehören über 320 Parlamentarier aus den 57 Staaten an, die die OSZE-Region bilden. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die demokratische Legitimität der Organisation zu stärken, die OSZE-Prinzipien zu unterstützen und zu fördern und den Dialog zwischen den Vertretern der mehr als einer Milliarde Menschen im OSZE-Gebiet zu erleichtern.<sup>5</sup>

Wie in der Geschäftsordnung der OSZE PV dargelegt und in einem zum 25. Jahrestag der Gründung der PV im Frühjahr 2016 vom Präsidenten der OSZE PV vorgelegten Visionspapier hervorgehoben wird, bestehen die wichtigsten Aufgaben der Versammlung im direkten Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise unter anderem darin,

---

3 Vgl. Myths, Facts and Answers about Refugees and Migrants, prepared by UNRIC, IOM, UNHCR, UNDP and OHCHR, 4. November 2015, IOM Migration Newsdesk, unter: <https://weblog.iom.int/myths-facts-and-answers-about-refugees-and-migrants>.

4 Vgl. ebenda.

5 Zu weiteren Einzelheiten siehe: Andreas Nothelle, OSZE-Reformmotor Parlamentarische Versammlung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 377-406; Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, Die Parlamentarische Versammlung der OSZE. Entstehungsgeschichte, Funktionen, Arbeitsweise und Gremien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 393-404.

- als Forum für den parlamentarischen Dialog zu dienen und Lösungen für die dringlichsten Fragen im OSZE-Gebiet sowie Themen vorzuschlagen und zu diskutieren, die während der Ministerrats- und Gipfeltreffen angesprochen werden;
- zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit beizutragen und die Erfüllung von Verpflichtungen zu unterstützen, die die Teilnehmerstaaten in der Schlussakte von Helsinki und nachfolgenden Dokumenten eingegangen sind;
- auf Dialog beruhende Mechanismen zur Verhütung und Lösung von Konflikten zu entwickeln und zu fördern;
- die Stärkung demokratischer Institutionen und die Umsetzung der Verpflichtungen in den OSZE-Teilnehmerstaaten zu unterstützen;
- die Wahrnehmung der OSZE und ihrer Instrumente unter Parlamentariern und in der Öffentlichkeit zu steigern; und
- zur Entwicklung der institutionellen Strukturen der OSZE und der Zusammenarbeit zwischen OSZE-Institutionen beizutragen.<sup>6</sup>

Zur Umsetzung dieser Ziele werden verschiedene Instrumente genutzt. An erster Stelle steht hierbei die Erklärung, die jedes Jahr auf der Jahrestagung der PV diskutiert und verabschiedet wird. Die jährliche Erklärung, die aus von den Parlamentariern vorgelegten Entschlüssen besteht, ist die gemeinsame Stimme der Versammlung und stellt deren zentrale Botschaft an den Ministerrat der OSZE und die Teilnehmerstaaten dar.

Die Tagungen der Versammlung dienen auch als Plattform für den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Parlamentariern. Neben der Jahrestagung finden in jedem Jahr satzungsgemäß zwei weitere Treffen statt – die Herbst- und die Wintertagung der Versammlung. Dadurch wird eine gewisse Flexibilität der Agenda gewährleistet, die Diskussionen und den Austausch bewährter Verfahren zu topaktuellen Themen ermöglicht.

Da die Konsensregel, die die Arbeit der gouvernementalen Seite der OSZE kennzeichnet, für die Beschlussfassung der OSZE PV nicht gilt, profitiert diese bei der Beschäftigung mit aufkommenden und akuten Problemen von der größeren Flexibilität und Anpassungsfähigkeit ihrer Strukturen. Die Parlamentarier der OSZE, und vor allem die Leitung der Versammlung, fördern die von der OSZE verabschiedeten Beschlüsse durch die aktive Zusammenarbeit mit den Medien, wodurch die Sichtbarkeit der Arbeit, der Prinzipien und der Ziele der OSZE erhöht wird. In den letzten Jahren hat sich die Versammlung auch stärker auf die Arbeit der Parlamentarier „vor Ort“ konzentriert. Dies geschah in Form von hochrangigen Besuchen, Erkundungsmissionen

---

<sup>6</sup> Zu weiteren Einzelheiten siehe: Our common vision for the OSCE Parliamentary Assembly: Supporting OSCE principles and facilitating parliamentary dialogue, OSCE PA President Ilkka Kanerva (MP, Finland), Spring 2016, unter: <http://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2016-tbilisi/reports-19/3362-osce-pa-vision-document/file>.

und Feldbesuchen, um sich so aus erster Hand ein Bild von der Situation vor Ort zu machen und für sie ein Bewusstsein in der Öffentlichkeit zu schaffen. Und schließlich hat die Versammlung, deren Ausschussstruktur die drei Körbe der Schlussakte von Helsinki widerspiegelt, auch eine Reihe nützlicher Mechanismen entwickelt, wie etwa *Ad-hoc*-Ausschüsse und Sonderbeauftragte, die eine gezielte Befassung der Parlamentarier mit konkreten Fragen ermöglichen, sobald diese auftreten.

### *Die OSZE PV: Politisches Engagement für konkrete Ergebnisse*

#### *Votum zum Handeln*

In den letzten drei Jahren stand das Thema Migration ganz oben auf der Tagesordnung der OSZE PV. Die PV hat seitdem in ihren jährlichen Erklärungen konkrete Handlungsvorschläge verabschiedet. Im Anschluss an die in einer Plenarsitzung geführte Debatte über die humanitäre Krise in Syrien wurde 2013 eine *Entschließung über die Lage im Nahen Osten und ihre Auswirkungen auf den OSZE-Raum* in die Erklärung von Istanbul aufgenommen. Die Entschließung betont die tiefe Sorge der Versammlung „angesichts der humanitären Krise der Flüchtlinge, die vor dem Krieg fliehen, und ihrer möglichen destabilisierenden Folgen für die Region“ und fordert die OSZE-Teilnehmerstaaten mit Nachdruck auf, „ihren Verpflichtungen in humanitären Angelegenheiten nachzukommen, damit den syrischen Flüchtlingen jede nur denkbare Hilfe geleistet wird“.<sup>7</sup>

2014 wurden zwei Entschließungen zum Thema Migration verabschiedet: die *Entschließung über die Situation der Flüchtlinge im OSZE-Raum* und die *Entschließung über eine umfassende Einwanderungsreform*. Die Entschließungen betonen, dass „internationale Akteure wie die OSZE und die Europäische Union die humanitären Folgen der Krisen im Mittelmeerraum nicht ignorieren können“,<sup>8</sup> und rufen die Europäische Union dazu auf, ihr Dublin-System zu überarbeiten, eine gerechtere Verteilung der Last der Verantwortung sicherzustellen, die Belastungen für Ersteintrittsländer zu verringern und neue legale Wege auszuloten, die einen sicheren Zugang zur EU bieten. Sie appellieren außerdem an die OSZE-Teilnehmerstaaten, ihr Engagement zu verstärken und ihr Instrumentarium zur Bekämpfung des Menschenhandels, zum Schutz der am stärksten gefährdeten Flüchtlingsgruppen und zur Be-

---

7 Entschließung über die Lage im Nahen Osten und ihre Auswirkungen auf den OSZE-Raum, in: OSCE PA, Erklärung von Istanbul und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der zweiundzwanzigsten Jahrestagung, Istanbul, 29. Juni bis 3. Juli 2013, S. 46-47, hier: S. 47, unter: <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session>.

8 Entschließung über eine umfassende Einwanderungsreform, in: OSCE PA, Erklärung von Baku und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der dreiundzwanzigsten Jahrestagung, Baku, 28. Juni bis 2. Juli 2014, S. 44-47, hier: S. 44, unter: <http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2014-baku-annual-session>.

kämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt weiterzuentwickeln. Zudem ermutigen sie die OSZE, ihren multidimensionalen Sicherheitsansatz und ihre Präsenz vor Ort zu nutzen, um politische Maßnahmen zum Institutionenaufbau und zum Grenzmanagement zu unterstützen.<sup>9</sup>

2015 verabschiedete die PV die *EntschlieÙung über die dringende Forderung, die Flüchtlingstragödie im Mittelmeerraum zu beenden*, die das „uneingeschränkte Recht aller Menschen, die vor Verfolgung und bewaffneten Konflikten fliehen, gemäß dem Genfer Abkommen und anderen internationalen Verträgen Asyl in einem OSZE-Land zu beantragen“,<sup>10</sup> hervorhebt und zu einer Reform des Dublin-Systems aufruft.

Auch die Jahrestagung von 2016 war von einer starken Konzentration auf Migrationsfragen geprägt und spiegelte sowohl humanitäre Besorgnisse als auch die zunehmende Debatte über Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit Migration wider. Die *EntschlieÙung über die Rechte von Flüchtlingen* hebt die Notwendigkeit hervor, die Imperative des humanitären Schutzes und der nationalen Sicherheit miteinander in Einklang zu bringen, anstatt sie als unvereinbare Gegensätze zu betrachten. Sie fordert die Harmonisierung der Normen für die Aufnahme von Flüchtlingen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten „in Zusammenarbeit mit der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)“.<sup>11</sup> Die *EntschlieÙung über die Herausforderungen für die Sicherheit von Flüchtlingen* befasst sich mit der Notwendigkeit, den Sicherheitsbedenken, die sich „aufgrund der begrenzten Kontrolle“ der Migrationsströme ergeben, Rechnung zu tragen, und ruft die OSZE dazu auf, sich „mit Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit Migration als integralem Bestandteil einer verstärkten Rolle der OSZE bei der Bewältigung der Migration zu befassen“.<sup>12</sup>

Über diese EntschlieÙungen hinaus hat die Versammlung auch mehrere ihrer Sitzungen bei den Wintertagungen im Februar 2015 und Februar 2016, der Jahrestagung in Helsinki im Juli 2015, der Jahrestagung in Tiflis im Juli 2016, der Herbsttagung in Ulaanbaatar im September 2015 und der Herbsttagung in Skopje im Oktober 2016 der Diskussion möglicher Lösungen für die Flüchtlings- und Migrationskrise gewidmet. Durch den Meinungsaustausch

---

9 Vgl. ebenda, S. 46, sowie EntschlieÙung über die Situation der Flüchtlinge im OSZE-Raum, in: OSCE PA, Erklärung von Baku und EntschlieÙungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, a.a.O. (Anm. 8), S. 48-51.

10 EntschlieÙung über die dringende Forderung, die Flüchtlingstragödie im Mittelmeerraum zu beenden, in: OSCE PA, Erklärung von Helsinki und EntschlieÙungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der vierundzwanzigsten Jahrestagung, Helsinki, 5. bis 9. Juli 2015, S. 54-56, hier: S. 55, unter: <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2015-helsinki-annual-session>.

11 EntschlieÙung über die Rechte von Flüchtlingen, in: OSCE PA, Erklärung von Tiflis und EntschlieÙungen der Parlamentarischen Versammlung, a.a.O. (Anm. 1), S. 56-57, hier: S. 57.

12 EntschlieÙung über die Herausforderungen für die Sicherheit von Flüchtlingen, a.a.O. (Anm. 1), S. 59.

mit führenden internationalen Experten – darunter IOM-Generaldirektor William L. Swing, der EU-Kommissar für humanitäre Hilfe und Krisenschutz Christos Stylianides, Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) sowie nichtstaatliche Organisationen – verstärkte die Versammlung die Aufmerksamkeit ihrer Mitglieder für das Thema, belebte den interparlamentarischen Dialog und Meinungs austausch und ermutigte die Parlamentarier, eine tragfähige Lösung sowohl innerhalb der OSZE als auch auf nationaler Ebene zu erarbeiten und umzusetzen.

Im Laufe der Jahre hat der Umfang der Arbeit der Versammlung zum Thema Migration zugenommen. Die Besonderheit der Versammlung ist ihre umfassendere Herangehensweise an migrationsbezogene Fragen, die über die Wirtschafts- und Umweltdimension hinausgeht. Für die Versammlung war Migration immer auch ein wichtiges humanitäres Anliegen. Daher wurden im Laufe der Zeit sowohl der Ausschuss für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen als auch der Ausschuss für politische Angelegenheiten und Sicherheit beim dem Thema allmählich aktiver und meldeten sich immer häufiger zu Wort. Zu den zentralen Fragen gehören der Schutz der Menschenrechte der Zuwanderer, ihre Integration in die Gesellschaften der Aufnahmeländer sowie ein menschenwürdiger Ansatz zur Migration sowie Sicherheitsaspekte der Migrationsströme. Wie im Bericht des Ausschusses der OSZE PV für humanitäre Fragen festgestellt wurde „wird zwar anerkannt, dass Migrationsströme auch Sicherheitsaspekte aufweisen, doch ist es dringend geboten, den Diskurs und die politischen Entscheidungen im Zusammenhang mit Migration nicht übermäßig zu versicherheitlichen; das gilt insbesondere nach der Tragödie von Paris. [...] Die Gefahr einer Versicherheitlichung von Migration besteht darin, dass sie zu einer Legitimierung außerordentlicher Reaktionen führen kann. Auch wenn die Notwendigkeit besserer Screening-Verfahren offensichtlich ist, sollten Menschen, die vor dem Krieg fliehen und in Europa Asyl suchen, nicht verteufelt werden“.<sup>13</sup>

#### *Parlamentarier vor Ort*

Der zweite wichtige Tätigkeitsschwerpunkt der PV konzentriert sich darauf, Informationen aus erster Hand über die Lage entlang der Migrationsrouten im OSZE-Gebiet zu erlangen, vor allem entlang der Zentralen Mittelmeerroute und der Balkanroute, sowie über die Bedingungen und Herausforderungen, vor denen Migranten stehen, die in den Flüchtlingslagern im OSZE-Gebiet auf eine Entscheidung bezüglich ihres Rechtsstatus warten.

---

13 OSCE PA, Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement. Thematic report prepared by the Bureau of the OSCE PA General Committee on Democracy, Human Rights and Humanitarian Questions, Februar 2016, S. 10, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/winter-meetings/2016-vienna-1/reports-1> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Auf der Suche nach bewährten Praktiken und konkreten Handlungsmöglichkeiten sowohl für die parlamentarische Diplomatie als auch für die OSZE im Allgemeinen ist die Versammlung in den Jahren 2015 und 2016 verstärkt vor Ort tätig geworden, so in Şanlıurfa in der Türkei, auf Lampedusa und in Mineo in Italien, in Preševo und Miratovac in Serbien und in Calais in Frankreich, um nur einige zu nennen. Die Arbeit vor Ort und menschliche Kontakte haben es den Parlamentariern ermöglicht, Erkundungsmissionen durchzuführen, sich einen persönlichen Eindruck von der Situation zu verschaffen und ein besseres Verständnis davon zu erlangen, welche Anpassungen in der nationalen, der europäischen und der internationalen Migrationspolitik notwendig sind.

Besuche dieser Art ermöglichen es den Mitgliedern der OSZE PV, denen das Thema am Herzen liegt, nicht nur, die Lage vor Ort zu bewerten und zu beobachten, sondern auch international sichtbar zu machen, was eine bessere Koordination, mehr Solidarität und die Lastenteilung bei der Lösung der Krise bewirken kann. Die PV nimmt innerhalb der OSZE-Strukturen eine einzigartige Stellung ein, indem sie wesentlich dazu beiträgt, sowohl die Parlamente als auch die Bevölkerungen der OSZE-Staaten für bestimmte Themen zu sensibilisieren.

Die Arbeit vor Ort hat es den Mitgliedern der Versammlung auch ermöglicht, mehr über die OSZE-Feldmissionen, vor allem in den Balkanstaaten, zu erfahren und enger mit ihnen zusammenzuarbeiten und dabei deren Gastgeberländer bei Problemen im Zusammenhang mit Migration sowohl durch Kapazitätsaufbau als auch durch technische Hilfsprogramme aktiv zu unterstützen.

#### *Der Wendepunkt: die Einsetzung des Ad-hoc-Ausschusses der OSZE PV für Migration*

Am 25. Februar 2016 verabschiedete der Ständige Ausschuss der OSZE PV, dem die Leiter der nationalen Delegationen und die Mitglieder des Präsidiums angehören und der die Arbeit der Versammlung leitet, einstimmig einen Beschluss über die Einsetzung des *Ad-hoc*-Ausschusses der OSZE PV für Migration. Das Mandat des Ausschusses definiert dessen Rolle wie folgt:

- Er dient als Kontaktstelle für die Arbeit der OSZE PV im Bereich Migration in allen drei Dimensionen der OSZE: in politischen Fragen und in Fragen der Sicherheit, in Wirtschaftsfragen sowie in Fragen zu Menschenrechten und humanitärer Hilfe.
- Er erarbeitet Politikempfehlungen, die die Arbeit der OSZE im Bereich Migration sowie die Behandlung von Migranten und deren Perspektiven in OSZE-Ländern verbessern sollen.
- Er fördert die Diskussion über Fragen im Zusammenhang mit Migration in der Versammlung sowie den parlamentarischen Austausch bewährter Verfahren in diesem Bereich.

- Er arbeitet in Migrationsfragen eng mit dem OSZE-Sekretariat und den OSZE-Institutionen sowie mit relevanten externen Akteuren zusammen, um das Verständnis der Mitglieder der Versammlung für die Wichtigkeit der in diesem Bereich geleisteten Arbeit zu fördern.<sup>14</sup>

Der Ausschuss verfolgt damit drei verschiedene Handlungsstränge. Erstens unternimmt er Besuche vor Ort, um die dortigen Entwicklungen zu beobachten, und erarbeitet auf dieser Grundlage Empfehlungen für die nationalen Parlamente, die OSZE-Teilnehmerstaaten und die OSZE-Institutionen. Zweitens stellt er sicher, dass die Flüchtlingskrise in Europa auf der Tagesordnung der OSZE PV ganz oben bleibt, indem er sowohl die Diskussion über das Thema als auch die Aufnahme konkreter Empfehlungen in die Erklärungen der Versammlung fördert. Und schließlich arbeitet der Ausschuss auf das übergeordnete Ziel der Versammlung hin, die Verbesserung der Koordination und Kooperation innerhalb der Organisation, indem er gemeinsame Initiativen mit ihren verschiedenen Institutionen in die Wege leitet.

Die Versammlung arbeitet bereits erfolgreich mit der informellen Arbeitsgruppe der OSZE zur Frage der Migrations- und Flüchtlingsströme, dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sowie der Sonderbeauftragten und Koordinatorin der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels zusammen. Die gemeinsamen Initiativen beruhen alle auf dem Prinzip des gemeinsamen Handelns und der Bündelung der Bemühungen. Damit wird es Regierungen, ihren Auswärtigen Diensten und den Legislativen ermöglicht, ihre Anstrengungen bei der Ursachenbekämpfung zu koordinieren.

*Eine parlamentarische Vision, wie es mit der OSZE weitergehen könnte: eine multidimensionale Antwort*

#### *Größere Kohärenz der Bemühungen innerhalb der Organisation*

In der Erklärung von Tiflis vom Juni 2016 begrüßte die OSZE PV die Initiative des OSZE-Generalsekretärs, die *OSCE Security Days* vom Frühjahr 2016 dem Thema Migration, insbesondere den Auswirkungen großer Wanderungsbewegungen auf die Sicherheit, zu widmen. Diese *Security Days* sollten der Organisation – in Absprache mit ihren internationalen Partnern, den nationalen Regierungen und NGOs – die Gelegenheit bieten, herauszufinden, auf welche Weise sie am besten einen tragfähigen Beitrag leisten und gleichzeitig die Arbeit ihrer Partnerorganisationen im Bereich Migration ergänzen kann.

---

14 Vgl. OSCE PA, Ad Hoc Committee on Migration, unter: <https://www.oscepa.org/about-osce-pa/parliamentary-committees-groups/other-committees-groups/226-ad-hoc-committee-on-migration>.

Die OSZE weist mehrere entscheidende Vorzüge auf, die sie nutzen sollte: ihr umfassendes Instrumentarium, ihr geographischer Wirkungsbereich, der sich von Eurasien bis nach Nordamerika erstreckt, sowie ihre großen Feldmissionen und ihr inklusives Mandat.

Abgesehen davon, dass eine kontinuierliche Zusammenarbeit mit externen Partnern notwendig ist, muss sich die OSZE, deren Sekretariat, unabhängigen Institutionen und Feldpräsenzen auf über 20 Länder verteilt sind, weiterentwickeln und auch die interne Koordination verbessern, um einen gemeinsamen OSZE-weiten Aktionsplan aufzustellen, der dazu beitragen soll, die Situation zu entschärfen und Überschneidungen bei den Aktivitäten ihrer Institutionen zu vermeiden. Unter den jetzigen Umständen führt die dezentralisierte Struktur der OSZE dazu, dass gelegentlich Informationen verloren gehen und bewährte Praktiken nicht immer weitergegeben werden.

Der von der Versammlung im Februar 2016 verabschiedete Bericht „*Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement*“ hebt mehrere vorrangige Bereiche hervor, in denen Handlungsbedarf besteht. In einigen von ihnen zeichnen sich bereits sechs Monate später Fortschritte ab:

„Die Entwicklung eines organisationsweiten Vorgehens mit klar festgelegten Rollen und Verantwortlichkeiten eines jeden OSZE-Gremiums würde eine bessere Kohärenz, Koordination und Wirkung gewährleisten. Alle Dienststellen innerhalb der OSZE-Familie sollten ermutigt werden, konkrete Projektvorschläge zu diesem Thema vorzulegen. Auch ist eine klarere Aufteilung der Portfolios zu Migrationsfragen innerhalb der drei Dimensionen der Tätigkeit der OSZE erforderlich.“<sup>15</sup>

Berücksichtigt werden sollte allerdings, dass die Feldoperationen der OSZE, deren Mandate in unterschiedlichen historischen Kontexten und vor unterschiedlichen länderspezifischen Hintergründen entwickelt wurden, nicht alle gleichermaßen dafür ausgestattet sind, sich mit Migrationsfragen zu befassen. Auch könnte möglichen Synergien und gemeinsamen, von benachbarten Feldmissionen geleiteten Projekten mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, wie es 2015 von der OSZE-Mission in Serbien und derjenigen in Skopje bei ihrer gemeinsamen Beobachtung von Flüchtlinge betreffenden Entwicklungen an der Grenze zwischen Serbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien erfolgreich geprobt wurde.

#### *Parlamentarischer Austausch bewährter Praktiken*

Die Lösung der aktuellen Migrations- und Flüchtlingskrise im OSZE-Gebiet ist in erster Linie eine politische Aufgabe. Um der gegenwärtigen Situation gerecht werden zu können, sind neue politische Strategien und Gesetze notwen-

---

15 OSCE PA, *Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement* a.a.O. (Anm. 13), S. 5.

dig, die insbesondere gewährleisten, dass die ankommenden Migranten und Flüchtlinge die Möglichkeit erhalten, sich für das System als Gewinn statt als Belastung zu erweisen.

Damit erhält die Parlamentarische Versammlung der OSZE, der Parlamentarier aus allen 57 Teilnehmerstaaten angehören, höchste Bedeutung. Die OSZE PV sollte ihre politische Prominenz und ihre Möglichkeiten zur Arbeit vor Ort dazu nutzen, im Hinblick auf die politischen Strategien der Staaten zur Bewältigung der Flüchtlingskrise auch weiterhin für Solidarität, Toleranz und ausgewogenes Handeln zu werben. Ebenso muss sie auch weiterhin das Bewusstsein für das Thema schärfen, namentlich durch ihre jährlichen Erklärungen und Entschlüsse, ihre allgemeinen Debatten und ihre Erkundungsbesuche vor Ort.

Der Bericht der PV vom Februar 2016 stellt fest: „Die OSZE-Parlamentarier sollten sich ihrer Verantwortung bewusst sein und bei der Bekämpfung von Vorurteilen gegenüber Migranten und Flüchtlingen mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie Antidiskriminierungsgesetze fördern und rational und sachlich über Migration diskutieren.“<sup>16</sup>

Um den Austausch bewährter Praktiken zu fördern, könnten die Mitglieder der OSZE PV Beispiele einer gelungenen Integration von Migranten und Flüchtlingen aus ihren jeweiligen Wahlkreisen vorstellen und dabei die wichtigsten Herausforderungen und Chancen, die sich während dieses Prozesses ergeben haben, aufzeigen und bewährte Verfahrensweisen weitergeben. Ein solcher regelmäßiger Austausch und gezielte Aufklärungskampagnen könnten dazu beitragen, dass die Menschen in den Teilnehmerstaaten die Vorteile, die die Migranten ihrem Land bringen, besser erkennen.

#### *Empfehlungen an die OSZE-Teilnehmerstaaten*

Die Migrations- und Flüchtlingskrise hat im Laufe der letzten zwei Jahre zu zunehmenden Spannungen und Spaltungen zwischen einigen OSZE-Teilnehmerstaaten, vor allem auf dem Balkan, zwischen EU- und Nicht-EU-Ländern sowie zwischen west- und osteuropäischen Staaten innerhalb der EU geführt. Für einige Teilnehmerstaaten stellen große Flüchtlingsströme eine neue Erfahrung dar. Sie benötigen zusätzliche technische Unterstützung und zusätzliche Kapazitäten, um mit der Situation zurechtzukommen.

Die OSZE PV hat den OSZE-Teilnehmerstaaten zwei konkrete Vorschläge unterbreitet: erstens, die Einrichtung eines Koordinierungsgremiums für Migration auf hoher Ebene, das von Kontaktstellen in allen OSZE-Institutionen und -Organen unterstützt wird; und zweitens, die Einrichtung einer thematischen Feldmission, die es ermöglicht, gezielter und kohärenter auf die Herausforderungen der Migration zu reagieren, mit denen die Region derzeit konfrontiert ist.

---

16 Ebenda, S. 7.

Die thematische Feldmission könnte ihren Sitz in einem der EU-Länder haben, die am stärksten von der Krise betroffen sind, mit dem Auftrag, im gesamten OSZE-Gebiet tätig zu werden. Ihr Mandat könnte darin bestehen, „die Kommunikationskanäle zwischen Regierungen und staatlichen Behörden der Nachbarstaaten und der Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern zu stärken, um eine bessere Kommunikation und Koordination sowie den verstärkten Abbau der Spannungen sicherzustellen“. Gleichzeitig könnte sie die Aufgabe haben, „Schulungen zum Migrationsmanagement und zur Integration von Migranten anzubieten, den Austausch bewährter Praktiken für Beamte, die mit Migrationsfragen befasst sind, zu erleichtern und die Bedingungen für Flüchtlinge in den OSZE-Teilnehmerstaaten zu überwachen“.<sup>17</sup>

Die größte Herausforderung im Zusammenhang mit diesem Vorschlag bestünde natürlich darin, die Zustimmung aller Teilnehmerstaaten sowie eine angemessene und nachhaltige Finanzierung – möglicherweise durch außerbudgetäre Beiträge – zu gewährleisten.

Die Verabschiedung eines Ministerratsbeschlusses zum Thema Migration wäre ebenfalls ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Die Parlamentarische Versammlung hat es bedauert, dass es dem OSZE-Ministerrat 2015 nicht gelungen ist, die Beschlussvorlage über die „Reaktion der OSZE auf die gegenwärtige Migrations- und Flüchtlingskrise“ zu verabschieden, und verfolgt die Arbeiten zu diesem Thema für das nächste Ministerratstreffen im Jahr 2016 aufmerksam. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der letzte Ministerratsbeschluss zum Thema Migration – vom Dezember 2009 – über sieben Jahre zurückliegt.<sup>18</sup>

Und schließlich muss angesichts der Tatsache, dass Entwicklungen im Mittelmeerraum unmittelbare Auswirkungen auf das OSZE-Gebiet haben, die Zusammenarbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern in der Region in Migrationsfragen, aber auch darüber hinaus, verbessert werden. Die eng miteinander verknüpften Herausforderungen können am wirksamsten gemeinsam bewältigt werden, was wiederum die Notwendigkeit unterstreicht, die bestehende Partnerschaft erheblich zu vertiefen. Einer der ersten Schritte bei der Zusammenarbeit im Bereich Migration könnte z.B. sein, die Partnerstaaten aufzufordern, innerhalb ihrer Strukturen eine Kontaktstelle für Migrationsfragen zu benennen, die Teil des OSZE-Netzwerks von Kontaktstellen für Migration wird. Die Mittelmeerpartner der OSZE könnten auch dazu eingeladen werden, an den bereits bestehenden Schulungen zum Kapazitätsaufbau im Zusammenhang mit Migration teilzunehmen, wie sie etwa vom BDIMR durchgeführt werden.

Es ist an der Zeit, nicht länger zu warten, sondern zu handeln.

---

17 Ebenda, S. 6.

18 Vgl. Beschluss Nr. 5/09, Migrationssteuerung, MC.DEC/5/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 25-27, unter: <http://www.osce.org/de/mc/67623>.



Außerhalb des Themenschwerpunkts



## Der zweite Korb: zur Entwicklung der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE

Die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE geht auf den sogenannten „zweiten Korb“ der Schlussakte von Helsinki von 1975, „Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt“ zurück. Aus heutiger Sicht mag es überraschen, wie groß dieser Korb und wie umfangreich sein Inhalt war.

Das zweite Kapitel der Schlussakte von Helsinki, in dem die Bestimmungen des zweiten Korbes enthalten sind, besteht aus einer Präambel und sechs thematischen Abschnitten: Handel, industrielle Kooperation und Projekte gemeinsamen Interesses, Bestimmungen, die Handel und industrielle Kooperation betreffen, Wissenschaft und Technik, Umwelt sowie Zusammenarbeit auf anderen Gebieten (Entwicklung des Verkehrswesens, Förderung des Tourismus, wirtschaftliche und soziale Aspekte der Wanderarbeit, Ausbildung von Fachkräften).

Es gab natürlich einen ganz bestimmten historischen Grund für diese Vielzahl an Wünschen, Versprechen und Vereinbarungen, nämlich die notwendige und schwierige Aufgabe, die Beziehungen zwischen zwei grundlegend verschiedenen Wirtschaftssystemen – den Ländern mit einer Marktwirtschaft auf der einen und den Staatshandelsländern auf der anderen Seite – zu intensivieren. Bereits in der Präambel erklärten die Teilnehmerstaaten, die Zusammenarbeit untereinander ungeachtet der Verschiedenheit ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systeme verstärken zu wollen. Das wurde jedoch – ebenfalls in der Präambel – durch den Hinweis auf ein Prinzip der Gegenseitigkeit relativiert, „die insgesamt eine ausgewogene Aufteilung der Vorteile und Verpflichtungen vergleichbarer Tragweite ermöglicht“.<sup>1</sup> Im Zuge der Zusammenarbeit sollte der Versuch unternommen werden, einseitige Marktvorteile und Marktungleichgewichte wettzumachen.

In diesem Zusammenhang erwies es sich als schwierig, die Anwendung der Meistbegünstigungsklausel in der Schlussakte von Helsinki unterzubringen, wie sich das manche Staaten, die nicht am Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT, der heutigen Welthandelsorganisation, WTO) teilnahmen, wünschten. Trotzdem konnte man sich auf folgenden Wortlaut einigen: „Die

---

\* Der vorliegende Beitrag ist eine erweiterte Fassung von Kurt P. Tudyka, Zweiter Korb – wohin führt der Weg? Die Entwicklung der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE, in: Sicherheitsgemeinschaft – Das OSZE Magazin 2/2015, S. 6-9. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2016.

1 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2016, Kap. A.1, S. 18; online unter: <http://www.osce.org/de/mc/39503>.

Teilnehmerstaaten [...] erkennen die vorteilhaften Wirkungen an, die sich aus der Anwendung der Meistbegünstigung für die Entwicklung des Handels ergeben können.“<sup>2</sup>

Erwähnenswert ist, dass schon damals für viele Länder Westeuropas die ausgehandelten Elemente des zweiten Korbes in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, heute: Europäische Union) fielen. Daher wurde die Europäische Kommission, die formal kein Teilnehmer der Konferenz war, weitgehend in die Konsultationen eingebunden. Der italienische Ministerpräsident Aldo Moro unterzeichnete die Schlussakte von Helsinki nicht nur im Namen der Republik Italien, sondern auch als amtierender Vorsitzender des Rates der Europäischen Gemeinschaften.

Der zweite Korb nahm auch einen herausragenden Platz in den abschließenden Dokumenten der Folgetreffen von Madrid (1983) und Wien (1989) ein. Die Teilnehmerstaaten erklärten ihren Willen, ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit zu stärken; hierzu wurde im Frühjahr 1990 eine eigene Konferenz in Bonn einberufen. Doch mit dem plötzlichen Zerfall des östlichen Wirtschaftssystems änderte sich die Agenda. Ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückte nun die Transformation der realsozialistischen staatlich gelenkten Planwirtschaften in Marktwirtschaften. Mit der Überwindung der Systemgrenzen – nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht – hatte sich auch die für Bonn ursprünglich vorgesehene vielversprechende Aufgabe zum Zeitpunkt des Treffens bereits erübrigt.

### *Transformation*

Die politischen Umbrüche der Jahre 1989/90 verstärkten und veränderten die Bedeutung wirtschaftlicher Faktoren für die Sicherheitspolitik. An die Stelle von Regelungen zur Umwandlung des „Gegeneinander“ in ein „Nebeneinander“ traten Regelungen zur Weiterentwicklung des „Nebeneinander“ zum „Miteinander“. Die KSZE/OSZE stand vor neuen Herausforderungen, unter ihnen die Transformation der Planwirtschaften in funktionierende und umweltverträgliche Marktwirtschaften. Die Bonner Konferenz war der Auftakt zu einer – wenn auch nur kurzlebigen – Aufwertung der „Wirtschafts- und Umweltdimension“, wie der zweite Korb seit den 1990er Jahren genannt wird. Im abschließenden Dokument unterstrichen die Teilnehmerstaaten den Zusammenhang zwischen politischem Pluralismus und Marktwirtschaft und einigten sich auf eine Reihe von Prinzipien für den Reformprozess: freie Wahlen, ein demokratisches Mehrparteiensystem, Rechtsstaatlichkeit, Schutz von Privateigentum, Umweltverträglichkeit von Wirtschaftswachstum und

---

2 Ebenda, S. 20.

-entwicklung, das Recht auf die Gründung unabhängiger Gewerkschaften sowie die Ausweitung des freien Handels- und Kapitalverkehrs.

1992 wurde dem Ausschuss Hoher Beamter (AHB), dem späteren Hohen Rat, die Funktion eines Wirtschaftsforums zugewiesen, dessen Aufgabe es sein sollte, einen Dialog über den Übergang zu freien Marktwirtschaften und deren Entwicklung sowie über wirtschaftliche Zusammenarbeit zu initiieren und Aktivitäten zu fördern, die bereits in internationalen Fachorganisationen eingeleitet worden waren.

Das Forum sollte hohen Beamten, Wirtschaftspolitikern, Parlamentariern sowie Vertretern von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) der Wirtschaft Gelegenheit zu einem Meinungs- und Erfahrungsaustausch sowie zur Diskussion über die Zusammenarbeit und den Übergang zur Marktwirtschaft geben.

Das erste Treffen des Wirtschaftsforums, an dem besonders viele Abgesandte internationaler Organisationen teilnahmen, fand im Jahr 1993 statt. Im Februar 1994 veranstaltete das Wirtschaftsforum in Bischkek ein Seminar zur Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen. Trotz der erneuten Teilnahme von Vertretern zahlreicher internationaler Organisationen auch am zweiten Treffen des Forums im März 1994 und der Einführung eines neuen Elements in Form der Beteiligung von fünf Anrainerstaaten des Mittelmeers, die keine KSZE/OSZE-Teilnehmerstaaten sind, sowie von Experten aus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) gelang es nicht, die wichtigste Funktion des Forums aufrechtzuerhalten, nämlich als Plattform für den Dialog zwischen Entscheidungsträgern in den Regierungen einerseits sowie im öffentlichen und im privaten Sektor andererseits zu dienen.

Im Mittelpunkt des zweiten Seminars des Wirtschaftsforums, das im September 1994 in Tallinn zum Thema „Wirtschaft und Umwelt“ stattfand, standen Gespräche über praktische Schritte zur Verbesserung der Umweltsituation in der Region. Dazu gehörten wirksame wirtschaftliche Instrumente und Anreize für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere der Transfer sicherer und umweltverträglicher Technologien.

Im Dokument des Budapester Gipfeltreffens von 1994 wurde – wie auch schon auf früheren Treffen – eine umweltverträgliche Politik als unerlässliche Voraussetzung für Sicherheit und Stabilität in der KSZE/OSZE-Region erwähnt. Die Teilnehmerstaaten regten die Schaffung von Umweltzentren in der Russischen Föderation und den kurz zuvor unabhängig gewordenen Teilnehmerstaaten an. Diese Zentren sollten die umfassende Beteiligung sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors, einschließlich nichtstaatlicher Organisationen, am Entscheidungsprozess im Umweltbereich fördern.

Das dritte Treffen des Wirtschaftsforums im Jahr 1995 erweiterte die Diskussion um zusätzliche Problemfelder. Es gelang dem Forum allerdings wieder nicht, zwischen den teilnehmenden hohen Beamten, Geschäftsleuten und Wirtschaftsexperten einen intensiven und umfassenden Diskussionsprozess zustande zu bringen. Einvernehmen herrschte allerdings darüber, dass der Erfolg des Forums von der aktiven Mitwirkung eines breiten Spektrums hoch-

rangiger Vertreter aus Regierungen, internationalen Institutionen, dem Privatsektor, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, der Wissenschaft und NGOs abhängt.

Wie die Beiträge während des vierten OSZE-Wirtschaftsforums 1996 in Prag (und während des Vorbereitungstreffens einige Monate zuvor in Genf) zeigten, gab es unter den Teilnehmerstaaten unterschiedliche Vorstellungen vom Umfang der wirtschaftlichen Dimension von Sicherheit und sogar von ihrem Platz innerhalb der OSZE. So betonten die Vertreter einiger Länder vor allem Rechts- und Vertragssicherheit, den Schutz wirtschaftlichen Eigentums, stabile, verlässliche und berechenbare wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, während andere auf wirtschaftliche Frühwarnsysteme hinwiesen und wieder andere zusätzlich umweltschonende Produktionsbedingungen nannten.

Mit Blick auf das Gipfeltreffen in Lissabon im Jahr 1996 wurde ein breites Spektrum wirtschaftlicher Aspekte der Sicherheit diskutiert, die für die Debatte über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert als relevant erachtet wurden. Im Vorfeld der Veranstaltung hatten Vertreter der Wirtschaft die Schaffung eines „Europäischen Unternehmerrats“ zur Diskussion gestellt. Debatten über den Umfang der wirtschaftlichen Dimension, ein Seminar in Tallinn zum Thema Umwelt und der Hinweis auf den Handlungsbedarf im Bereich nuklearer Sicherheit auf dem Budapester Gipfel hatten bereits einen Wandel des Begriffs „wirtschaftliche Sicherheit“ signalisiert. Diese Entwicklung kam auch im Abschlussdokument des Lissabonner Gipfels zum Tragen, das im Dezember 1996 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet wurde.

Hatte in der Zeit der Ost-West-Konfrontation und in den ersten Jahren der Transformation die Sicherheit *für* die Wirtschaft im Mittelpunkt der Bemühungen der OSZE gestanden, setzte sich mit dem Lissabonner Dokument die Einsicht durch, dass umgekehrt von der Wirtschaft selbst auch Gefahren für die Sicherheit ausgehen können. Infolgedessen forderte das Lissabonner Dokument die OSZE dazu auf, sich verstärkt mit Sicherheitsrisiken, die aus wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Problemen entstehen, und möglichen Maßnahmen zu ihrer Reduzierung zu befassen. So sollten z.B. regelmäßige Konsultationen mit internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen die Fähigkeit der OSZE verbessern, sicherheitsrelevante Auswirkungen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Entwicklungen in einem frühen Stadium zu erkennen und abzuschätzen.

Das fünfte Treffen des Wirtschaftsforums, das im Juni 1997 in Prag stattfand, setzte sich unter dem Generalthema „Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit“ mit den sozialen Aspekten und politischen Risiken der Transformation sowie der Rolle vertrauensbildender Maßnahmen im Wirtschaftsbereich bei der Förderung von Sicherheit auseinander. Die Teilnehmer erörterten die Bedeutung verlässlicher Rechtsnormen für die Wirtschaft und unterstrichen, dass ein Tolerieren von Verstößen gegen gesetzliche Vorschriften, wie Beste-

chung, Geldwäsche oder Korruption, den Rückhalt der Demokratie und der Marktwirtschaft in der Öffentlichkeit unterminiert.

Die Foren der nächsten Jahre widmeten sich u.a. folgenden Themen: Sicherheitsaspekte der Entwicklungen auf dem Energiesektor im OSZE-Gebiet (1998), Sicherheitsaspekte im Umweltbereich (1999), wirtschaftliche Aspekte der Konfliktnachsorge (2000), Transparenz und verantwortungsvolle Regierungsführung im wirtschaftspolitischen Bereich (2001), Zusammenarbeit bei der nachhaltigen Nutzung und dem Schutz von Wasser (2002), Menschenhandel, Drogenhandel sowie Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen (2003), demographische Trends, Migration und Integration von Angehörigen nationaler Minderheiten (2005), sichere Verkehrsnetze und Verkehrsentwicklung zur Verbesserung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Stabilität auf regionaler Ebene (2006), Zusammenarbeit im Bereich der See- und Binnenschifffahrt (2008) sowie die Förderung nachhaltiger Energie- und Verkehrssysteme (2011). Im Mittelpunkt der Debatten im Wirtschafts- und Umweltforum 2014 stand die gemeinsame Verhütung und Bewältigung von Naturkatastrophen.<sup>3</sup> Bei der Betrachtung einer solchen Themenvielfalt stellt sich die Frage nach dem Sicherheitsbegriff, genauer: Um wessen Sicherheit geht es eigentlich? Der auch wirtschaftlich problematische Stellenwert von Rüstungsindustrie, Abrüstung und Konversion wurde nicht thematisiert.

Mit dem Lissabonner Dokument erfuhr die wirtschaftliche Dimension nicht nur eine Ausweitung ihrer Aufgaben, sondern auch eine institutionelle Verankerung. Der Ständige Rat wurde beauftragt, ein Mandat für einen im OSZE-Sekretariat angesiedelten Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der Organisation auszuarbeiten. Das Mandat wurde auf dem Ministerratstreffen in Kopenhagen im Dezember 1997 verabschiedet und in Wien wurde ein entsprechendes Büro geschaffen. Insgesamt blieb das Instrumentarium der OSZE zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben in diesem Bereich jedoch beschränkt. Nicht zuletzt deshalb wurde in späteren Abschlussdokumenten immer wieder die Notwendigkeit der Kooperation mit anderen in Europa in diesem Bereich tätigen internationalen Organisationen betont, was wie ein Hinweis auf eine Überlebensstrategie für diese Dimension erscheinen muss.

Der Ministerrat beschloss auf seinem Treffen in Sofia 2004 eine gründliche Reform des Wirtschaftsforums, mit der eine engere Beziehung zur Praxis vor, während und nach dessen Treffen erreicht werden sollte. Jedes Treffen des Wirtschaftsforums sollte sich dazu auf Fragen konzentrieren, in denen die OSZE einen zusätzlichen Nutzen erbringen kann. Es sollte seine Rolle als Rahmen für den politischen Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten über zentrale Fragen der Umwelt- und Wirtschaftsdimension verstärken, strategischer werden und sich auf praktische Vorschläge konzentrieren. Das

---

3 Die umfassende Übersicht am Ende des vorliegenden Beitrags veranschaulicht die Themenvielfalt des Wirtschaftsforums bzw. (seit 2006) des Wirtschafts- und Umweltforums der OSZE über die Jahre.

Wirtschaftsforum sollte laut dem Beschluss des Ministerrats eine „wirksamere“ Teilnahme von Beamten und Experten aus den Teilnehmerstaaten, maßgeblichen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen, Finanzinstitutionen, Vertretern aus der Welt der Wissenschaft und Wirtschaft sowie von nichtstaatlichen Organisationen ermöglichen. Entsprechend dem als Wirtschafts- und Umweltdimension bezeichneten Tätigkeitsbereich wurde das Forum 2006 in Wirtschafts- und Umweltforum umbenannt.

Die innerhalb des Forums behandelten Themen und Fragen werden seither gelegentlich auch in zusätzlichen Seminaren behandelt. So wurde 2014 in Antalya eine regionale Schulung über die Bekämpfung von Busch- und Waldbränden für Feuerwehren, Ausbilder und Manager aus dem Südkaukasus und dem Westbalkan veranstaltet.<sup>4</sup> Das Thema Wasserbewirtschaftung stand im Mittelpunkt eines Workshops über Umwelt- und Sicherheitsfragen im südlichen Mittelmeerraum. Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA) unterstützte darüber hinaus bilaterale Verhandlungen zwischen Aserbaidschan und Georgien über die Ausformulierung des Abkommens über das Kura-Becken zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Wasserressourcen. In Duschanbe führte das OCEEA in Zusammenarbeit mit der Weltzollorganisation (WZO) und der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) drei regionale Workshops durch, in denen die Teilnehmer sich mit Zoll-Risikomanagement, Handelserleichterung und der Umsetzung eines „*Trusted-Trader-Programms*“ auseinandersetzten.

Das Büro befasste sich auch mit der Implementierung der Antikorruptionskonvention der Vereinten Nationen (VN). Im Mittelpunkt standen dabei Verhaltenskodizes für öffentlich Bedienstete, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen, der Schutz von *Whistleblowern* sowie Interessenkonflikte. Gemeinsam mit dem Büro der VN für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) veranstaltete es in Batumi (Georgien) ein regionales Seminar über Korruptionsverhütung für Regierungsvertreter aus Ländern des Südkaukasus und Osteuropas. Außerdem organisierte die OSZE gemeinsam mit der OECD und der OSZE-Präsenz in Albanien in Tirana ein Seminar über Korruptionsverhütung für Beamte aus Osteuropa und Zentralasien.

Gemeinsam mit dem UNODC und der Eurasischen Gruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung führte das Büro in Wien einen Workshop für Regierungsvertreter aus Zentralasien, dem Südkaukasus und Osteuropa durch, bei dem Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Kampf gegen Korruption und Geldwäsche erörtert wurden. Bei einer von der OSZE zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit veranstalteten Tagung tauschten die Teilnehmer Praktiken zum Schutz von Stromnetzen vor Naturkatastrophen aus. Wasser als Auslöser von Spannun-

---

4 Vgl. hierzu und zu den folgenden Beispielen Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Jahresbericht 2014, S. 64-67.

gen, aber auch als Instrument der Vertrauensbildung und Zusammenarbeit war das Thema einer Veranstaltung zur Stärkung der Sicherheit durch Wasserdبلوماسية im Rahmen der *OSCE Security Days*. Mitarbeiter des OCEEA hielten ferner in einer Reihe von Teilnehmerstaaten Vorträge über die Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit. Zur Beurteilung von Umweltschäden an einer Arsenabbaustätte wurde eine Mission in das Gebiet um Tsana (Georgien) entsandt. Darüber hinaus wurden Experten aus Osteuropa, dem Südkaukasus und Zentralasien im Aufdecken von illegalem Handel mit gefährlichen Abfallstoffen an den Grenzen geschult.

Die meisten Umweltaktivitäten führte die OSZE gemeinsam mit dem Entwicklungsprogramm der VN (UNDP), der UNECE, dem Umweltprogramm der VN (UNEP) und dem Regionalen Umweltzentrum im Rahmen der Umwelt- und Sicherheitsinitiative (ENVSEC) sowie gelegentlich mit der Europäischen Union und der Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (*Austrian Development Agency, ADA*) durch.

Man war sich stets darin einig, dass die OSZE Überschneidungen mit der Arbeit anderer Organisationen und Institutionen vermeiden sollte und ihre Aufgabe in der wirtschaftlichen Dimension die Förderung des Zusammenwirkens zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor sei.

Welche Rolle die OSZE konkret in der Wirtschafts- und Umweltdimension spielen soll, blieb angesichts der vielen spezialisierten internationalen und teils finanzstarken Organisationen und Institutionen oder „Clubs“ jedoch unklar. Sie war daher bislang im Wesentlichen darauf beschränkt, geeignete politische Impulse auszusenden und in Verbindung mit einigen Feldoperationen Projekte zu unterstützen. Andere Aufgaben in der Wirtschafts- und Umweltdimension wurden diskutiert, so z.B. die Beobachtung wirtschaftlicher und sozialer Faktoren als einen Schritt in Richtung eines „umfassenden Beobachtungssystems“ im Rahmen der Konfliktverhütung.

Wünschenswert erscheint manchen Vertretern aus dem Kreis der Teilnehmerstaaten die Einführung „wirtschaftlicher vertrauensbildender Maßnahmen“ oder einer Art „Verhaltenskodex“ für die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den OSZE-Staaten. Wieder andere befürworten ein Frühwarnsystem für kritische soziale und wirtschaftliche Situationen im OSZE-Gebiet, die sich zu akuten Krisen auszuweiten drohen. Dies müsse auch für interne Konflikte gelten, die Stabilität und Sicherheit bedrohen und entsprechende Maßnahmen erfordern.

#### *Unterschiedliche Vorstellungen*

Die allgemeine Aussage, dass Sicherheit auch wirtschaftliche Komponenten umfasst, ist unbestritten. Daher wurde die wirtschaftliche Dimension des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE auch niemals offen und direkt in Frage gestellt. Bei verschiedenen OSZE-Treffen wurde immer wieder die

Empfehlung geäußert, die OSZE solle der wirtschaftlichen Zusammenarbeit politischen Nachdruck verleihen, was auch in zahlreiche Dokumente Eingang fand. Doch wurden die wirtschaftlichen Elemente der Sicherheit als Bausteine einer umfassenden Sicherheitsarchitektur niemals so weit entwickelt, dass der OSZE daraus eine operative Funktion erwachsen wäre.

Die Regierungen der OSZE-Teilnehmerstaaten haben unterschiedliche Vorstellungen vom Umfang der Wirtschafts- und Umweltdimension der Sicherheit, ja sogar von ihrer Bedeutung und ihrem Zweck im Rahmen der OSZE. Die Vertreter mancher Länder legen den Schwerpunkt auf Rechts- und Vertragssicherheit, den Schutz wirtschaftlichen Eigentums und stabile, verlässliche und berechenbare Parameter der Wirtschaftspolitik. Andere denken dabei an Frühwarnsysteme. Und wieder andere wollen der OSZE die Förderung umweltverträglicher Produktionsbedingungen und den Kampf gegen Wirtschaftsspionage und internationale Wirtschaftskriminalität als Aufgaben zuweisen.

Bemerkenswert daran ist, wie wenig auf die wirtschaftliche und ökologische Sicherheit der Menschen als Bürger, Arbeitnehmer und Konsumenten Bezug genommen wird. Im ersten Jahrzehnt nach dem Ende des Kalten Kriegs lag das Hauptaugenmerk auf Instabilitäten, Krisen, Bedrohungen und Risiken für die Wirtschaft, d.h. für Volkswirtschaften, Unternehmen, die Produktion oder den Markt. Die Sicherheit der Wirtschaft, der Wirtschaftspolitik und der unternehmerischen Tätigkeit war das Ziel. Mit Maßnahmen zur Erhöhung der wirtschaftlichen Sicherheit sollte das Vertrauen der Unternehmer gewonnen werden. In diesem Zusammenhang fanden auch Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Wanderarbeitern oder gegen soziale Ausgrenzung Erwähnung. Bereits die Schlussakte von Helsinki enthielt ein Kapitel, das „wirtschaftliche und soziale Aspekte der Wanderarbeit“ hieß; die darin enthaltenen Bestimmungen wurden in den abschließenden Dokumenten der Folgetreffen von Madrid und Wien (1983 bzw. 1989) bekräftigt.

In dem Zusammenhang ist auffällig, dass Gewerkschaften weder im Kontext der wirtschaftlichen Dimension noch an anderer Stelle in der Schlussakte genannt wurden.<sup>5</sup> In späteren KSZE-Dokumenten, in denen sie erwähnt werden, wurde ihre Rolle hauptsächlich in ihrer innergesellschaftlichen Bedeutung gewürdigt. Vor dem Hintergrund des Verbots der polnischen *Solidarność* gelangten immerhin folgende Aussagen in das Madrider Dokument von 1983 im Abschnitt „Fragen der Sicherheit in Europa“: „Die Teilnehmerstaaten werden das Recht der Arbeiter, Gewerkschaften frei einzurichten und ihnen beizutreten, das Recht der Gewerkschaften auf freie Ausübung ihrer Tätigkeiten und sonstige Rechte gewährleisten, wie sie in den einschlägigen internationalen Dokumenten niedergelegt sind [...] Sie werden, soweit angemessen,

---

5 Vgl. dazu ausführlich Tom Etty/Kurt P. Tudyka, Kein Platz für die Gewerkschaften innerhalb der wirtschaftlichen und menschlichen Dimension der OSZE?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 337-343.

sen, direkte Kontakte und Verbindungen zwischen solchen Gewerkschaften und deren Vertretern ermutigen.“<sup>6</sup> Im Dokument der Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa in Bonn 1990 wird lediglich auf das Recht der Arbeiter verwiesen, unabhängige Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten. Im Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension vom 29. Juni 1990 werden Gewerkschaften an drei Stellen genannt, darunter zweimal in Bezug auf Vereinigungsfreiheit und Streikrecht: „Das Recht der Gewerkschaftsgründung und [...] das Recht, einer Gewerkschaft frei beizutreten, werden gewährleistet [...] Die Vereinigungsfreiheit der Arbeiter, einschließlich des Streikrechts, wird [...] gewährleistet.“<sup>7</sup> Schließlich erklären sich die Teilnehmerstaaten bereit, Kontakte und Zusammenarbeit zwischen freien und unabhängigen Gewerkschaften zu ermutigen, zu erleichtern und zu unterstützen.<sup>8</sup> Im Dokument der Wiener Folgekonferenz von 1989 und in der Charta von Paris von 1990 sowie in allen folgenden KSZE/OSZE-Texten wurden Gewerkschaften nicht mehr erwähnt. Auffällig ist ferner, dass z.B. im Helsinki-Dokument von 1992 ausdrücklich die Bereiche Wirtschaft, Umwelt sowie Wissenschaft und Technik genannt werden, doch hier „Soziales“ fehlt, und dass in KSZE-Dokumenten unter den vielen internationalen nichtstaatlichen Organisationen, die sie in irgendeiner Form für Zwecke der Zusammenarbeit aufführen, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) keine Erwähnung findet. Allerdings wurde die ILO eingeladen, an den Wirtschaftsforen teilzunehmen. Als ein Vertreter des ILO-Sekretariats einmal bei einem Treffen des Wirtschaftsforums das Wort ergriff, verriet seine sehr allgemein gehaltenen Ausführungen jedoch lediglich, dass die ILO selbst aufgrund der unzureichenden operationellen Möglichkeiten der OSZE kein großes Interesse an der Organisation hat.

*Welche Rolle kommt der OSZE in der Wirtschafts- und Umweltdimension heute noch zu?*

Heute ist es in der zweiten Dimension nicht mehr das Hauptanliegen der OSZE, die Wirtschaft zu schützen. Ebenso wenig ist es ihr Ziel, *vor* der Wirtschaft zu schützen. Es sind vielmehr die von bestimmten wirtschaftlichen Aktivitäten ausgehenden Gefahren und Risiken, die in zunehmendem Maß die Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Dazu gehören Produktion, Vertrieb und Ausfuhr gefährlicher Stoffe, der Transport gefährlicher Abfälle, Korruption, der Handel mit und Transport von Reaktorbrennstoffen, Drogen und Waffen,

---

6 Abschließendes Dokument des Madrider Folgetreffens, Madrid, 6. September 1983, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.2, S. 6-7; online unter: <http://www.osce.org/de/mc/40873>.

7 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE/Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.6, S. 8, vgl. auch ebenda, S. 9; online unter: <http://www.osce.org/de/odih/elections/14304>.

8 Vgl. ebenda, S. 16.

Menschenhandel und Geldwäsche. Auch die ökologischen und sozialen Aspekte wirtschaftlicher Sicherheit sind stärker in den Vordergrund gerückt.

„Festigung von Stabilität und Sicherheit durch Zusammenarbeit in *Good Governance*“ hieß das Generalthema des Wirtschafts- und Umweltforums 2016. Auf der Tagesordnung standen Fragen im Zusammenhang mit verantwortungsbewusster Regierungsführung, Transparenz und Verantwortlichkeit als Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, ein gutes Investitionsklima und Wettbewerbsfähigkeit sowie größere Stabilität und Sicherheit. Konkret ging es um die Bekämpfung von Korruption, internationaler Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus. Das Wirtschafts- und Umweltforum erörterte auch wie eine verantwortungsvolle Migrationspolitik eine stabile wirtschaftliche Entwicklung in den Herkunfts-, Durchgangs- und Zielländern unterstützen kann.

Das Wirtschafts- und Umweltforum gilt als „OSZE-Tagung“ und hat darum wie alle anderen OSZE-Tagungen keine Befugnis, Beschlüsse zu verabschieden, die bindende Verpflichtungen für die OSZE-Staaten schaffen. Die einzigen Beschlüsse, die im Forum überhaupt je gefasst wurden, betreffen die Geschäftsordnung. Gleichwohl findet das Forum routinemäßig jedes Jahr statt und befasst sich mit einer Vielzahl von wechselnden, breit formulierten Themen. Seine Wirkung blieb und bleibt jedoch fragwürdig.

Die Wirtschafts- und Umweltdimension der Sicherheit erstreckt sich heute auch auf die wirtschaftlichen Faktoren und Umstände, die an Brennpunkten und in Krisengebieten eine Rolle spielen oder spielen könnten, wie z.B. die Energieversorgung, Wasserressourcen, Bodenschätze und die Schädigung der Umwelt. Die Befassung mit diesen Fragen gehört zum Mandat mehrerer OSZE-Feldoperationen. Der Koordinator für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten hat zu diesen Themen zahlreiche Seminare organisiert. Insbesondere das Wirtschaftsforum, das seit 2007 Wirtschafts- und Umweltforum heißt, hat sich ausführlich mit diesen Problemen befasst (siehe hierzu die Übersicht am Ende des Beitrags, S. 305-307).

Mancherlei hohe Erwartungen richteten sich auf den deutschen OSZE-Vorsitz im Jahr 2016. In diesem Zusammenhang kann die vom Amtierenden Vorsitzenden, Außenminister Frank-Walter Steinmeier, im Mai 2016 eröffnete OSZE-Wirtschaftskonferenz „*Connectivity for Commerce and Investment*“ als eine Belebung der Wirtschafts- und Umweltdimension gesehen werden. An der Konferenz nahmen knapp 1.000 Vertreter aus Politik, Wirtschaft und der Zivilgesellschaft der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten und der elf Partnerländer teil. Mit dem Neologismus „Konnektivität“ ist „eine stärkere und bessere physische und virtuelle Vernetzung“ der Länder im OSZE-Raum und über diesen hinaus gemeint, wobei es konkret um Infrastrukturprojekte, Verkehrskorridore, Handelsabkommen und die digitale Vernetzung der nationalen Infrastrukturen geht. Ein Beispiel für den Ausbau der physischen Vernetzung ist die Güterzugverbindung *Yuxinou* zwischen Chongqing in China und Duisburg in Deutschland. Auf der Konferenz wollte man versuchen, „in Zeiten

schwerer politischer Verwerfungen“ gemeinsame politische Visionen zu entwerfen.

Der Koordinator für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE ist im OSZE-Sekretariat angesiedelt und damit dem Generalsekretär unterstellt. Die Aufgaben in der Wirtschafts- und Umweltdimension werden von 22 der insgesamt rund 550 Bediensteten im Sekretariat und in den Fachinstitutionen wahrgenommen, der Haushalt beläuft sich auf jährlich 2.141.000 Euro von insgesamt 141.107.600 Euro und macht somit rund 1,5 Prozent des Gesamthaushalts der OSZE aus.<sup>9</sup>

Die Arbeit umfasst zeitlich begrenzte und spezifische Beratungstätigkeiten sowie regelmäßige Vortragsveranstaltungen. Das Wirtschafts- und Umweltforum sowie andere Treffen und Tagungen versammeln Teilnehmer mit unterschiedlichsten fachlichen und beruflichen Hintergründen, die dort im Wesentlichen pflichtgemäß ihre Texte in Form von Stellungnahmen oder Verlautbarungen vortragen. Zu einer wechselseitigen Aussprache oder gar Auseinandersetzung und Kritik kommt es kaum. Die Frage, welche Wirkung und welchen Wert eine solche Aktivität hat, bleibt offen. Von einer Evaluation ist nichts bekannt.

Auf dem Feld, das die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE abdeckt, sind zahlreiche Organisationen und Institutionen aktiv, allen voran die EU. Was aber ist das Alleinstellungsmerkmal der OSZE? Sie hat im Vergleich zu den anderen weder materielle noch institutionelle Vorteile. Wer würde die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE vermissen? Wer benötigt sie?

Eine Auflösung dieses Arbeitsbereichs hätte sachlich kaum eine Wirkung, wäre jedoch schädlich für das Image und die innere Verfassung der OSZE und könnte zu einem irreparablen Schaden für die OSZE als Ganze führen. Dennoch ist die Frage sicherlich berechtigt, ob der Wirtschafts- und Umweltdimension im Zuge einer seit Langem und immer wieder angestrebten Reform der OSZE noch eine Existenzberechtigung zugestanden würde.

*Tabelle 1: Themen des Wirtschafts- und Umweltforums der OSZE\**

Jahr	Thema
1993	Der Übergangsprozess zur demokratischen Marktwirtschaft
1994	Der Übergangsprozess zur demokratischen Marktwirtschaft
1995	Regionale, subregionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Belebung von Handel, Investitionen und Infrastrukturentwicklung

<sup>9</sup> Zahlen aus dem Gesamthaushaltsplan 2016. Auf die mangelhafte und verbesserungswürdige Ausstattung der Dimension wies auch vor acht Jahren hin: Kilian Strauss, Wirtschafts- und Umweltsicherheit – Schlüsselkomponenten des Mandats der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 343-352.

1996	Soziale Aspekte und politische Risiken des Transformationsprozesses – Vertrauensbildung im Wirtschaftsbereich zur Förderung der Sicherheit
1997	Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit
1998	Sicherheitsaspekte der Entwicklungen auf dem Energiesektor im OSZE-Gebiet
1999	Sicherheitsaspekte im Umweltbereich
2000	Wirtschaftliche Aspekte der Konfliktnachsorge: Die Herausforderungen des Wandels
2001	Transparenz und verantwortungsvolle Regierungsführung im wirtschaftspolitischen Bereich
2002	Zusammenarbeit bei der nachhaltigen Nutzung und dem Schutz von Wasser
2003	Menschenhandel, Drogenhandel, Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen – wirtschaftliche Auswirkungen auf nationaler und internationaler Ebene
2004	Neue Herausforderungen beim Aufbau institutioneller und menschlicher Kapazitäten für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
2005	Demographische Trends, Migration und Integration von Angehörigen nationaler Minderheiten – Gewährleistung von Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung im OSZE-Raum
2006	Verkehrswesen im OSZE-Raum – sichere Verkehrsnetze und Verkehrsentwicklung zur Verbesserung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Stabilität auf regionaler Ebene
2007	Maßgebliche Herausforderungen bei der Gewährleistung der Umweltsicherheit und der nachhaltigen Entwicklung im OSZE-Raum – Bodenverschlechterung, Bodenkontamination und Wasserbewirtschaftung
2008	Zusammenarbeit im Bereich der See- und Binnenschifffahrt im OSZE-Raum – Erhöhung der Sicherheit und Schutz der Umwelt
2009	Migrationssteuerung und ihre Verknüpfung mit der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik im Interesse von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum
2010	Förderung von <i>Good Governance</i> an Grenzübertrittstellen, Verbesserung der Sicherheit von Transporten auf dem Landweg und Erleichterung des grenzüberschreitenden Straßen- und Eisenbahnverkehrs in der OSZE-Region
2011	Förderung gemeinsamer Aktionen und der Zusammenarbeit im OSZE-Raum bei der Entwicklung nachhaltiger Energie- und Verkehrssysteme
2012	Förderung von Sicherheit und Stabilität durch <i>Good Governance</i>

2013	Vergrößerung von Stabilität und Sicherheit – Verkleinerung des ökologischen Fußabdrucks energiebezogener Aktivitäten in der OSZE-Region
2014	Gemeinsame Reaktionen auf umweltpolitische Herausforderungen – Verhütung, Vorsorge und Bewältigung von Naturkatastrophen sowie grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Hinblick auf die Förderung von Kooperation und Sicherheit im OSZE-Raum
2015	Wasser-Governance im OSZE-Raum – mehr Sicherheit und Stabilität durch Zusammenarbeit
2016	Festigung von Stabilität und Sicherheit durch Zusammenarbeit in <i>Good Governance</i>

\* Bis einschließlich 2006 Wirtschaftsforum, danach Wirtschafts- und Umweltforum



### III.

Zur Organisation



## OSZE-Institutionen und -Strukturen



## Der Rechtsstatus der OSZE: Der Mythos des Sisyphus lebt

*Internationale Organisationen sind rätselhafte Geschöpfe und stellen die Völkerrechtler seit langer Zeit vor ernsthafte analytische Probleme.<sup>1</sup>*

### Einführung

Die obige Behauptung würde zweifellos auch auf die Frage des Rechtsstatus der OSZE zutreffen, die „eine langjährige Leidensgeschichte der OSZE“<sup>2</sup> darstellt und zu nicht enden wollenden internen politischen Diskussionen und zahllosen Positionspapieren und Vorschlägen geführt hat.

Die OSZE ist die weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation und versteht sich als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen (VN).<sup>3</sup> Sie spielt „bei der Bewältigung der Herausforderungen des einundzwanzigsten Jahrhunderts eine maßgebliche Rolle“<sup>4</sup> und wird in der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 als „eine der wichtigsten Organisationen für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten innerhalb ihrer Region sowie ein Hauptinstrument für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten“<sup>5</sup> bezeichnet. Darüber hinaus wird sie in der Sicherheitscharta im Einklang mit der ebenfalls 1999 auf dem Istanbuler Gipfeltreffen verabschiedeten „Plattform für kooperative Sicherheit“ als ein „Forum für subregionale Zusammenarbeit“<sup>6</sup> charakterisiert.

---

\* Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die Meinung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit der offiziellen Position der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten übereinstimmt.

1 Jan Klabbers, *Advanced Introduction to the Law of International Organizations*, Cheltenham 2015, S. 7 (alle Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen).

2 Kurt P. Tudyka, *Der (Aus-)Weg ist das Ziel – der griechische OSZE-Vorsitz 2009*, in: Institut für Friedensforschung Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2010*, Baden-Baden 2011, S. 365-375, hier: S. 372.

3 Vgl. Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, den 10. Juli 1992, Absatz 25, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Köln 2016, Kap. B.4; auch in: *KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderungen des Wandels*, S. 3-14, unter: <http://www.osce.org/mc/39530>.

4 Gipfelerklärung von Budapest, Absatz 3, in: *Budapester Dokument 1994 – Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter*, Budapest, 6. Dezember 1994, S. 1-6, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. B.5; auch unter: <http://www.osce.org/mc/39554>.

5 Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, 19. November 1999, Teil II, Absatz 7, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. A.10; auch in: *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999*, Istanbul, Januar 2000/Corr., S. 1-46, unter: <http://www.osce.org/node/39569>.

6 Ebenda, Teil III, Absatz 13; vgl. auch *Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit*, in: ebenda, S. 22-25 bzw. S.44-46. Siehe hierzu auch den Kommentar von

Die OSZE erfüllt die wesentlichen Kriterien für eine Einstufung als zwischenstaatliche Organisation. Sie hat eine feste Organisationsstruktur mit ständigen Organen, die im Namen der Organisation handeln, was nach geltender Lehrmeinung als klare Manifestation der Absicht von Staaten gewertet wird, eine Organisation zu bilden. Die Institutionalisierung der OSZE, ihre umfassenden operativen Aktivitäten, ihre Teilnahme an den internationalen Beziehungen sowie ihre Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren sprechen dafür, sie als internationale Organisation zu betrachten.<sup>7</sup>

Während es der OSZE jedoch gelungen ist, sich als aktiver und dynamischer Akteur auf der internationalen Bühne zu profilieren, blieben ihr die Attribute einer internationalen Organisation versagt. Mit diesem Status *sui generis* – Ergebnis eines einzigartigen rechtlichen und politischen Prozesses – verharret sie aus hauptsächlich drei Gründen in einer völkerrechtlich unklaren Position. Erstens erfüllt sie bereits das erste der von der Völkerrechtskommission (*International Law Commission*, ILC) 2011 auf ihrer 63. Tagung für eine internationale Organisation festgelegten Kriterien nicht,<sup>8</sup> da sie nicht „durch einen Vertrag oder eine andere vom Völkerrecht bestimmte Übereinkunft geschaffen“ wurde. Ursprünglich als Konferenz angelegt, beruht die OSZE auf einem umfassenden Sicherheitskonzept, das sich aus Verpflichtungen ableitet, die die Teilnehmerstaaten politisch, nicht aber rechtlich binden.<sup>9</sup> Der auf dem

---

Sandra Sacchetti, *The OSCE's Platform for Co-operative Security: An opportunity for multilateral coherence*, in: *Security and Human Rights* 1/2014, S. 119-129. Im Mai 1993 vereinbarten die VN und die KSZE ein Rahmenabkommen für Kooperation und Koordination (United Nations General Assembly, A/48/185, Anhänge I, II, 1. Juni 1993), und am 13. Oktober 1993 verabschiedete die VN-Generalversammlung einstimmig eine Resolution, mit der die KSZE dazu eingeladen wurde, als Beobachter an ihren Sitzungen teilzunehmen und sich an ihrer Arbeit zu beteiligen (United Nations General Assembly, A/RES/48/5, 13. Oktober 1993).

7 Vgl. Ioannis Stribis, *The legal status of the OSCE: A view from the other side of the mirror*, in: *Legal Services Newsletter* 8/2011, S. 4.

8 „[...] bedeutet ‚internationale Organisation‘ eine durch einen Vertrag oder eine andere vom Völkerrecht bestimmte Übereinkunft geschaffene Organisation mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit.“ Vereinte Nationen, Generalversammlung, Resolution 66/100, *Die Verantwortlichkeit internationaler Organisationen*, Anlage, *Die Verantwortlichkeit internationaler Organisationen*, Artikel 2(a), unter: <http://www.un.org/depts/german/gv-66/band1/ar66100.pdf>. Der Fall der OSZE hatte die Völkerrechtskommission inspiriert; so hielt sie fest: „Die meisten internationalen Organisationen werden durch Verträge geschaffen. [...] Formen der internationalen Zusammenarbeit werden jedoch manchmal ohne einen Vertrag geschaffen. In einigen Fällen, so z.B. im Falle des Nordischen Rates, wurde ein Vertrag nachträglich abgeschlossen. In anderen Fällen bestanden die Mitgliedstaaten trotz einer als implizit vorhanden anzusehenden Übereinkunft darauf, dass kein dementsprechender Vertrag abgeschlossen wurde, so z.B. im Falle der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).“ United Nations, *Report of the International Law Commission, Sixty-first session (4 May-5 June and 6 July-7 August 2009)*, General Assembly Official Records, Sixty-fourth Session, Supplement No. 10, 2009 (A/64/10), S. 44-45, unter: [http://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a\\_64\\_10.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_64_10.pdf).

9 In vielen wissenschaftlichen Abhandlungen wird hervorgehoben, dass die Regierung Finnlands (als Gastgeberin der Konferenz) in den abschließenden Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki gebeten wird, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen den Text der Schlussakte, „die nicht registrierbar nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen ist“, zu übermitteln; Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, S. 75, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3),

Budapester Gipfeltreffen 1994 verabschiedete Beschluss über die „Stärkung der KSZE“, mit dem die KSZE in eine Organisation umgewandelt wurde, veränderte nicht das Wesen der OSZE: „Durch den Namenswechsel von KSZE zu OSZE ändert sich weder der Charakter unserer KSZE-Verpflichtungen noch der Status der KSZE und ihrer Institutionen. Die KSZE wird in ihrer organisatorischen Entwicklung flexibel und dynamisch bleiben.“<sup>10</sup> Die OSZE gründet sich demzufolge nicht auf etwas, „das als Verfassung bezeichnet werden könnte“, was Chittharanjan Amerasinghe als Voraussetzung dafür ansieht, als internationale Organisation agieren zu können.<sup>11</sup>

Zweitens verfügt die OSZE nicht über eine „eigene Völkerrechtspersönlichkeit“,<sup>12</sup> die von derjenigen ihrer Teilnehmerstaaten getrennt ist – das zweite der ILC-Kriterien –, da sie nicht durch einen Gründungsvertrag geschaffen wurde, der allgemeine Bestimmungen über die Rechtsfähigkeit der OSZE enthalten hätte. Die meisten Gründungsdokumente internationaler Organisationen statten die Organisation entweder mit der für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Rechtsfähigkeit aus<sup>13</sup> oder mit Rechtspersönlichkeit und der Fähigkeit, Verträge abzuschließen, bewegliches und unbewegliches

---

Kap. A.1 (Hervorhebung durch die Autoren), ebenso: Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte, Helsinki 1975, S. 81, unter: <http://www.osce.org/helsinki-final-act>. Artikel 102(1) der Charta der Vereinten Nationen sieht vor, dass „alle Verträge und sonstigen internationalen Übereinkünfte, die ein Mitglied der Vereinten Nationen [...] schließt, so bald wie möglich beim Sekretariat registriert und von ihm veröffentlicht [werden]“. Charta der Vereinten Nationen, unter: <http://www.unric.org/de/charta>. Dies bedeutet, dass die Vereinbarungen von Helsinki keinen Vertrag und keine internationale Übereinkunft darstellen, auf den bzw. die sich die Vertragspartner vor irgendeinem Organ der Vereinten Nationen, einschließlich des Internationalen Gerichtshofs, berufen können. Auch die Charta von Paris von 1990 sieht keine Registrierung vor.

- 10 Beschlüsse von Budapest, Abschnitt I, Stärkung der KSZE, Absatz 29, in: Budapester Dokument 1994, a.a.O. (Anm. 4). Vgl. auch Miriam Sapiro, Changing the CSCE into the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation, in: *The American Journal of International Law* 3/1995, S. 631-637. „Der aufmerksame Leser des Budapester Gipfeldokuments erhält den Eindruck, dass [die Teilnehmerstaaten] bewusst vermeiden wollten, dass die Umbenennung der KSZE in irgendeiner Weise mit der ausdrücklichen Anerkennung ihres Status als internationale Organisation assoziiert wird.“ Sonya Brander/María Martín Estébanez, *The OSCE matures: Time for legal status*, in: *Helsinki Monitor* 1/2007, S. 2-5, hier: S. 3.
- 11 Vgl. Chittharanjan F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 2. überarbeitete Auflage, Cambridge 2005, S. 10.
- 12 Die Rechtsfähigkeit einer internationalen Organisation ist definiert als ihre Fähigkeit, rechtliche Verpflichtungen einzugehen und Rechte in nationalen Rechtsordnungen und auf internationaler Ebene wahrzunehmen. Konkret begründet sie die Fähigkeit, Verträge (z.B. Beschaffungsverträge) oder Abkommen mit Staaten oder anderen internationalen Organisationen einzugehen, bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben und zu veräußern und Rechtsverfahren einzuleiten oder an ihnen teilzunehmen.
- 13 Siehe z.B. Artikel 104 der Charta der Vereinten Nationen („Die Organisation genießt im Hoheitsgebiet jedes Mitglieds die Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verwirklichung ihrer Ziele erforderlich ist.“), a.a.O. (Anm. 9), sowie Artikel XV (A) der Satzung der Internationalen Atomenergie-Organisation/IAEO („Die Organisation genießt im Hoheitsgebiet jedes Mitglieds die Rechts- und Geschäftsfähigkeit und die Privilegien und Immunitäten, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich sind.“), *The Statute of the IAEA*, unter: <https://www.iaea.org/about/statute>.

Vermögen zu erwerben oder zu veräußern und vor Gericht aufzutreten.<sup>14</sup> Im Falle einiger Organisationen wurden solche Bestimmungen in separate Verträge aufgenommen.<sup>15</sup> Was die OSZE betrifft, könnte der Jurist daher stets Jan Klabbers unverblünte Behauptung im Hinterkopf behalten: „Entitäten ohne Persönlichkeit können nicht zur Verantwortung gezogen werden, und das deutet ziemlich stark darauf hin, dass Entitäten ohne Persönlichkeit gar keine echten internationalen Organisationen sind.“<sup>16</sup>

Da die OSZE nicht über ein Rechtsdokument wie z.B. eine Charta oder ein Übereinkommen verfügt, das ihr Rechtsfähigkeit verleiht, kommt sie außerdem auch nicht in den Genuss von Vorrechten und Immunitäten, Unverletzlichkeit, Steuerbefreiung und einer Reihe anderer wichtiger Elemente, die für das reibungslose Funktionieren einer internationalen Organisation unerlässlich sind. Anders als die OSZE kann z.B. die Organisation der Vereinten Nationen (UNO) sicher sein, dass ihr Personal und ihre Spezialisten sowie die Vertreter ihrer Mitgliedstaaten Vorrechte und Immunitäten im gesamten Hoheitsgebiet aller Mitgliedstaaten genießen.<sup>17</sup> Für die NATO definiert das Übereinkommen von Ottawa die Immunitäten und Vorrechte, die der Organisation, dem internationalen Personal (keine vollständige diplomatische Im-

---

14 Siehe z.B. Artikel 210 („Die Gemeinschaft besitzt Rechtspersönlichkeit.“) und 211 („Die Gemeinschaft besitzt in jedem Mitgliedstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt ist; sie kann insbesondere bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern sowie vor Gericht stehen.“) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>, sowie Artikel 39 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation/ILO („Die Internationale Arbeitsorganisation besitzt volle Rechtspersönlichkeit und insbesondere die Fähigkeit: (a) Verträge zu schließen; (b) bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben und zu veräußern; (c) vor Gericht aufzutreten.“), ILO Constitution, unter: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453907:NO#A39](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A39)).

15 Siehe z.B. das Allgemeine Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Europarates, insbesondere Artikel 1 („Der Europarat besitzt Rechtspersönlichkeit. Er kann Verträge abschließen, unbewegliches und bewegliches Vermögen erwerben und darüber verfügen und vor Gericht auftreten. Der Generalsekretär trifft im Namen des Europarates alle hierfür notwendigen Maßnahmen.“), unter: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680063728>, sowie Artikel 4 des am 20. September 1951 in Ottawa unterzeichneten Übereinkommens über den Status der Nordatlantikvertrags-Organisation, der nationalen Vertreter und des internationalen Personals, in dem die NATO als Völkerrechtssubjekt definiert wird („Die Organisation besitzt Rechtspersönlichkeit; sie kann Verträge abschließen, bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern sowie vor Gericht stehen.“ Teil II, Artikel 4), in: BGBl. II 1958, S. 117-127, hier: S. 118-127, unter: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?Start=%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl258011.pdf%27%5D#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl258011.pdf%27%5D\\_\\_1491839849853](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?Start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl258011.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl258011.pdf%27%5D__1491839849853).

16 Klabbers, a.a.O. (Anm. 1), S. 18.

17 Artikel 105(2) der Charta der Vereinten Nationen legt fest, dass „Vertreter der Mitglieder der Vereinten Nationen und Bedienstete der Organisation [...] ebenfalls die Vorrechte und Immunitäten [genießen], deren sie bedürfen, um ihre mit der Organisation zusammenhängenden Aufgaben in voller Unabhängigkeit wahrnehmen zu können“. Charta der Vereinten Nationen, a.a.O. (Anm. 9). Dieses Grundprinzip wird ergänzt durch das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen vom 13. Februar 1946, unter: <https://www.unric.org/de/component/content/article/15-law/103--uebereinkommen-erklarungen-und-andere-rechtsinstrumente-in-deutscher-uebersetzung>.

munität) und den nationalen Missionen bei der NATO (vollständige diplomatische Immunität) gewährt werden müssen.<sup>18</sup>

Aus rechtlicher Sicht muss daher „die Frage, ob es sich bei der OSZE tatsächlich um eine internationale Organisation im Sinne einer zwischenstaatlichen Organisation handelt, die Völkerrechtspersönlichkeit besitzt, negativ beantwortet werden“.<sup>19</sup>

Man kann natürlich argumentieren, dass die OSZE *de facto* Völkerrechtspersönlichkeit besitzt, auch wenn diese derzeit nicht rechtlich verankert ist. In seinem Gutachten vom 11. April 1949 über die „Wiedergutmachung der im Dienste der Vereinten Nationen erlittenen Schäden“ kam der Internationale Gerichtshof (IGH) zu dem Schluss, dass die UNO eine internationale Person, ein Völkerrechtssubjekt und dazu in der Lage sei, internationale Pflichten und Rechte zu besitzen.<sup>20</sup> Die Schlussfolgerungen des IGH „können mühelos wortwörtlich auf die Situation der OSZE übertragen werden“.<sup>21</sup> Die Tatsache, dass die OSZE sich in ihren Beziehungen mit Staaten, anderen internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft so verhält, als ob sie denselben Status genieße wie die auf einem Vertrag beruhenden internationalen Organisationen, und dass sie auch so behandelt wird, als sei sie den auf einem Vertrag beruhenden internationalen Organisationen gleichgestellt, die anerkanntermaßen Völkerrechtspersönlichkeit besitzen, unterstützt die Anwendung der obigen Argumentation des Gerichtshofs gleichermaßen auf die OSZE. So kann man mit Marco Odello zu dem Schluss gelangen, dass die OSZE „die vom Völkerrecht geforderten Hauptkriterien für internationale Organisationen erfüllt“.<sup>22</sup>

Dennoch ist „die OSZE praktisch ohne ‚legales‘ Geburtsrecht volljährig geworden“.<sup>23</sup> Auch 2016 ist sie anders als die VN, der Europarat oder die NATO noch immer keine vollwertige internationale Organisation. Sie hat keine Mitgliedstaaten, sondern „Teilnehmerstaaten“ – eine Unterscheidung, bei der es nicht nur um Begriffe geht. Die Organisation leidet insgesamt unter

---

18 Vgl. Übereinkommens über den Status der Nordatlantikvertrags-Organisation, der nationalen Vertreter und des internationalen Personals, a.a.O. (Anm. 15), Artikel 12-16; vgl. ebenso NATO Legal Deskbook, 2. Ausgabe, 2010, S. 73, unter: <https://publicintelligence.net/nato-legal-deskbook>.

19 Helmut Tichy/Ulrike Köhler, Legal Personality or not – The Recent Attempts to Improve the Status of the OSCE, in: Isabelle Buffard/James Crawford/Alain Pellet/Stephan Wittich (Hrsg.), *International Law Between Universalism and Fragmentation*, Festschrift in Honour of Gerhard Hafner, Leiden 2008, S. 455-478, hier: S. 459.

20 Vgl. *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion of 11 April 1949, I.C.J. Reports 1949, S. 178-179.

21 Lisa Tabassi, Update on the Operational Consequences of the Lack of a Clear Legal Status of the OSCE, Open-Ended Informal Working Group on Strengthening the Legal Framework of the OSCE, 29. April 2016, Anhang zu SEC.GAL/67/16, 6. Mai 2016, Absatz 2.2, S. 3.

22 Marco Odello, The Developing Legal Status of the Organisation for Security and Cooperation in Europe, in: *Anuario de Derecho Internacional*, 2006, S. 351-393, hier: S. 393. Vgl. ebenso Christine Bertrand, La nature juridique de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), in: *Revue Générale de Droit International Public* 2/1998, S. 365-406, hier: S. 370f.

23 Brander/Martín Estébanez, a.a.O. (Anm. 10), S. 4.

der Schwäche, die das Fehlen einer adäquaten Anerkennung, eines Rechtsstatus und der Zuerkennung von Vorrechten und Immunitäten mit sich bringt. Die wissenschaftliche Debatte über die Rechtsstellung der OSZE hält seit Jahrzehnten an.<sup>24</sup> Henry Schermers und Niels Blokker verwenden die OSZE als „problematisches Beispiel“.<sup>25</sup> Wie andere nicht rechtlich definierte Einrichtungen wie die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC), der Arktische Rat oder das Wassenaar-Abkommen ist sie für Klabbers das Symbol „einer in jüngerer Zeit erkennbaren Tendenz [...] die Absichten bei der Schaffung internationaler Institutionen nebulös zu lassen. [...] Bei allen diesen [Institutionen] bleibt unklar, ob sie tatsächlich als vollwertige Organisationen anzusehen sind und nicht bloß als, sagen wir einmal, Rahmen für gelegentliche Diplomatie.“<sup>26</sup> Peter Kooijmans wird noch deutlicher:

„Für die Community der Völkerrechtler ist die OSZE ein bisschen wie ein Marshmallow: Sie mag verlockend aussehen, ist aber schwer zu beißen. Denn was kann ein Jurist mit einer Organisation anfangen, die nicht auf einem Vertrag beruht und daher keine Völkerrechtspersönlichkeit besitzt?“<sup>27</sup>

In der griechischen Mythologie hatten die Götter Sisyphus, den Gründer und König von Korinth, nachdem er den Tod herausgefordert hatte, dazu verdammt, auf ewig einen großen Felsblock einen Berg hinaufzurollen, der kurz vor Erreichen des Gipfels jedes Mal durch sein eigenes Gewicht wieder ins Tal zurückrollt. Wie Sisyphus haben auch die OSZE-Vorsitze in den vergangenen 25 Jahren einer nach dem anderen mit Unterstützung des OSZE-Sekretariats und seiner Abteilung Rechtsdienste unermüdlich „den Stein (der Rechtsstellung der Organisation) den Berg hinaufgerollt“, nur um ihn wieder hinunterrollen zu sehen.

Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten Phasen einer Diskussion, die bis zu den Ursprüngen der OSZE zurückreicht, zusammengefasst. Im Anschluss daran befassen wir uns mit der Frage, welche operativen Konsequenzen das Fehlen einer klaren Rechtsstellung für die tägliche Arbeit der OSZE, insbesondere für die Arbeit vor Ort, hat. Wir werden ebenso versuchen, die wichtigsten gegensätzlichen politischen Positionen am Verhandlungstisch der OSZE zu analysieren. Abschließend werden wir die fünf Optionen, die der-

---

24 Sie ist sogar Gegenstand einer Dissertation: H el ene Cadet, *Le statut juridique de l'Organisation pour la s ecurit e et la coop eration en Europe*, Dissertation zur Erlangung der Doktorw urde im Bereich Internationales  offentliches Recht an der Universit e Paris I – Panth eon-Sorbonne, 2012.

25 Henry G. Schermers/Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, vierte  berarbeitete Auflage, Leiden 2003, S. 991.

26 Jan Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge 2002, S. 11-12.

27 Peter Kooijmans, *The Code and International Law*, in: Gert De Nooy (Hrsg.), *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag 1996, S. 33-40, hier: S. 33.

zeit von der informellen Arbeitsgruppe für die Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE diskutiert werden, in Erinnerung rufen, von denen leider keine einzige Hoffnung auf einen baldigen Durchbruch macht.

*Von Rom nach Hamburg: eine seit 25 Jahren ungelöste Debatte*

Sonya Brander und María Martín Estébanez erinnern zu Recht daran, dass es den Staaten beiderseits des Eisernen Vorhangs, die vor 41 Jahre die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ins Leben riefen, damals unmöglich war, deren zukünftige Entwicklung vorherzusehen. Die westlichen Staaten wollten jegliche implizite Anerkennung der nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs entstandenen territorialen Teilung Europas verhindern. Den östlichen Staaten ging es darum, die Übernahme rechtlicher Verpflichtungen, die sich aus dem sogenannten „dritten Korb“ ergeben könnten, zu vermeiden.<sup>28</sup> „Daher ist davon auszugehen“, wie Marcus Wenig folgert, „dass die KSZE-Teilnehmerstaaten keinen Willen hatten, der KSZE Völkerrechtssubjektivität zuzuerkennen.“<sup>29</sup>

Mehrere Mitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, allen voran Frankreich, schlugen jedoch während der Verhandlungen im Vorfeld des Gipfeltreffens von Helsinki im Jahr 1992 den Teilnehmerstaaten vor, die KSZE auf der Grundlage eines abzuschließenden Vertrags in eine mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete internationale Organisation zu überführen. Auf dem Gipfel von Helsinki wurde tatsächlich beschlossen, „die Zweckmäßigkeit einer Übereinkunft [zu] prüfen“, die den Institutionen der KSZE „einen international anerkannten Status verleiht“.<sup>30</sup> Zuvor hatte die Parlamentarische Versammlung der KSZE auf ihrer konstituierenden Jahrestagung am 5. Juli 1992 den Wunsch zum Ausdruck gebracht, „die KSZE [...] zu einer regionalen Sicherheitsorganisation zu machen und ihr eine rechtliche Grundlage zu geben“.<sup>31</sup> Zur Implementierung des Gipfelbeschlusses von Helsinki wies der Rat der KSZE am 15. Dezember 1992 den Ausschuss Hoher Beamter (AHB) an, eine *Ad-hoc*-Gruppe von Rechts- und anderen Experten unter der Leitung von Botschafter Hans Corell (Schweden) einzusetzen, die über den AHB Bericht erstatten und einen Beschlussentwurf zur Verabschiedung auf dem Ratstreffen in Rom im Dezember 1993 vorlegen sollte.

Zu jener Zeit hatte die KSZE drei Institutionen, neun Missionen und weniger als 50 Missionsmitglieder. Diejenigen Staaten, in denen die KSZE-Institutio-

---

28 Vgl. Brander/Martín Estébanez, a.a.O. (Anm. 10), S. 2.

29 Marcus Wenig, Der völkerrechtliche Status der OSZE – Gegenwärtiger Stand und Perspektiven, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 393-411, hier: S. 398.

30 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Teil I, Stärkung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Absatz 25, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. A.6, auch in: KSZE, Helsinki-Dokument 1992, a.a.O. (Anm. 3), S. 16-87, hier: S. 20.

31 Budapester Erklärung der Parlamentarischen Versammlung, Budapest, 5. Juli 1992, Kapitel I, Sicherheitsfragen, Absatz 10, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. D.1.

nen ihren Sitz hatten, Österreich, die Tschechische Republik und Polen, hatten den Einrichtungen der KSZE auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet bereits die Rechtsfähigkeit zuerkannt und ihnen und ihrem Personal Vorrechte und Immunitäten gewährt oder standen unmittelbar davor. Auch wenn dieses System der *Ad-hoc*-Regelungen gut funktionierte, schien es in Anbetracht der zunehmenden Ausweitung der Einsätze der KSZE an der Zeit, nach Wegen zur Verbesserung der zukünftigen Wirksamkeit der Institutionen und der Tätigkeit der KSZE zu suchen.

Die Expertengruppe legte ihren Bericht am 17. November 1993 vor.<sup>32</sup> Sie beschloss darüber hinaus, über den AHB einen Beschlussentwurf zur Prüfung durch den KSZE-Rat in Rom vorzulegen.

#### *Der Beschluss von Rom 1993: die unilaterale Option und ihre Defizite*

Auf dem vierten KSZE-Ratstreffen in Rom, das am 30. November und 1. Dezember 1993 stattfand, bekräftigten die Minister erneut, dass es wichtig sei, unter Wahrung der Flexibilität und Offenheit des KSZE-Prozesses dafür zu sorgen, dass die Institutionen ihre Funktionen besser wahrnehmen können. Sie waren darin einig, dass übersichtlichere Verwaltungsstrukturen und ein klar definierter operativer Rahmen die KSZE besser in die Lage versetzen würden, Sicherheit und Zusammenarbeit zwischen allen KSZE-Teilnehmerstaaten auf eine solidere Grundlage zu stellen. Aus dieser Sicht hatte man die Wahl zwischen zwei verschiedenen Möglichkeiten zur Regelung der Rechtsstellung der KSZE-Institutionen: der Ausarbeitung eines verbindlichen Rechtsdokuments, das von den Teilnehmerstaaten ratifiziert werden muss, und einer an die Teilnehmerstaaten gerichteten Empfehlung des KSZE-Rates, die notwendigen Maßnahmen unilateral auf nationaler Ebene gesetzlich zu verfügen.

Die erste, von der Europäischen Gemeinschaft vorgeschlagene Möglichkeit war ein Vertrag. Die *Ad-hoc*-Gruppe von Rechtsexperten hatte die Relevanz eines Abkommens, das einen allgemein gültigen rechtlichen Rahmen für die Tätigkeit der KSZE-Institutionen festgelegt, bereits erörtert.<sup>33</sup> Aus einem Vertrag ergab sich allerdings ein Dilemma: Um wirklich wirksam zu sein, müsste er von allen Teilnehmerstaaten ratifiziert werden, was mit großer Wahrscheinlichkeit nicht passieren würde. Andererseits würde ein Vertrag, der in Kraft treten könnte, ohne dass alle KSZE-Staaten ihm beitreten, die Teilnehmerstaaten möglicherweise spalten und wäre auch nur schwer zu implementieren. Während ein Vertrag für die KSZE in ihrer Entstehungsphase vielleicht der bevorzugte Weg gewesen wäre, schien er letztendlich doch keine vernünftige Option zu sein: „Unter den gegenwärtigen Umständen wäre

---

32 In Umlauf gebracht als CSCE Communication Nr. 311, Prag, Rom, 27. November 1993.

33 Vgl. den Entwurf „Agreement on legal personality for the CSCE institutions and privileges and immunities“, Anhang zu CSCE Communication Nr. 254, Prag, 21. September 1993, S. 10-17.

der Abschluss eines bindenden Abkommens für sich allein keine praktikable Lösung.<sup>34</sup>

Die Expertengruppe hatte außerdem eine Lösung in Betracht gezogen, die sowohl ein politisches Dokument als auch einen Vertrag erfordert hätte, d.h. ein rechtlich bindendes Dokument über die eigentliche Frage unter dem Dach einer politischen Erklärung, die in Form eines Beschlusses des KSZE-Rats hätte verabschiedet werden müssen.<sup>35</sup> Die politisch bindende Verpflichtung hätte den KSZE-Institutionen, deren Bediensteten und den Vertretern der Teilnehmerstaaten Rechtspersönlichkeit sowie Vorrechte und Immunitäten verliehen.<sup>36</sup> Diese Alternative warf allerdings dieselben Probleme auf wie ein eigenständiger Vertrag.

Die Expertengruppe hielt außerdem die „Implementierung allein durch unilaterale Maßnahmen“<sup>37</sup> für zulässig, solange diese Entscheidung im Gegensatz zur Verabschiedung eines Rechtsdokuments eine Frage der Methode und nicht des Inhalts sei: „Diese Lösung würde die Tradition politischer Verpflichtungen als Teil eines flexiblen KSZE-Prozesses nicht beeinträchtigen.“<sup>38</sup>

Dieser letzte Ansatz, der von den Vereinigten Staaten unterstützt wurde, setzte sich schließlich durch. Der im Dezember 1993 in Rom verabschiedete Beschluss über die Rechtsfähigkeit, Vorrechte und Immunitäten<sup>39</sup> sah vor, dass die Teilnehmerstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen, gesetzgeberischen und sonstigen einschlägigen Voraussetzungen den KSZE-Institutionen – namentlich dem KSZE-Sekretariat und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sowie allen anderen vom KSZE-Rat festgelegten Institutionen – die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderliche Rechtsfähigkeit gewähren sollten, darunter insbesondere die Vertragsfähigkeit sowie die Fähigkeit, bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben und darüber zu verfügen sowie rechtliche Verfahren anzustrengen und sich daran zu beteiligen. Der Beschluss von Rom verpflichtete die Staaten weiterhin dazu, die KSZE-Institutionen in Bezug auf die Gerichtsbarkeit mit denselben Immunitäten auszustatten, die ausländische Staa-

---

34 CSCE Ad Hoc Group of Legal and Other Experts, Chairman's Working Paper No. 1, 17. September 1993, Anhang zu: CSCE Communication Nr. 254, a.a.O. (Anm. 33), S. 3.

35 Vgl. den Entwurf „Decision on a legal basis for the CSCE institutions and on privileges and immunities for CSCE institutions, its officers and the representatives of the participating States“, Anhang zu: CSCE Communication Nr. 254, a.a.O. (Anm. 33), S. 8-9.

36 Vgl. CSCE Ad Hoc Group of Legal and Other Experts, a.a.O. (Anm. 34), S. 4.

37 Ebenda.

38 Ebenda, S. 5.

39 Zusätzlicher Beschluss des KSZE-Außenministerrates von Rom, Rom 1. Dezember 1993, Rechtsfähigkeit, Vorrechte und Immunitäten, einschließlich Anhang 1: Bestimmungen über die Rechtsfähigkeit der KSZE-Institutionen sowie über Vorrechte und Immunitäten, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. A.8. Auch als: KSZE, Viertes Treffen des Rates, Rom 1993, Anhang A (Beschluss Nr. 2 des Ratstreffens von Rom mit Anhang 1) Rechtsfähigkeit, Vorrechte und Immunitäten, CSCE/4-C/Dec.2, Rom, 1. Dezember 1993, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 383, Bericht an den Ministerrat über die Rechtsfähigkeit der OSZE und über Vorrechte und Immunitäten, PC.DEC/383, 26. November 2000, Beilage 1 zum Anhang, SEC.GAL/20/00, 6. März 2000, S. 13-20, unter: <http://www.osce.org/pc/24379>.

ten haben (darunter z.B. die Unverletzlichkeit ihrer Archive und ihrer Räumlichkeiten, die Befreiung von jeder direkten Steuer und von allen Einfuhr- und Ausfuhrzöllen sowie die Möglichkeit, finanzielle Mittel und Beträge ohne finanzielle Einschränkungen zu besitzen und zu transferieren). Hinsichtlich des KSZE-Personals kamen die Teilnehmerstaaten überein, den Vertretern von Teilnehmerstaaten bei der KSZE, den KSZE-Bediensteten und den Mitgliedern von KSZE-Missionen bestimmte Immunitäten zu gewähren, darunter Immunität von der Gerichtsbarkeit hinsichtlich amtlicher Handlungen, Befreiung von allen Einwanderungsbeschränkungen und der Ausländermeldepflicht im selben Umfang, wie sie ausländischen Diplomaten gewährt wird, sowie dieselben Vorrechte wie ausländische Diplomaten in Bezug auf Devisenerleichterungen. Darüber hinaus sollten Mitglieder von OSZE-Missionen auf Dienstreisen persönliche Unverletzlichkeit genießen.

Gleichwohl machte der Beschluss von Rom, einschließlich der Verhandlungen, die zu ihm geführt hatten, deutlich, dass die KSZE und ihre Institutionen keine Völkerrechtspersönlichkeit besaßen und eine solche auch nicht bekommen würden. Die KSZE war nicht als einheitlicher Akteur gedacht: Weder der Ministerratsbeschluss von Rom aus dem Jahr 1993 noch die nationalen Gesetzgebungen gewährten der KSZE als solcher Rechtsfähigkeit oder sahen dies vor; sie wurde lediglich ihren Institutionen zuerkannt, die in den Teilnehmerstaaten auch weiterhin einen Rechtsstatus entsprechend den innerstaatlichen Gesetzen genießen würden. Da die Namensänderung von „Konferenz“ in „Organisation“ auf dem Budapester Gipfeltreffen möglicherweise ein etwas anderes Signal hätte aussenden können, musste klargestellt werden, dass der Rechtsstatus der Organisation und ihrer Institutionen ebenso unverändert bleiben würde wie der politische Charakter der KSZE-Verpflichtungen.

Außerdem bezog sich der Beschluss von Rom lediglich auf das Sekretariat und das BDIMR. Andere KSZE-Institutionen wie das Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) und das Büro des Beauftragten für Medienfreiheit fielen in die Rubrik „vom KSZE-Rat festgelegt“. Auch die OSZE-Missionen wurden erfasst: Vorrechte und Immunitäten wurden lediglich den Mitgliedern von KSZE-Missionen gewährt. Die Frage der Einkommenssteuer auf von der KSZE gezahlte Gehälter wurde im Beschluss von Rom nicht angesprochen.

Der Beschluss von Rom überließ es jedem einzelnen Teilnehmerstaat, selbst zu bestimmen, welches die besten Mittel zur Erfüllung seiner Verpflichtungen sind. Im Laufe der Jahre haben nur wenige Teilnehmerstaaten (rund ein Viertel) den Beschluss von Rom aus dem Jahr 1993 implementiert und verfolgten dabei auch keinen einheitlichen Ansatz.<sup>40</sup> Die Folge davon ist eine

---

40 Das von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und dem Rechtsdienst des OSZE-Sekretariats im April 2015 vorgelegte Food-for-Thought Paper „The OSCE’s Lack of an Agreed Legal Status – Challenges in Crisis Situations“ enthält eine Liste derjenigen Länder, die parlamentarische Gesetze erlassen oder exekutive Maßnahmen für die Implementierung des Ratsbeschlusses von Rom aus dem Jahr 1993 beschlossen haben, sowie

fragmentierte und uneinheitliche Situation in der OSZE, da die meisten Teilnehmerstaaten sich rechtlich nicht dazu in der Lage sehen, Vorrechte und Immunitäten unilateral zu gewähren.

Alles in allem liefern der unilaterale Ansatz und die Vorrangstellung der „verfassungsrechtlichen, gesetzgeberischen und sonstigen einschlägigen Voraussetzungen“ der Teilnehmerstaaten auf weit weniger hinaus als auf eine Rechtsfähigkeit, die im Rahmen eines internationalen Abkommens (entweder multilateral in Form eines Übereinkommens oder bilateral in Gestalt eines Amtssitzabkommens) zuerkannt würde. Die Defizite des Beschlusses von Rom wurden von der Russischen Föderation ziemlich treffend zusammengefasst:

„Wir betrachten die Beschlüsse von 1993 über die Vorrechte und Immunitäten [...] nicht als Lösung für die Probleme, sondern vielmehr als von den Staaten abgegebene politische Versprechen, die OSZE mit den völkerrechtlichen Attributen auszustatten, die sie benötigt, um effektiv operieren zu können. Solange dies nicht geschieht, wird die OSZE ein Nebeneinander politischer Konsultationsprozesse zwischen den Teilnehmerstaaten bleiben, die es zwar ermöglichen, in jedem einzelnen Fall zu einem praktischen Modus Vivendi zu gelangen, aber eindeutig außerhalb des völkerrechtlichen Rahmens stattfinden.“<sup>41</sup>

*Das Gipfeltreffen von Istanbul 1999 und die Europäische Sicherheitscharta: Unilateralismus ist keine Option mehr*

Die Russische Föderation, Frankreich<sup>42</sup> und Italien versuchten das Thema 1998 und 1999 im Rahmen der Debatten über die Europäische Sicherheitscharta wieder auf die Tagesordnung zu setzen.<sup>43</sup> Italien setzte sich erfolgreich für die Aufnahme eines Passus in die Gipfelerklärung von Istanbul ein, in dem festgestellt wurde, „dass eine große Anzahl von Teilnehmerstaaten nicht in der Lage war, den Beschluss des Ratstreffens von Rom 1993 über die Rechtsfähigkeit der OSZE-Institutionen [...] umzusetzen“. Verbunden mit der Forderung, „entschlossene Bemühungen“ zu unternehmen, wurde der

---

Verweise auf die entsprechende Gesetzgebung. Vgl. OSCE Parliamentary Assembly, Helsinki +40 Project Working Papers, Compilation of experts' contributions and documents, Juli 2015, S. 61-62.

41 Talking points on the statement by the representative of the Russian Federation at an informal open-ended working group on the legal capacity, privileges and immunities of OSCE Institutions, PC.DEL/496/00, 22. September 2000.

42 Auf dem Gipfeltreffen von Istanbul erklärte Präsident Jacques Chirac: „[...] um sie [die OSZE] dazu in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben effektiver zu erfüllen, schlage ich vor, ihr Rechtspersönlichkeit zu gewähren“, SUM. DEL/37/99, 18. November 1999.

43 Vgl. Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE, Statement on the strengthening of the OSCE at the meeting of the Security Model Committee, 29 May 1998, PC.SMC/38/98, 29. Mai 1998; Permanent Representation of France and Permanent Representation of Italy, Draft paragraph to be included in the Charter for European Security, PC.SMC/168/99, 29. Oktober 1999.

Ständige Rat damit beauftragt, „durch eine allen Teilnehmerstaaten offenstehende informelle Arbeitsgruppe einen Bericht an das nächste Ministerrats-treffen auszuarbeiten, der auch Empfehlungen zur Verbesserung der Lage enthält“.<sup>44</sup>

In der Arbeitsgruppe gab es nur wenig Unterstützung für eine Revision des Ministerratsbeschlusses von Rom ohne ein Übereinkommen oder ein Musterabkommen. Die Verabschiedung eines neuen Ministerratsbeschlusses, der den Ratsbeschluss von Rom aus dem Jahr 1993 ersetzen und die Themen abdecken sollte, die dort nicht behandelt worden waren, würde ebenfalls einige Nachteile mit sich bringen; die Gefahr, dass der neue Beschluss nur unzureichend und uneinheitlich umgesetzt würde, wäre dieselbe gewesen wie bei dem Ratsbeschluss von Rom. Die Amtierende Vorsitzende des Jahres 2000 kam daher zu dem Schluss, dass „die Option der ‚einseitigen Aktion‘, selbst wenn der Ratsbeschluss von Rom ersetzt wird, keinesfalls als befriedigend angesehen werden [kann]“.<sup>45</sup>

#### *Der österreichische Vorsitz im Jahr 2000: Erweiterung der Debatte*

Der österreichische Vorsitz versuchte die Pattsituation pragmatisch zu überwinden, indem er das Format offen ließ und Kompromissmöglichkeiten prüfte, die – wie Victor-Yves Ghebali es ausdrückte – „ebenso genial wie kompliziert“<sup>46</sup> waren.

Es wurde vorgeschlagen, „dass sich die Teilnehmerstaaten durch gleichlautende politische und rechtliche Verpflichtungen folgendermaßen verbindlich einigen könnten: dieselben politischen Verpflichtungen wie im Ministerratsbeschluss von Rom 1993, mit einigen Erweiterungen, und ein Übereinkommen, das von den Teilnehmerstaaten, die dies wünschen, unterzeichnet und ratifiziert würde, dessen Inkrafttreten jedoch von der Umsetzung der politischen Verpflichtungen durch alle Teilnehmerstaaten abhinge [...]“.<sup>47</sup> Für diese Alternative wurden Änderungen an dem Ministerratsbeschluss von Rom 1993 und ein kurzes Übereinkommen vorgeschlagen, das die wesentli-

---

44 Gipfelerklärung von Istanbul, 19. November 1999, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. B.7, S. 13, Absatz 34; auch in: Dokument von Istanbul 1999, a.a.O. (Anm. 5), S. 47-57, hier: S. 54.

45 Die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, Non-Paper der Amtierenden Vorsitzenden, 6. Juni 2000, CIO.GAL/42/00, 23. Juni 2000, Absatz 9, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 383, a.a.O. (Anm. 39), Beilage 2 zum Anhang, S. 3.

46 Victor-Yves Ghebali, *Le rôle de l'OSCE en Eurasie, du sommet de Lisbonne au Conseil ministériel de Maastricht (1996-2003)*, Brüssel 2014, S. 58.

47 Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten der OSZE. Bericht des Ständigen Rates an den Ministerrat, PC.DEC/383, 26. November 2000, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 383, a.a.O. (Anm. 39) Anhang, S. 2, Absatz 6.

chen Inhalte sowohl des Beschlusses von Rom als auch des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen von 1961 enthielt.<sup>48</sup>

Diese Varianten wurden von zahlreichen Delegationen unterstützt, konnten jedoch ebenfalls keinen Konsens herbeiführen. Die Russische Föderation betonte, dass sie ohne die vorherige Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der OSZE keinen Sinn ergäben und dass für Russland die einzige Möglichkeit, einer internationalen Organisation Vorrechte und Immunitäten zu gewähren, ein Vertrag wäre. Obwohl die multilaterale Option von der überwiegenden Mehrheit der Teilnehmerstaaten unterstützt wurde, wurde sie von den Vereinigten Staaten zurückgewiesen.

Nach Österreich setzte der rumänische Vorsitz eine neue Arbeitsgruppe ein, deren Arbeit ebenfalls erfolglos blieb.<sup>49</sup> 2002 konnte sich der Ministerrat von Porto nicht auf die Verabschiedung eines Beschlusses über die Rechtsfähigkeit der OSZE einigen, der vom portugiesischen Vorsitz vorgelegt worden war.<sup>50</sup>

#### *Der Weisenrat von 2005: Wiederbelebung der Diskussion*

In die Frage der Konsolidierung der Rechtsstellung der OSZE kam wieder Bewegung, als der Weisenrat zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, der 2004 durch einen Beschluss des Ministerrats in Sofia eingesetzt worden war, dem slowenischen Amtierenden Vorsitzenden im Juni 2005 einen 32 Seiten langen Bericht mit dem Titel „*Common Purpose: Towards a More Effective OSCE*“ vorlegte. In ihm erklärte der aus sieben Mitgliedern bestehende Weisenrat, dass die Entwicklung der OSZE von einer Konferenzserie zu einer vollwertigen internationalen Organisation abgeschlossen werden müsse und die „Teilnehmerstaaten“ zu „Mitgliedstaaten“ gemacht werden sollten: „Das Ansehen der OSZE als internationale Organisation wird dadurch, dass sie keine Rechtspersönlichkeit besitzt, beeinträchtigt.“<sup>51</sup> In diesem Zusammen-

---

48 Vgl. Entwurf: *Übereinkommen über die Rechtsfähigkeit der OSZE und ihre Vorrechte und Immunitäten*, CIO.GAL/114/00, 1. November 2000, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 383, a.a.O. (Anm. 39), Beilage 5 zum Anhang, Anhang 1 (Hervorhebung im Original), und Entwurf (14/11/00): *Übereinkommen über die Rechtsfähigkeit der OSZE und ihre Vorrechte und Immunitäten*, CIO.GAL/129/00, 22. November 2000, in: ebenda, Beilage 7 zum Anhang.

49 Vgl. Beschluss Nr. 3, *Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum*, MC(9).DEC/3, Absatz 2, 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. 26, unter: <http://www.osce.org/de/mc/40517>. Vgl. ebenso Schreiben des Vorsitzenden des Ständigen Rates betreffend die Rechtsfähigkeit sowie die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, in: ebenda, S. 75.

50 Vgl. MC.DD/5/02, 6. November 2002. Vgl. ebenso Erklärung des Ministerrats von Porto, *Bewältigung des Wandels*, Absatz 12, 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. 3-6, hier: S. 4, unter: <http://www.osce.org/mc/40523>.

51 *Common Purpose: Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, 27. Juni 2005, Absätze 28 und 29, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung Sicherheitspoli-

hang empfahl der Weisenrat den Teilnehmerstaaten, „eine kurze OSZE-Satzung oder -Charta auszuarbeiten, die ihre grundlegenden Ziele, Prinzipien und Verpflichtungen sowie die Hierarchie ihrer wichtigsten Beschlussfassungsorgane enthält“.<sup>52</sup> Die Teilnehmerstaaten sollten sich außerdem „auf ein Übereinkommen einigen, das die Rechtsfähigkeit der OSZE anerkennt und der OSZE und ihren Bediensteten Vorrechte und Immunitäten gewährt, ohne den politisch bindenden Charakter der OSZE-Verpflichtungen in irgendeiner Weise zu mindern.“<sup>53</sup>

Entsprechend dieser Empfehlung beauftragte der am 6. Dezember 2005 in Ljubljana verabschiedete Beschluss Nr. 17/05 über die Stärkung der Wirksamkeit der OSZE den Ständigen Rat damit, diese Arbeit fortzusetzen. Daraufhin wurde die Arbeitsgruppe zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE unter dem Vorsitz des Leiters der deutschen Delegation bei der OSZE, Axel Berg, eingerichtet, die die Aufgabe hatte zu prüfen, wie sich das Fehlen eines völkerrechtlichen Status und einheitlicher Vorrechte und Immunitäten der OSZE auf technischer Ebene auswirkt, und Empfehlungen dazu abgeben sollte, wie dieses Problem wirksam gelöst werden könnte.

Im Mai 2006 erteilte Botschafter Berg einer kleinen Gruppe von Rechtsexperten unter dem Vorsitz von Botschafter Helmut Tichy, Rechtsberater im österreichischen Außenministerium, ein entsprechendes Mandat. Die Rechtsexperten legten dem belgischen Amtierenden Vorsitzenden im September 2006 einen Bericht vor, der zur Verabschiedung des Brüsseler Ministerratsbeschlusses über die Rechtsstellung sowie die Vorrechte und Immunitäten der OSZE führte.<sup>54</sup> Der Beschluss hielt fest, dass die Arbeit an einem Entwurf für ein Übereinkommen auf der Grundlage des 2000 verfassten Textentwurfs fortgesetzt und eine informelle Arbeitsgruppe auf Expertenebene im Rahmen des Ständigen Rates eingerichtet werde, deren Aufgabe es sein werde, einen solchen Übereinkommensentwurf zu erarbeiten, der dem Ministerrat über den Ständigen Rat „möglichst im Jahr 2007“ zur Annahme vorgelegt werden sollte.

#### *Der Übereinkommensentwurf aus dem Jahr 2007: das Ziel um Haaresbreite verfehlt*

Der neue spanische Vorsitz lud die Leiterin der Delegation der Niederlande bei der OSZE, Botschafterin Ida van Veldhuizen-Rothenbücher, dazu ein, den Vorsitz in der informellen Arbeitsgruppe zu übernehmen. Nach langwie-

---

tik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, hier: S. 405.

52 Ebenda, Absatz 30.

53 Ebenda.

54 Vgl. Beschluss Nr. 16/06, Rechtsstellung sowie Vorrechte und Immunitäten der OSZE, MC.DEC/16/06 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 52-53, hier S. 53, unter: <http://www.osce.org/mc/25067>.

rigen und schwierigen Verhandlungen einigte sich die Arbeitsgruppe am 11. und 12. Oktober 2007 auf ihrer Abschlussitzung auf den Text eines aus 25 Artikeln bestehenden Übereinkommensentwurfs,<sup>55</sup> dem jedoch auf Ersuchen bestimmter Teilnehmerstaaten drei Fußnoten hinzugefügt wurden,<sup>56</sup> die die Verabschiedung des Übereinkommensentwurfs von der Existenz einer „OSZE-Charta“ abhängig machten. Aus diesem Grunde konnte auf dem fünfzehnten Treffen des Ministerrats der OSZE 2007 in Madrid kein Konsens über den endgültigen Text erzielt werden, der vom spanischen Vorsitz ausgearbeitet worden war. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Spaniens Außenminister Miguel Ángel Moratinos, fügte den Entwurf der Arbeitsgruppe jedoch „aus praktischen Gründen“ seiner Abschlusserklärung bei.

Dieser Rückschlag dämpfte die Unterstützung für den Text des Übereinkommensentwurfs jedoch nicht. Am 2. Juni 2008 sprach sich das „Quintett“ der OSZE-Vorsitze in Helsinki dafür aus, der Organisation Rechtspersönlichkeit zu verleihen. Bei einem informellen *Round-Table*-Treffen zu dem Übereinkommensentwurf, das der finnische Vorsitz am 22. Oktober 2008 in der Wiener Hofburg veranstaltete, wurde „eine allgemeine Übereinstimmung zwischen den Delegationen in Bezug auf die Ausstattung der OSZE mit einer Rechtspersönlichkeit“<sup>57</sup> festgestellt. Auf dem sechzehnten Treffen des Ministerrats, das im Dezember 2008 in der finnischen Hauptstadt stattfand, wurde der designierte Amtierende Vorsitzende mit Ministerratsbeschluss Nr. 4/08 damit beauftragt, den Dialog über die Stärkung der rechtlichen Grundlagen der OSZE weiterzuführen und dem Ministerratstreffen in Athen im Dezember 2009 zu berichten. Die Persönliche Beauftragte der griechischen Amtierenden Vorsitzenden für die Stärkung der rechtlichen Grundlagen der OSZE, Dr. Zinovia Stavridi, legte erneut einen Beschlussentwurf zur Verabschiedung durch den Athener Ministerrat vor.<sup>58</sup> Als der Entwurf auf dem letzten Treffen des Vorbereitungsausschusses am 1. Dezember 2009 zurückgezogen wurde, intervenierten 23 Teilnehmerstaaten. Sie äußerten ihr Bedauern darüber, dass zu diesem Zeitpunkt kein Konsensbeschluss möglich war, und betonten, dass dies noch immer ein wichtiges Thema sei.

Obwohl der Übereinkommensentwurf von 2007 sich weiterhin sehr breiter Unterstützung unter den Teilnehmerstaaten erfreut, waren in den vergangenen neun Jahren weder seine Verabschiedung noch seine Unterzeichnung möglich. Unter dem griechischen Vorsitz war deutlich geworden, dass ein Kon-

---

55 Entwurf eines Übereinkommens über die Völkerrechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, Anhang zu MC.DD/28/07 vom 29. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 69-81, unter: <http://www.osce.org/de/mc/33182>. Seit 2007 wird der Entwurf unter der Referenznummer CIO.GAL/48/07/Rev.6, 23. Oktober 2007, geführt.

56 Zwei zur Präambel und eine zu Artikel 4.

57 Zitiert nach: Helmut Tichy, Chronologie der Ereignisse. Auf dem Weg zu einer Rechtspersönlichkeit, in: OSZE-Magazin März-April 2009, S. 22.

58 Die Beschlussvorlage wurde vom griechischen Vorsitz am 12. November 2009 unter der Referenznummer MC.DD/15/09 in Umlauf gebracht.

sens über ein Übereinkommen eine klare Trennung zwischen dem Übereinkommen und einer Charta bzw. einem konstituierenden Dokument – oder die gemeinsame und gleichzeitige Verabschiedung beider – erforderlich machen würde.

#### *Die Charta/das konstituierende Dokument – ein heißes Eisen*

Das konstituierende Dokument einer internationalen Organisation – ob unter der Bezeichnung Satzung, Charta oder Statut – wird als eine von mehreren Staaten oder Völkerrechtssubjekten geschlossene völkerrechtliche Übereinkunft (jedoch nicht zwingend als ein Vertrag) zur Gründung dieser Organisation definiert. Ein solches Rechtsdokument legt den rechtlichen Rahmen für die Tätigkeit der Organisation fest, beschreibt ihr Mandat/ihre Aufgaben/ihre Tätigkeit, bestimmt die Befugnisse ihrer verschiedenen Organe und enthält üblicherweise eine Bestimmung über die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten, die der Organisation von ihren Mitgliedstaaten eingeräumt werden. Diese Option wäre zu dem Zeitpunkt, als die KSZE/OSZE ins Leben gerufen wurde, die beste rechtliche Lösung gewesen.

Die Option eines Gründungsvertrags für die OSZE war bereits im Jahr 2000 verworfen worden, hauptsächlich deshalb, weil sich die Aushandlung eines solchen Vertrags erheblich in die Länge gezogen und Gelegenheit zu erneuten Debatten über Fragen geboten hätte, die bereits erörtert worden waren und über die man – manchmal nur mit Mühe – einen Konsens erzielt hatte, und weil die Ausarbeitung und Verabschiedung eines Gründungsvertrags sicherlich mehr Zeit in Anspruch genommen hätten als die Ausarbeitung und Verabschiedung eines Rechtstextes, der lediglich die Frage der Rechtspersönlichkeit bzw. Rechtsfähigkeit sowie der Vorrechte und Immunitäten der OSZE zum Gegenstand hat.<sup>59</sup> Daher „scheint es“ – so die Schlussfolgerung der österreichischen Amtierenden Vorsitzenden – „dass im derzeitigen Stadium der OSZE der Abschluss eines Gründungsvertrags lediglich zu dem Zweck, die Frage der Rechtsfähigkeit und der Vorrechte und Immunitäten der OSZE zu regeln, eine unverhältnismäßige und unangemessene Lösung wäre“.<sup>60</sup>

Dennoch vertraten mehrere Teilnehmerstaaten unverändert den Standpunkt, dass die OSZE eine Satzung brauche, in der die wichtigsten Ziele und Prinzipien der Organisation, ihre Struktur und die Beziehungen innerhalb der OSZE in Form einer Charta oder eines Statuts festgehalten sind. Ihrer Meinung nach konnte die Verabschiedung eines Übereinkommens ohne das Vorhandensein einer Charta das Hauptproblem, die Ausstattung der OSZE mit Rechtspersönlichkeit und Rechtsfähigkeit, nicht lösen. Sie begründeten ihren Standpunkt mit der Rechtspraxis anderer internationaler Organisationen, z.B.

---

59 Vgl. Die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, Non-Paper der Amtierenden Vorsitzenden, a.a.O. (Anm. 45), Absatz 11.

60 Ebenda, Absatz 12.

der Vereinten Nationen, des Europarats und der NATO, die Satzungen haben und dadurch einen vollwertigen völkerrechtlichen Status genießen. Ein konstituierendes Dokument würde die OSZE somit zu einem gleichberechtigten und verlässlichen Partner in der internationalen Gemeinschaft machen, der dazu in der Lage ist, seine Rechte uneingeschränkt auszuüben und seinen Pflichten in vollem Umfang nachzukommen. Diese Gruppe von Ländern erklärte, sie sehe sich außerstande, ohne eine solche Charta oder ein solches Statut ein Übereinkommen zu ratifizieren.<sup>61</sup>

Am 18. September 2007 legten Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, die Russische Föderation, Tadschikistan und Usbekistan den Entwurf eines Ministerratsbeschlusses über „eine kurze Charta der OSZE“ vor, „die ihre grundlegenden Ziele, Prinzipien und Verpflichtungen sowie die Hierarchie ihrer wichtigsten Beschlussfassungsorgane enthält“.<sup>62</sup> Der Entwurf der Charta sollte nach Angaben ihrer Befürworter zu keinerlei Veränderungen am Inhalt oder am politischen, rechtlich nicht bindenden Charakter der Verpflichtungen der OSZE führen.

Dementsprechend wurden, wie bereits erwähnt, im Zuge der Ausarbeitung des Übereinkommensentwurfs von 2007 drei Fußnoten hinzugefügt, die auf eine „Charta“ Bezug nahmen. Die weiteren Entwicklungen zeigen jedoch, dass es auf die Art und den Inhalt eines solchen Dokuments ankommt, und nicht auf seine Bezeichnung. Seit 2011 wird daher unbeschadet der Ergebnisse von Beratungen der neutrale Begriff „konstituierendes Dokument“ benutzt.

Außenminister Moratinos stellte auf dem Madrider Ministerratstreffen fest, dass der „Debatte innerhalb der Organisation über Fragen im Zusammenhang mit ihrer Stärkung im rechtlichen Bereich, einschließlich der Möglichkeit, eine Charta oder ein Gründungsstatut der OSZE zu erarbeiten“, noch mehr Impulse gegeben werden könnten, und fügte hinzu: „Dies sollte an sich in

---

61 Vgl. Sonya Brander, Glaubwürdige Argumentation zugunsten einer Rechtspersönlichkeit für die OSZE, in: OSZE-Magazin März-April 2009, S. 18-21, hier: S. 20.

62 Draft Decision on the Charter of the OSCE, PC.DEL/897/07, 18. September 2007. Der Text der Charta war dem Ständigen Rat zuvor bereits am 18. Mai 2007 vorgelegt worden (PC.DEL/444/07). Der Entwurf der Charta ist eigentlich nicht gerade „kurz“: Er besteht aus sieben Kapiteln und 26 Artikeln. Kapitel V des Entwurfs regelt die „Rechtsstellung und die Vorrechte und Immunitäten“ wie folgt:

„Artikel 21

- 1) Die OSZE besitzt Völkerrechtspersönlichkeit.
- 2) Die OSZE besitzt auf dem Hoheitsgebiet ihrer Mitgliedstaaten eine für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderliche Rechtsfähigkeit. Dazu gehören insbesondere die Vertragsfähigkeit, die Fähigkeit, bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben und darüber zu verfügen sowie rechtliche Verfahren anzustrengen und sich daran zu beteiligen.“
- 3) Die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, ihrer Bediensteten und der Vertreter ihrer Mitglieder werden in einer gesonderten multilateralen Übereinkunft definiert. Die Mitglieder verpflichten sich, baldmöglichst eine solche Übereinkunft zu treffen.“

keiner Delegation ein Anlass zur Sorge sein. Wichtig ist der Inhalt, nicht das Format.“<sup>63</sup>

2008 wurde der Absatz über „die Ausarbeitung einer kurzen OSZE-Satzung oder -Charta und den Abschluss der Ausarbeitung eines Übereinkommens über die Rechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, wobei beide Dokumente gleichzeitig zu verabschieden sind“, in den Entwurf eines Ministerratsbeschlusses aufgenommen, der von der Russischen Föderation und Belarus vorgelegt wurde.<sup>64</sup> Seither wird die Verbindung zwischen einer OSZE-Satzung oder -Charta einerseits und einem Übereinkommen über die Völkerrechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE andererseits von der Russischen Föderation und ihren Verbündeten stets hervorgehoben.<sup>65</sup>

Nach Kasachstan im Jahr 2010<sup>66</sup> und Litauen im Jahr 2011<sup>67</sup> schlug der irische Vorsitz 2012 vor, die Debatten über ein konstituierendes Dokument parallel zu den Schritten aufzunehmen, die zur Verabschiedung und Ratifizierung des Übereinkommensentwurfs von 2007 unternommen werden. Der irische Vorsitz legte dementsprechend einen überarbeiteten Entwurf zur Prüfung durch die Teilnehmerstaaten vor, der auch 2016 noch als aktuellste Fassung gilt.<sup>68</sup>

Der Entwurf für ein konstituierendes Dokument wurde im Laufe der Jahre entsprechend den von den Delegationen geäußerten Wünschen (einschließlich neuer Bestimmungen zu Vorbehalten und Kündigungsmodalitäten) aktualisiert. Um die weitere Diskussion zu erleichtern, hat der serbische Vorsitz 2015 einige der Vorschläge in einen überarbeiteten Entwurf aufgenommen.

Auf dem Ministerratstreffen in Hamburg im Dezember 2016 entschied der deutsche Vorsitz, keinen Entwurf für einen Ministerratsbeschluss vorzulegen, der den designierten Vorsitz damit beauftragen würde, die Bemühungen um eine Stärkung des rechtlichen Rahmens der OSZE in Absprache mit den Teilnehmerstaaten fortzusetzen, und beschränkte sich darauf, dem Rat einen Bericht zu übermitteln.<sup>69</sup>

---

63 Statement by the Chairman-in-Office of the OSCE at the Closing Session of the Fifteenth Meeting of the Ministerial Council, Madrid, 30 November 2007, MC.DEL/67/07, 30. November 2007, S. 3, unter: <http://www.osce.org/mc/29417>.

64 Draft Decision on „Further Measures to Strengthen the Effectiveness of the OSCE“, PC.DEL/1043/08, 28. November 2008. 2011 brachten Russland und seine Verbündeten erneut einen Vorschlag für den Entwurf eines Ministerratsbeschlusses zur Stärkung des rechtlichen Rahmens der OSZE in Umlauf (PC.DEL/1153/11, 29. November 2011).

65 Siehe z.B. die Erklärung der Delegationsleiter Armeniens, Belaruss, Kasachstans, Kirgisistans, der Russischen Föderation und Tadschikistans an die Parlamentarische Versammlung der OSZE über die Reform der OSZE, PA.DEL/1/11, 20. Juli 2011.

66 Vgl. CIO.GAL/103/10/Corr. 1, 6. Juli 2010.

67 Vgl. Principles for a discussion on a Constituent Document (CD) for the OSCE, Anlage zu CIO.GAL/169/11, 6. September 2011.

68 Vgl. CIO.GAL/68/12, 12. Juni 2012.

69 Vgl. Report to the Ministerial Council on strengthening the legal framework of the OSCE, MC.GAL/7/16, 9. Dezember 2016.

### *Die operativen Konsequenzen des ungeklärten Rechtsstatus der OSZE*

Der Rechtsstatus der OSZE ist nicht bloß eine akademische Frage und er ist auch kein Selbstzweck; er ist für die Organisation vielmehr auch ein Mittel, das ihr von den Teilnehmerstaaten übertragene Mandat wirksam und effizient zu erfüllen und ihr Zusammenwirken mit anderen internationalen und nationalen Akteuren zu erleichtern. Auch wenn die OSZE prinzipiell gezeigt hat, dass sie auch mit eingeschränkter Rechtsfähigkeit und begrenzten Vorrechten und Immunitäten handlungsfähig ist, verringert dieses Handicap die Wirksamkeit der Organisation und schafft einige sehr konkrete Probleme und Nachteile.

#### *Ein Flickenteppich von Rechtssystemen ...*

Die OSZE ist derzeit in 24 Einheiten in 23 verschiedenen Teilnehmerstaaten fragmentiert. Das Fehlen eines eindeutigen Rechtsstatus hat dazu geführt, dass es keine einheitliche Regelung für die Vorrechte und Immunitäten gibt, die im gesamten OSZE-Gebiet gilt. Im Gegenteil: Der Status und die Behandlung der OSZE und ihres Personals sind von Teilnehmerstaat zu Teilnehmerstaat sehr unterschiedlich.

Nach dem Landesrecht ihres jeweiligen Gastgeberstaates genießen das OSZE-Sekretariat, die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE und die drei Institutionen (das BDIMR in Warschau, der HKNM in Den Haag und der Medienbeauftragte in Wien) Rechtspersönlichkeit, Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten auf einem Niveau, wie es üblicherweise internationalen Organisationen im System der VN gewährt wird.

Von den 17 Feldoperationen der OSZE unterliegen 15 bilateralen Vereinbarungen (*Memoranda of Understanding*, MoUs) zwischen dem Gastgeberstaat und der OSZE, von denen einige noch vom Parlament ratifiziert werden müssen. Nur eine Feldoperation verdankt ihren Status einer Resolution des VN-Sicherheitsrats und subsidiären Regelungen der VN: die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK), die einen Pfeiler der Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) darstellt. Eine der Feldoperationen hat keinerlei rechtliche Grundlage und kann nicht einmal ein Bankkonto eröffnen, lokale Mitarbeiter einstellen oder im eigenen Namen Güter einführen.<sup>70</sup>

Die Rechte, die diese Dokumente verleihen, wie z.B. Rechtsfähigkeit, Vorrechte und Immunitäten, Unverletzlichkeit und die Befreiung von Steuern, Zöllen und Sozialversicherungsbeiträgen, sind sehr unterschiedlich, was wiederum zu einem sehr unterschiedlichen Schutzniveau führt. Außerdem haben sieben Staaten, die eine Feldoperation beherbergen, zwar ein MoU unterzeichnet, aber nicht ratifiziert, was dessen rechtlichen Wert aushöhlt und die Rechtsdurchsetzung durch lokale Justizbehörden beeinträchtigt. Die OSZE

---

70 Vgl. Tabassi, a.a.O. (Anm. 21), Absatz 3.2., S. 3.

hat ein Standard-MoU herausgegeben,<sup>71</sup> das von den Teilnehmerstaaten jedoch häufig ignoriert wird, wenn es darum geht, die Grundlage für eine OSZE-Präsenz auf ihrem Hoheitsgebiet auszuhandeln.

*... der manchmal zur Folge hat, dass die OSZE und ihr Personal vom guten Willen des Gastgeberlandes abhängig sind ...*

Die Verwendung von MoUs zur Festlegung der Rechte und Pflichten von Feldoperationen erschwert die tägliche Arbeit der OSZE erheblich.

Die Memoranden bieten der OSZE zwar eine Grundlage für die Ausübung ihrer Tätigkeit vor Ort, die Vertragsstaaten betrachten sie jedoch oftmals nur als politische Erklärungen, die durch die Beschlüsse des Ständigen Rates, aus denen sie ihre Autorität ableiten, begrenzt sind, nicht aber als verbindliche Rechtsdokumente. Die partiellen und provisorischen Rechtsmittel, die sie anbieten, sind vergleichbar mit unilateralen Gesetzen, die nur im Hoheitsgebiet des Gastgeberlandes anwendbar sind und als gültig betrachtet werden, solange sie nicht im Widerspruch zur nationalen Gesetzgebung stehen. Sehr oft bleibt der Status einer Feldoperation unklar, was zu einer extremen Abhängigkeit von der üblichen „Praxis“ führt, die sich häufig als ineffektiv erweist, sich im Laufe der Zeit verändern kann und oftmals mit dem Regelungsrahmen der OSZE in Konflikt gerät, der allerdings nicht Vorrang vor den nationalen Gesetzen haben darf. Aus diesem Grunde ist die Neuverhandlung solcher Memoranden – sollte sie notwendig werden – immer ein heikler Prozess.<sup>72</sup>

Die Schließung der OSZE-Präsenz in Aserbaidschan im Jahr 2015 hat gezeigt, dass der Rechtsstatus, die Vorrechte und die Immunitäten, die auf bilateraler Basis gewährt werden, über Nacht verschwinden können. In diesem konkreten Fall teilte der Gastgeberstaat der OSZE einseitig und formal mit, dass das MoU, das der Feldoperation einen solchen Status garantiert hatte, mit sofortiger Wirkung beendet sei; der Organisation wurde ein Monat Zeit gegeben, ihre Tätigkeit einzustellen und die internationalen Mitarbeiter in ihre Heimatländer zurückzuführen.

*... und die OSZE auf der operativen Ebene beeinträchtigt ...*

„Das Fehlen einer Rechtspersönlichkeit für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa war von meinem ersten Tag als erster Generalsekretär der KSZE/OSZE an ein Albtraum“,<sup>73</sup> erinnerte sich Botschafter Wilhelm Höynck. In der Praxis hat der Mangel an Klarheit über den Rechtsstatus der OSZE erhebliche administrative und finanzielle Auswirkungen auf

---

71 Anlage zu CIO.GAL/173/06, 17. Oktober 2006.

72 Vgl. OSCE Secretary General, Working Paper on „Privileges and Immunities of the OSCE“, SEC.GAL/203/05, 30. September 2005.

73 Zitiert nach: Tichy, a.a.O. (Anm. 57), S. 22.

die tägliche Arbeit der Organisation, ihrer Durchführungsorgane, Feldoperationen und ihrer Mitarbeiter und schadet ihrem Ruf. Schätzungen der Verluste, die der OSZE jedes Jahr als direkte Folge dieser ungelösten Situation entstehen, belaufen sich auf 1,5 bis zwei Millionen Euro, was mehr als einem Prozent des Gesamtbudgets entspricht.<sup>74</sup>

Erstens könnte es erhebliche Zweifel an der Fähigkeit der OSZE geben, Verträge, Amtssitzabkommen, MoUs oder andere völkerrechtliche Übereinkünfte abzuschließen, wie der OSZE-Vorsitz auch selbst feststellte.<sup>75</sup> Die Rechtsfähigkeit der Organisation könnte im Falle eines Streits über die Anwendung des Abkommens von der Gegenpartei im Nachhinein in Frage gestellt werden. Ebenso könnte die Fähigkeit der OSZE, internationale Ansprüche gegenüber Staaten geltend zu machen, in Frage gestellt werden. Teilnehmerstaaten, in denen das Sekretariat und die Institutionen der OSZE ansässig sind, haben die fehlende Rechtspersönlichkeit der OSZE gelegentlich als Argument dafür angeführt, keine Amtssitz- und Gastgeberlandabkommen abzuschließen.

Auf gleicher Ebene könnte das internationale Ansehen der OSZE beeinträchtigt werden, wann immer der Zugang zu internationalen Foren Völkerrechtspersönlichkeit oder Rechtsfähigkeit erfordert. So erhielt die OSZE beispielsweise keine „int“-Domain vom Internationalen Rechenzentrum (*International Computing Centre*, ICC), da sie keinen Gründungsvertrag besaß, der ihre Existenz nachwies. Bestimmte internationale Organisationen könnten Schwierigkeiten haben, Kooperationsabkommen mit der OSZE abzuschließen und so davon abgehalten werden, gemeinsame Aktionen durchzuführen oder bestimmte OSZE-Aktivitäten zu finanzieren. Auch könnte ihr der Beobachterstatus in internationalen Organisationen verweigert werden. Außerdem könnte die OSZE wahrscheinlich nicht vor dem IGH oder anderen internationalen Gerichten auftreten.

Die Haftung der Organisation und ihrer Bediensteten unterliegt derselben Unsicherheit. Obwohl die OSZE nach Ansicht von Völkerrechtsexperten ein Völkerrechtssubjekt in dem Sinne ist, dass sie trotz des Fehlens eines eindeutigen Rechtsstatus internationale Verantwortung für ihre Handlungen übernehmen kann, ist unklar, wer innerhalb der Organisation zur Verantwortung gezogen und haftbar gemacht werden sollte, wenn sich z.B. ein Unfall ereignet, der einen Schaden verursacht – der Generalsekretär? Der Ständige Rat? Die Teilnehmerstaaten? Der Entsendestaat in Fällen, an denen ein abgeordneter Mitarbeiter beteiligt ist? Sonya Brander stellt offen die Frage:

---

74 Vgl. Chairmanship (Ireland) Food for Thought Paper, Strengthening the Legal Framework of the OSCE, CIO.GAL/63/12, 18. Mai 2012.

75 Vgl. Schwierigkeiten, mit denen die OSZE konfrontiert war beziehungsweise konfrontiert werden könnte, da ihr nicht von allen Teilnehmerstaaten Völkerrechtssubjektivität, Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten eingeräumt werden, SEC.GAL/71/00, 13. Juli 2000, S. 1, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 383, a.a.O. (Anm. 39), Beilage 3 zum Anhang.

„Ein Feldprojekt verzögert sich. Wer kann auf Schadenersatz verklagt werden? Der OSZE-Mitarbeiter, der den Vertrag unterzeichnet hat? Die OSZE? Teilnehmerstaaten? Würde die OSZE den Mitarbeiter versichern? Sollte das Projekt vielleicht angesichts der Risiken von einer anderen Organisation durchgeführt werden?“<sup>76</sup>

Die Frage der rechtlichen Verantwortung der Organisation wurde von der Geiselkrise im Donbas 2014 noch einmal eindringlich unterstrichen.<sup>77</sup>

Auf einer eher technischen Ebene hatten Feldoperationen in mehreren Teilnehmerstaaten Schwierigkeiten bei der Eröffnung eines Bankkontos, da die Banken einen Nachweis dafür verlangten, dass es sich bei der OSZE um eine juristische Person handelt, die für Abhebungen und Einzahlungen haftbar gemacht werden kann. Die mangelnde Klarheit bezüglich des Rechtsstatus von Missionen hat gelegentlich zu Verzögerungen bei der Einfuhr von Gütern für die Missionen geführt und gleichzeitig die Kosten für die Zollabfertigung erhöht. Auch Steuern, die auf verschiedene Waren und Dienstleistungen erhoben werden, ziehen Beiträge der Teilnehmerstaaten von OSZE-Aktivitäten ab; da es in dieser Frage keine einheitliche Haltung gibt, bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gastgeberländern der Missionen, und nur wenige Staaten befreien die OSZE von Zollgebühren und Steuern, die die laufenden Kosten von OSZE-Einsätzen erhöhen.<sup>78</sup> Das Fehlen eines einheitlichen Systems von Vorrechten und Immunitäten erschwert es OSZE-Bediensteten und Ausrüstungsgegenständen gleichermaßen Grenzen zu überqueren, da Vorrechte und Privilegien, die in bilateralen Vereinbarungen eingeräumt wurden, in Drittländern nicht gelten; dies gewinnt angesichts der Zunahme von OSZE-Aktivitäten mit „regionalem“ Charakter besondere Bedeutung. Und schließlich hat es sich bisweilen auch als schwierig erwiesen, Verträge abzuschließen, bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben oder zu veräußern und einen wirksamen Versicherungsschutz zu gewährleisten.

Weitere Probleme sind die Einleitung von und die Teilnahme an Gerichtsverfahren. Die fehlende Rechtspersönlichkeit erschwert es der OSZE, ihre Rechte direkt bei Behörden geltend zu machen; meistens sind die regulären diplomatischen Kanäle die einzige Möglichkeit hierzu. Die Gerichte einiger Teilnehmerstaaten vertreten die Auffassung, dass die OSZE keine Immunität von der Gerichtsbarkeit genieße, und stellten häufig fest, dass die nationalen

---

76 Brander, a.a.O. (Anm. 61), S. 19.

77 Im Mai 2014 wurden zwei OSZE-Beobacherteams auf ukrainischem Territorium entführt und 31 bzw. 26 Tage festgehalten.

78 Die Gruppe von Rechtsexperten, die die Aufgabe hatte zu prüfen, wie sich das Fehlen eines Völkerrechtsstatus und einheitlicher Vorrechte und Immunitäten der OSZE auswirkt, stellte auf ihrer konstituierenden Sitzung fest, dass rund ein Prozent des Gesamthaushalts der OSZE dazu verwendet wird, die Kraftstoffsteuer für die OSZE-Fahrzeuge zu bezahlen; vgl. 1st Meeting of the Group of Legal Experts tasked with reviewing the implications of the lack of international legal status and uniform privileges and immunities of the OSCE, Wien, 7. Juli 2006, Anhang zu CIO.GAL/173/06, a.a.O. (Anm. 71).

Rechtsvorschriften dem OSZE-Personalstatut und der OSZE-Dienstordnung übergeordnet seien. Es ist nicht klar, ob ein MoU, mit dem eine Feldoperation eingerichtet und mit Vorrechten und Immunitäten ausgestattet wird, entweder durch ein Schiedsverfahren oder vor einem nationalen Gericht durchgesetzt werden könnte, z.B. im Falle von Eingriffen in Einrichtungen und Eigentum der OSZE<sup>79</sup> oder in Bezug auf Klagen, die im Zusammenhang mit arbeits- oder handelsrechtlichen Fragen eingereicht wurden. Mit Blick auf die Vergabe von Aufträgen und Beschaffungsvorhaben könnte die OSZE auf rechtliche Schwierigkeiten stoßen, etwa wenn ein Lieferant Klage bei einem örtlichen Gericht in einem Land erhebt, das der OSZE keine Rechtsfähigkeit und keine Vorrechte und Immunitäten gewährt hat. Sie hat auch keine echte Möglichkeit Schadenersatz zu erhalten, wenn sie Vermögensschäden oder finanzielle Verluste erleidet. Ohne ihre Anerkennung als juristische Person ist es unwahrscheinlich, dass eine Partei, die von der OSZE rechtlich belangt wird, der Organisation überhaupt ein Klagerecht zuerkennen würde.

... insbesondere, was ihr Personal betrifft ...

„Während die Frage der Klassifizierung des GATT für die GATT-Beamten ungefähr so interessant war wie ‚die Ornithologie für Vögel interessant ist‘, wirft eine vor Ort eingestellte Mitarbeiterin einer OSZE-Mission, die aufgrund von Unklarheiten bezüglich ihres rechtlichen Status und desjenigen der Organisation ins Gefängnis geworfen wird, ganz andere Fragen auf.“<sup>80</sup>

Wie so oft wirft der menschliche Faktor ein helles Licht auf das Problem der Rechtsstellung der OSZE.

Die Beziehung zwischen einer internationalen Organisation und ihren Mitarbeitern ist einzigartig. Die Mitarbeiter einer internationalen Organisation sind weitgehend von jeglichem Rechtssystem ausgeschlossen und von den internen Verfahren, die von ihrer Organisation festgelegt werden, abhängig. Darüber hinaus sind die Mitarbeiter des internationalen öffentlichen Dienstes bestimmten außergewöhnlichen Bedrohungen und Gefahren wie z.B. Kriminalität und Terrorismus ausgesetzt, die berücksichtigt werden müssen, um zu verhindern, dass Ungewissheit und Unsicherheit überhaupt entstehen. Daher

---

79 Zoll- und Polizeibehörden der Teilnehmerstaaten haben gelegentlich Fahrzeuge oder Unterlagen der OSZE beschlagnahmt oder Räumlichkeiten der OSZE betreten, um gerichtliche Anordnungen auszuführen.

80 Torfinn Rislau Arntsen, Foreword in: Finn Seyersted, *Common Law of International Organizations*, Leiden 2008, S. xi-xx, hier: S. xvi. In einigen Missionen ist es tatsächlich zu Festnahmen und Inhaftierungen lokaler Missionsmitarbeiter während der Ausübung ihrer offiziellen Funktion gekommen, und die betreffenden Missionen hatten Schwierigkeiten, ihre Freilassung zu bewirken.

ist es auch so wichtig, dass „OSZE-Bedienstete in Erfüllung ihrer Dienstobliegenheiten Anspruch auf den Schutz durch die OSZE [...]“ haben.<sup>81</sup>

In Bestimmung 2.03 des OSZE-Personalstatuts samt Dienstordnung heißt es: „Der Generalsekretär, die Institutions- und Missionsleiter sowie die Bediensteten und internationalen Missionsmitarbeiter genießen die Vorrechte und Immunitäten, auf die sie gegebenenfalls aufgrund innerstaatlicher Rechtsvorschriften oder bilateraler Vereinbarungen, die von der OSZE in dieser Angelegenheit getroffen wurden, Anspruch haben.“<sup>82</sup> Die Bestimmung überlässt jedoch die Entscheidung darüber, welche Vorrechte und Immunitäten die Mitarbeiter genießen sollen, dem Ermessen des Staates, der Institutionen oder Feldoperationen der OSZE beherbergt. Das stellt die OSZE und ihre Feldoperationen vor eine Reihe von Problemen.

Da es sich bei den MoUs, die die Arbeit der OSZE-Präsenzen vor Ort regeln, um bilaterale Dokumente handelt, ist ihr Geltungsbereich auf das Gastgeberland beschränkt. Sie gewähren auch nicht zwingend Personen wie Experten und Beratern oder Vertretern des amtierenden OSZE-Vorsitzes, des Sekretariats (einschließlich des Generalsekretärs selbst), anderer Feldmissionen, Institutionen oder Teilnehmerstaaten, die sich aus dienstlichen Gründen – z.B. im Rahmen regionaler oder bilateraler Projekte – im Hoheitsgebiet des Gastgeberstaates aufhalten, einen Rechtsstatus. Da diese Personen keine entsprechenden Vorrechte und Immunitäten allein aufgrund ihrer Position genießen, könnten sie für Entscheidungen oder Handlungen, die sie in Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit getroffen bzw. vorgenommen haben, einschließlich solcher, die mit Verletzungen oder dem Tod von Menschen in Zusammenhang gebracht werden, als Privatpersonen verklagt werden. Einige Mitarbeiter besitzen eventuell einen von ihren nationalen Behörden ausgestellten Diplomatenpass, dieser gewährleistet jedoch möglicherweise keinen ausreichenden Schutz.

In vielen Fällen ist der Schutz der lokalen Mitarbeiter von Feldoperationen, die für die OSZE-Missionen (mit 2.700 lokalen Mitarbeitern im Jahr 2000 und 1.815 im Jahr 2015) unentbehrlich sind, begrenzt, wenn es ihn überhaupt gibt. Gemäß dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen, auf das die meisten MoUs Bezug nehmen, stehen lokalen Mitarbeitern Vorrechte und Immunitäten nur in dem vom Empfangsstaat zugelassenen Umfang zu. Infolge dieses mangelnden Schutzes können z.B. lokale Mitarbeiter

---

81 Organization for Security and Co-operation in Europe, Staff Regulations and Staff Rules, DOC.SEC/3/03, September 2003, Updated: 01 January 2017, Regulation 2.07, S. 9, unter: <http://www.osce.org/employment/108871>; deutsche Übersetzung zitiert nach: Personalstatut der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bestimmung 2.07, Schutz in dienstlicher Funktion, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 550, Genehmigung des OSZE-Personalstatuts, PC.DEC/550, 27. Juni 2003, Anhang, S. 6.

82 Ebenda, Regulation 2.03 (a), S. 6; deutsche Übersetzung zitiert nach: Personalstatut der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bestimmung 2.03, Vorrechte und Immunitäten, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 550, a.a.O. (Anm. 81), S. 5-6.

von lokalen Behörden vorgeladen werden, um Beweise zu erbringen oder als Zeugen auszusagen, das gilt auch in Bezug auf Angelegenheiten der OSZE; wenn sie sich weigern, der Vorladung als Zeuge Folge zu leisten, können sie strafrechtlich belangt werden und müssen unter Umständen mit Geld- oder Gefängnisstrafen rechnen. Die OSZE hat in der Vergangenheit Fälle erlebt, in denen lokalen Mitarbeitern keine Befreiung von der Gerichtsbarkeit gewährt wurde. Die nationale Besteuerung der Gehälter, die von der OSZE an ihre vor Ort eingestellten Mitarbeiter gezahlt werden, bringt die OSZE ebenfalls anderen internationalen Organisationen gegenüber insofern in eine nicht wettbewerbsfähige Position, als sie dadurch weniger attraktiv für lokale Mitarbeiter wird, insbesondere in Gebieten, in denen andere Organisationen von der Steuer befreit sind. Und schließlich befinden lokale Mitarbeiter sich nach Ansicht einiger Gastgeberländer außerhalb des staatlichen Sozialversicherungssystems und hätten daher keinen Anspruch auf Leistungen wie z.B. Renten und Krankenversicherung. Die Gruppe der Rechtsexperten stellte 2006 fest, dass viele Staaten darauf hingewiesen haben, dass lokale Mitarbeiter in den Genuss von Immunitäten kommen und von Steuern befreit würden, wenn die OSZE Rechtspersönlichkeit besäße.<sup>83</sup>

Die Besteuerung der Bezüge von einheimischem Personal ist ebenfalls ein immer wiederkehrendes Problem, das vierteljährlich vom Beratenden Ausschuss für Verwaltung und Finanzen des Ständigen Rates zur Sprache gebracht wird und häufig Gegenstand von Beschwerden der Leiter von OSZE-Feldoperationen ist. Einige Teilnehmerstaaten besteuern die von der OSZE gezahlten Gehälter ihrer Staatsangehörigen und verstoßen damit gegen zahlreiche internationale Übereinkünfte, die die direkte Besteuerung verbieten.<sup>84</sup> Das wirft mehrere Probleme auf. Erstens resultiert daraus eine Ungleichbehandlung der internationalen Mitarbeiter der OSZE je nach ihrem Herkunftsland. Zweitens erhält das betreffende Land dadurch, dass es die OSZE-Gehälter besteuert, indirekt einen Teil der Beiträge der Teilnehmerstaaten zum OSZE-Haushalt zurück und gewinnt damit einen unfairen Vorteil. „Einige Teilnehmerstaaten profitieren finanziell von dieser Situation“, lautet die unverblühte Schlussfolgerung von Sonya Brander und Maria Martín Estébanez.<sup>85</sup> Darüber hinaus ist es der Unabhängigkeit der Organisation abträglich. Die Akkreditierung sowohl der Abgeordneten als auch der internationalen Mitarbeiter ist Ursache zahlreicher operativer Probleme. Dies schränkt die Funktionstüchtigkeit der Missionen ein und hat gelegentlich auch dazu geführt, dass Missionen über einen längeren Zeitraum einen Mangel an internationalem Personal zu verzeichnen hatten.

---

83 Vgl. 1st Meeting of the Group of Legal Experts, a.a.O. (Anm. 78).

84 Vgl. z.B. das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen von 1946, Artikel II, Abschnitt 7 (a); Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen von 1947, Artikel III, § 9 (a); Allgemeines Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Europarates von 1949, Artikel 7; Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften vom 8. April 1965, Artikel 3.

85 Brander/Martín Estébanez, a.a.O. (Anm. 10), S. 4.

Da die OSZE als solche keine Rechtspersönlichkeit besitzt, könnten auch Personalleiter Gefahren ausgesetzt sein. Im Falle eines Arbeitskonflikts könnte ein lokaler Missionsmitarbeiter rechtliche Schritte statt gegen die OSZE gegen denjenigen OSZE-Bediensteten einleiten, der den Arbeitsvertrag unterschrieben hat. Ebenso könnten die Justiz- und Steuerbehörden rechtliche und administrative Maßnahmen gegen OSZE-Bedienstete ergreifen und sie als Arbeitgeber betrachten, die innerstaatlichen Rechtsvorschriften unterliegen. Auch hier ist wieder Sonya Brander's Standpunkt aus der Sicht der Praktikerrin hilfreich:

„Ein Bediensteter wurde im Dienst angeschossen. Sein Vorgesetzter befürchtet, dass er deshalb [an]geklagt werden könnte. Wenn das der Fall ist, wird ihn die OSZE entschädigen? Soll er sich versichern lassen?“<sup>86</sup>

Zu den weiteren Bedenken gehören die fehlende Befreiung von nationalen Wehrdienstverpflichtungen, die den Einsatz einer Mission in Konflikten beeinträchtigen kann; der Status von Familienangehörigen von OSZE-Mitarbeitern sowie die Möglichkeit, dass ein Staat einen Bediensteten (als „*Persona non grata*“) des Landes verweisen könnte.

*... und bei der Ausübung immer komplexerer Tätigkeiten*

„Viele Missionen setzen schon allein aufgrund ihrer Natur ihre Mitarbeiter ungewöhnlichen Gefahren aus, denen normale Menschen nicht ausgesetzt sind.“<sup>87</sup>

Entgegen den Absichten ihrer Gründerväter beschränkt die OSZE sich nicht mehr auf den Bereich des lediglich politisch Verbindlichen. Im Gegenteil: Sie führt immer komplexere praktische Tätigkeiten und risikoreiche Vorhaben durch, darunter z.B. die Vernichtung überschüssiger Munition, die Einrichtung eines landesweiten computergestützten Wahlsystems und die Durchführung von Vorhaben in Gefahrengeländen.

Der schnelle Einsatz in der Ukraine hat die rechtlichen und operativen Folgen des fehlenden Einverständnisses über die Völkerrechtspersönlichkeit und den Umfang der Vorrechte und Immunitäten der OSZE, ihrer Organe und ihrer Bediensteten besonders deutlich gemacht.

Am 21. März 2014 verabschiedete der Ständige Rat den Beschluss Nr. 1117, mit dem eine neue OSZE-Feldoperation, die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) in der Ukraine, eingerichtet wurde. Der Generalsekretär wurde in dem Beschluss beauftragt, innerhalb von 24 Stunden nach dessen Verabschiedung Vorausgruppen zu entsenden, was er auch tat

---

86 Brander, a.a.O (Anm. 61), S.18-19.

87 *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, a.a.O. (Anm. 20), S. 183.

und womit er die Wirksamkeit und die Flexibilität der OSZE sowie ihre Fähigkeit, rasch zu handeln, unter Beweis stellte.

Das bereits bestehende MoU zwischen der OSZE und der Ukraine vom 13. Juli 1999<sup>88</sup> betraf lediglich die schon vorhandene Feldmission, den OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine. Folglich war es notwendig, ein neues Dokument über das Mandat und das Format der SMM auszuhandeln, die zunächst aus 100 zivilen Beobachtern bestehen sollte, bei Bedarf aber auf 500 und letztendlich ab Januar 2015 auf 1.000 Beobachter aufgestockt werden könnte und die Aufgabe hatte, den Waffenstillstand und den Abzug schwerer Waffen und Ausrüstung gemäß den Minsker Vereinbarungen zu überwachen und zu überprüfen. Das Dokument musste ebenso den Status der Mission und ihrer Mitglieder, ihre Rechtsfähigkeit, die Sicherheitsvorkehrungen und den Schutz durch den Gastgeberstaat, die Unverletzlichkeit, die Vorrechte und Immunitäten, die Zollabfertigung der Ausrüstung, Visa usw. regeln.<sup>89</sup>

Das MoU über die Entsendung der Sonderbeobachtermission der OSZE wurde am 14. April 2014 unterzeichnet und gewährleistete die vorläufige Anwendung all seiner Bestimmungen – mit Ausnahme der Vorrechte und Immunitäten. Es wurde am 29. Mai 2014 von der ukrainischen *Werchowna Rada* ratifiziert und trat am 13. Juni 2014 in Kraft. Der gesamte Prozess dauerte somit alles in allem zwölf Wochen ab dem Tag der Entsendung. In den ersten drei Wochen – von der Entsendung am 22. März bis zur Unterzeichnung des Memorandums am 14. April 2014 – operierte die SMM daher ohne formalen Rechtsstatus und ohne Rechtsfähigkeit, wie Lisa Tabassi, Leiterin des Rechtsdienstes des OSZE-Sekretariats, häufig betont. Während dieser ersten drei Wochen war die Mission durch das Fehlen einer formalen Rechtsfähigkeit vor allem insofern beeinträchtigt, als es ihr dadurch unmöglich war, Bankkonten zu eröffnen, Verträge abzuschließen oder dringend benötigte Ausrüstungen und Fahrzeuge einzuführen; diese Probleme mussten jeweils im Einzelfall gelöst werden. In den ersten zwölf Wochen, d.h. bis zum Inkrafttreten des MoU am 13. Juni 2014, besaßen die SMM-Beobachter weder formale Vorrechte und Immunitäten, die ihre offizielle Tätigkeit abdeckten, noch kamen sie in den Genuss einer über die übliche offiziellen Gästen entgegengebrachte Höflichkeit hinausgehenden Gewährleistung des Schutzes ihrer Sicherheit durch den Gastgeberstaat.<sup>90</sup>

---

88 Memorandum of Understanding between the Government of Ukraine and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Concerning the Creation of a New Form of Co-operation, Wien, 13. Juli 1999, unter: <http://www.osce.org/ukraine/37928>.

89 Vgl. The OSCE's Lack of an Agreed Legal Status – Challenges in Crisis Situations, a.a.O. (Anm. 40), S. 57.

90 Vgl. Lisa Tabassi, The Question of Legal Status for the OSCE and Implications for Ukraine, OSCE Parliamentary Assembly/Danish Institute for International Studies (DIIS), Helsinki +40 Supplementary Seminar: The OSCE's Lack of Legal Status – Challenges in Crisis Situations, Copenhagen, Danish Parliament, 27. April 2015, S. 4, Abschnitt 5.6, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/helsinki-40/seminar-4-diis/2919-presentation-by-lisa-tabassi-for-helsinki-40-seminar-27-april-2015/file>.

Alles in allem wurde die Fähigkeit der OSZE, rasch auf die Lage in der Ukraine im Jahr 2014 zu reagieren, durch das Fehlen eines formalen Rechtsstatus der OSZE im Gastgeberstaat zu Beginn erheblich beeinträchtigt, wie die Parlamentarische Versammlung der OSZE hervorhob.<sup>91</sup>

Das am 14. April 2014 unterzeichnete MoU hat nicht alle Fragen gelöst: Es gilt nicht für die übrige OSZE (das BDIMR, den HKNM oder den Generalsekretär, wenn er das Land besucht). Es geht natürlich auch nicht auf Schwierigkeiten ein, die sich aus dem fehlenden Rechtsstatus der OSZE als Ganze ergeben, der z.B. die Abordnung von Beobachtern seitens einiger Teilnehmerstaaten erschwert hat. Der Einsatz neuer Technologien (unbewaffnete Drohnen) hat weitere rechtliche Probleme aufgeworfen.

Die seit 2016 von den Teilnehmerstaaten diskutierte Entsendung geschlossener Polizeieinheiten im Rahmen eines Mandats der OSZE zur Gewährleistung der Sicherheit bei der entsprechend den Minsker Vereinbarungen durchzuführenden Wahlbeobachtung würde die Organisation erneut mit ihrem fehlenden Rechtsstatus konfrontieren. Abgesehen von den derzeitigen Erfahrungen der OSZE in der Ukraine könnte dies Auswirkungen auf zukünftige Feldoperationen der OSZE, insbesondere auf friedenserhaltende Einsätze, haben.<sup>92</sup>

#### *Die Positionierung der Vereinigten Staaten, der Russischen Föderation und der EU*

„Der Stillstand in der Frage der Rechtspersönlichkeit der OSZE [konnte] aus Gründen des politischen Prinzips bisher nicht gelöst werden“, resümierte der niederländische OSZE-Vorsitz im Jahr 2003.<sup>93</sup> Fast fünfzehn Jahre später lassen sich die Positionen der Teilnehmerstaaten in drei Kategorien einordnen:

- Ein Teilnehmerstaat, der sich jahrelang gegen jegliche rechtliche Stärkung der OSZE ausgesprochen hatte, unterstützt seit 2006 das Prinzip eines Übereinkommens über die Völkerrechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit sowie die Vorrechte und Immunitäten der Organisation, ist jedoch gleichzeitig der Ansicht, dass ein konstituierendes Dokument nicht

---

91 Vgl. Entschließung zu Helsinki +40: Die OSZE der Zukunft gestalten, in: OSCE PA, Erklärung von Helsinki und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der vierundzwanzigsten Jahrestagung, Helsinki, 5. bis 9. Juli 2015, S. 20-22, hier: S. 20, unter: <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2015-helsinki-annual-session..>

92 Das Helsinki-Dokument von 1992 zieht zivile und/oder militärische friedenserhaltende Missionen in Betracht. Vgl. Tabassi, a.a.O. (Anm. 90), S.5, Abschnitt 7.3.

93 Bericht des Vorsitzes über Reformfragen, 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. 154-159, hier: S. 159, unter: <http://www.osce.org/de/mc/40535>.

- erforderlich sei und dass selbst eine Diskussion darüber für die OSZE kontraproduktiv sein könnte.
- Ein anderer Teilnehmerstaat und seine Verbündeten, die sich von Anfang an dafür eingesetzt haben, der OSZE Rechtsinstrumente zu gewähren, betonen, dass die Annahme des Übereinkommensentwurfs und die Annahme eines konstituierendes Dokuments parallele Prozesse sein müssen und dass keine Fortschritte in der einen Sache ohne entsprechende Fortschritte in der anderen erzielt werden könnten.
  - Die Mehrheit der Teilnehmerstaaten, einschließlich der EU-Mitgliedstaaten, befürwortet nach wie vor die sofortige Annahme des Übereinkommensentwurfs und dessen Auflegung zur Unterzeichnung ohne Fußnoten und ist zudem offen für die Fortsetzung der Diskussionen über den Entwurf eines konstituierenden Dokuments.

*Die Vereinigten Staaten von Amerika: den Status der OSZE auf das notwendige Minimum beschränken*

Bis 2006 haben die Vereinigten Staaten „die Verleihung eines Rechtsstatus an die OSZE stets blockiert, da sie es vorzogen, deren flexiblen politischen Charakter beizubehalten, obwohl alle anderen OSZE-Teilnehmerstaaten allmählich zu dem Schluss gekommen waren, dass ein völkerrechtlicher Status für die Organisation unerlässlich sei, um den zahlreichen Sicherheitsherausforderungen im eurasischen Raum wirksam begegnen zu können“.<sup>94</sup>

„Ich möchte betonen, dass das Dokument, das ich unterzeichnen werde, weder ein Vertrag noch für irgendeinen Teilnehmerstaat rechtlich bindend ist“, erklärte Präsident Gerald Ford vor der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki.<sup>95</sup> Die USA waren möglicherweise über die Schaffung einer internationalen Rechtsordnung für die europäische Sicherheit parallel zu den VN besorgt. Marcus Wenig ist zudem der Ansicht, dass eine Verrechtlichung der KSZE aus Sicht der USA die NATO als „Hauptakteur“ geschwächt hätte, sah doch der russische Vorschlag aus den frühen 1990er Jahren vor, der KSZE die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Friedens in Europa zu übertragen.<sup>96</sup>

Wie bereits erwähnt war der Beschluss von Rom aus dem Jahr 1993 weitgehend von den USA inspiriert; der Kongress erließ im April 1994 die für seine Umsetzung erforderlichen Rechtsvorschriften. Später kämpfte die US-Regierung erfolgreich gegen Bemühungen, den Institutionen der KSZE umfassen-

---

94 Arie Bloed, Legal status of the OSCE in the making, in: Helsinki Monitor: Security and Human Rights 2/2007, S. 164-167, hier: S. 164.

95 Gerald R. Ford, Text of Remarks at a Meeting With Representatives of Americans of Eastern European Background Concerning the Conference on Security and Cooperation in Europe, 25 July 1975, unter: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=5106>.

96 Vgl. Wenig, a.a.O. (Anm. 29), S. 400.

dere Vorrechte und Immunitäten zu verschaffen, wo sie nicht nachweislich benötigt wurden.<sup>97</sup>

Victor-Yves Ghebali kritisierte die Obstruktion der USA heftig; seiner Ansicht nach „war die Sackgasse auf die negative Haltung eines einzigen Landes zurückzuführen: die Vereinigten Staaten“, die sich aus seiner Sicht „der ‚Verrechtlichung‘ der OSZE am stärksten widersetzen“.<sup>98</sup> Diese Position ist laut Ghebali in der verfassungsrechtlichen Beziehung zwischen Exekutive und Legislative in Amerika verwurzelt: Der fehlende Rechtsstatus würde es der US-Exekutive erlauben, in der OSZE nach Belieben zu agieren und zugleich den Kongress gänzlich zu umgehen.<sup>99</sup>

Im Jahr 2002 zeichnete sich jedoch eine wichtige Änderung in der Haltung der USA ab:

„Wir sind uns der Bedeutung eines Rechtsstatus für viele Delegationen bewusst. Da unsere größte praktische Sorge in rechtlicher Hinsicht der rechtliche Status unserer OSZE-Mitarbeiter vor Ort ist, freue ich mich Ihnen heute mitteilen zu können, dass wir bereit sind, die Unterstützung eines Übereinkommens zu erwägen, das die Vorrechte und Immunitäten sowie die Befugnis Verträge abzuschließen umfassen würde.“<sup>100</sup>

Dieselbe Erklärung enthielt allerdings auch folgende Aussage:

„Vorherige Beratungen mit dem Kongress und innerhalb der Administration haben jedoch gezeigt, dass der einzigartige Charakter der OSZE auf große Zufriedenheit stößt und jegliche grundsätzliche Änderung abgelehnt wird. Folglich werden wir nicht in der Lage sein [...] die Verleihung der Völkerrechtspersönlichkeit an die OSZE zu unterstützen.“<sup>101</sup>

Diese Position ist bis heute unverändert. Die USA wollen den flexiblen, informellen und relativ unbürokratischen Charakter der OSZE und die Schnelligkeit, die sie bei der Entscheidungsfindung und Krisenreaktion bietet, beibehalten und lehnen daher eine Charta ab, in der die OSZE als internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit verankert wird, die nach Ansicht Washingtons die Wirksamkeit der OSZE nicht erhöhen, sondern im Ge-

---

97 Vgl. Sapiro, a.a.O. (Anm. 10), S. 634-636

98 Ghebali, a.a.O. (Anm. 46), S. 57 und S. 59.

99 Die einzige Verpflichtung der US-Regierung besteht darin, der Kommission über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (U.S. Helsinki-Kommission), einem Gremium, das 1976 gegründet wurde, um Regierungs- und Nichtregierungsinitiativen zur Förderung der Ziele der Schlussakte zu verfolgen und zu unterstützen, einen Jahresbericht vorzulegen.

100 United States Mission to the OSCE, Statement to the Permanent Reinforced Council, delivered by John Schmidt, Director for European Regional Political-Military Issues, Bureau of European Affairs, Department of State, Vienna, June 28, 2002, PC.DEL/482/02/Corr.1, 1. Juli 2002, S. 5.

101 Ebenda.

genteil „unsere Energien und unser politisches Kapital von der substanziellen Arbeit der OSZE weg in die falsche Richtung lenken“, die Bedeutung der Organisation als Plattform für den politischen Dialog untergraben und Anlass zur Sorge um die Beibehaltung des OSZE-*Acquis* und den Erhalt der sensiblen Kräfteverhältnisse innerhalb der Organisation geben würde.<sup>102</sup> Gleichzeitig sind die USA der Auffassung, dass der 2007 vereinbarte Entwurf eines Übereinkommens über Vorrechte und Immunitäten die notwendige Grundlage für die Entwicklung einer solchen Rechtspersönlichkeit und die Beseitigung der Unsicherheit und der Kosten, mit denen die OSZE ohne sie konfrontiert ist, schaffen würde, und unterstützen seine Verabschiedung seit 2006 in vollem Umfang.<sup>103</sup>

#### *Die Russische Föderation: Aufbau einer vollwertigen internationalen Organisation*

Während die Vereinigten Staaten die OSZE als flexibles *Ad-hoc*-Instrument favorisieren und befürchten, dass sie sich schlechter kontrollieren ließe, wenn sie ein eigenes institutionelles Leben entwickeln würde, betrachtet die Russische Föderation die OSZE als führende Organisation für die europäische Sicherheit.<sup>104</sup> Russlands Haltung lässt sich daher als eine Position einstufen, die eine konkretere Formalisierung der Arbeitsorgane und Verfahren der OSZE vorzieht.<sup>105</sup>

„Bekanntlich ist die Russische Föderation die Verfechterin einer Transformation der OSZE in eine vollwertige internationale Organisation, die die Kriterien erfüllt, die in den letzten Jahrzehnten im Bereich multilateraler Politik als allgemeingültig akzeptiert wurden. [...] Deshalb treten wir konsequent dafür ein, eine normative, rechtliche Grundlage für das Funktionieren der OSZE und die Festlegung ihrer Struktur und ihrer

---

102 Vgl. United States Mission to the OSCE, Statement on the Purpose and Priorities of the OSCE, as delivered by Principal Deputy Assistant Secretary Kurt Volker at the opening session of the High Level Consultations, PC.DEL/860/05, 12. September 2005. Vgl. ebenso Response to Russian Foreign Minister Lavrov, as delivered by Ambassador Julie Finley to the Permanent Council, FSC-PC.DEL/18/07, 23. Mai 2007.

103 Vgl. United States Mission to the OSCE, Opening Plenary Session, as delivered by Dr. Michael Haltzel, U.S. Head of Delegation, OSCE Review Conference, Vienna, October 18, 2010, RC.DEL/190/10, 19. Oktober 2010.

104 „Die europäische Sicherheitsarchitektur sollte unserer Ansicht nach auf der OSZE, der einzigen europäischen internationalen Organisation, die die Interessen aller ihrer Mitgliedstaaten schützt, aufbauen.“ Anatolii Kvashnin, Main Security challenges: A Military Response, in: International Affairs: A Russian Journal 1/2000, zitiert nach: Randolph Oberschmidt/Wolfgang Zellner, OSCE at the Crossroads, CORE Working Paper 2, Hamburg 2001, S. 12.

105 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 104), S. 5.

Verfahren sowie der Rechte und Pflichten ihrer Teilnehmerstaaten zu schaffen.<sup>106</sup>

Schon früh in der Geschichte der KSZE hatte sich die Russische Föderation für einen Vertrag ausgesprochen. Ihrer Ansicht nach konnten die vom OSZE-Ratstreffen in Rom 1993 festgelegten Aufgaben nicht durch den Abschluss bilateraler Vereinbarungen zwischen der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten erfüllt werden; solche Vereinbarungen seien ohnehin nicht mit der nationalen Gesetzgebung der Russischen Föderation vereinbar.<sup>107</sup>

Entsprechend dieser Position unterstützte die Russische Föderation die Empfehlungen des Weisenrates aus dem Jahr 2005. Danach sei es wichtig, den 1995 eingeleiteten Prozess zur Umwandlung der OSZE von einem Konsultationsmechanismus in eine vollwertige zeitgemäße regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta zu Ende zu führen. Die Frage des Rechtsstatus sollte in zwei Etappen geregelt werden: erstens durch die Verabschiedung eines Statuts oder einer Charta, in der die wichtigsten rechtlichen Eigenschaften der OSZE als internationale Organisation festgelegt werden sollten, was sicherstellen würde, dass die OSZE über eine Völkerrechtspersönlichkeit verfügt, und zweitens durch die Einigung auf ein Übereinkommen, das die Rechtsfähigkeit sowie die Vorrechte und Immunitäten der Organisation und ihrer Bediensteten behandelt.<sup>108</sup>

„Ein Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten, sofern über seinen Entwurf Einigung erzielt wird, kann jedenfalls nur gleichzeitig mit einer Satzung oder einem Statut der OSZE in Kraft treten.“<sup>109</sup>

Russlands Verbündete haben sich eng an dieser Position ausgerichtet.<sup>110</sup>

---

106 Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE, Statement on the strengthening of the OSCE at the meeting of the Security Model Committee, 29 May 1998, PC.SMC/38/98, 29. Mai 1998.

107 „Es sei darauf hingewiesen, dass die Russische Föderation in Ermangelung eines völkerrechtlichen Dokuments, in dem die OSZE als Völkerrechtssubjekt verankert ist, nicht in der Lage ist, mit der OSZE ein bilaterales Abkommen über Vorrechte und Immunitäten abzuschließen, da sie internationale Abkommen nur mit anderen Völkerrechtssubjekten abschließen kann.“ Talking points on the statement by the representative of the Russian Federation at an informal open-ended working group on the legal capacity, privileges and immunities of OSCE Institutions, PC.DEL/496/00, 22. September 2000.

108 Vgl. Republic of Armenia, Republic of Belarus, Kyrgyz Republic, Russian Federation, Republic of Tajikistan, Republic of Uzbekistan, Food-for-thought Paper on the Legal Status of the OSCE, PC.DEL/252/10/Corr. 3, 8. Juni 2010.

109 Delegation der Russischen Föderation, Interpretative Erklärung gemäß Abschnitt IV.1 (A) Absatz 6 der Geschäftsordnung der OSZE, MC.DEC/16/06, 5. Dezember 2006, Beilage, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Brüssel 2006, Beschluss Nr. 16/06, Rechtsstellung sowie Vorrechte und Immunitäten der OSZE, MC.DEC/16/06, 5. Dezember 2006, unter: <http://www.osce.org/mc/23203>.

110 Zur Position Aserbaidshans siehe z.B. PC.DEL/917/05, 20. September 2005, oder PC.DEL/440/10, 25. Mai 2010; zur Position Kasachstans siehe z.B. FSC-PC.DEL/16/07, 23. Mai 2007, oder PC.DEL/1096/07, 8. November 2007; zur Position Tadschikistans siehe z.B. MC.DEL/11/09, 1. Dezember 2009, oder PC.DEL/287/11, 31. März 2011.

### *Die Europäische Union: der ehrliche Makler*

Die EU hat stets den Wunsch geäußert, dass die OSZE als internationale Organisation Rechtspersönlichkeit sowie Vorrechte und Immunitäten erhält. Ihre Ziele waren:

- die interne und internationale Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der OSZE,
- die Schaffung eines einheitlichen Systems von Immunitäten und Vorrechten für alle Teilnehmerstaaten sowie
- der Schutz des OSZE-Personals, einschließlich der Missionsmitglieder.<sup>111</sup>

Als das OSZE-Ministerratstreffen in Wien im November 2000 näher rückte, einigte sich die EU jedoch darauf, den Kompromisstext eines vom österreichischen Vorsitz vorgeschlagenen Übereinkommens zu unterstützen, wobei sie allerdings darauf hinwies, dass der Text bei weitem hinter ihren Erwartungen zurückblieb, und forderte die anderen Teilnehmerstaaten auf, ihn ebenfalls zu unterstützen.<sup>112</sup> Nach dem Scheitern der Verabschiedung des Übereinkommensentwurfs in Madrid im Jahr 2007 brachte die EU ihr Bedauern darüber zum Ausdruck und erklärte, dass „sie weiterhin entschieden für seine Verabschiedung eintritt, die der OSZE die Anerkennung als vollwertige internationale Organisation einbringen würde“.<sup>113</sup>

Die EU begrüßte auch das Konzept eines Statuts oder einer Charta für die OSZE und zeigte sich bereit, die Diskussion fortzusetzen, wie Spaniens Minister für Auswärtige Angelegenheiten und Zusammenarbeit am Ende des Ministerratstreffens von Madrid erklärte:

Einige Teilnehmerstaaten plädieren für die Annahme einer Gründungscharta oder eines Statuts für die OSZE. Spanien ist davon überzeugt, dass diese Charta von Vorteil wäre, wenn sie den Status der OSZE an andere multilaterale Organisationen angleichen würde und sofern sie nicht als Vorwand dafür dient, politische Fragen wieder aufzugreifen, die längst gelöst sind.<sup>114</sup>

---

111 Vgl. Déclaration de l'Union Européenne sur la capacité juridique, réunion du 13 novembre 2000, PC.DEL/713/00, 13. November 2000.

112 Vgl. ebenda; vgl. ebenso Markéta Molnárová, Historical overview of legal personality at the OSCE – participating States' opinions, 28. Dezember 2012; die Verfasserin gibt hierin einen hilfreichen Überblick über die unterschiedlichen Positionen der OSZE-Teilnehmerstaaten, darunter zahlreiche EU-Mitgliedstaaten, zum Übereinkommensentwurf und zum konstituierenden Dokument, siehe insbesondere S. 10-13.

113 Closing Statement of the Portuguese Presidency of the Council of the European Union, MC.DEL/73/07, 30. November 2007, unter: <http://www.osce.org/mc/29431>.

114 Statement by the Minister for Foreign Affairs and Co-operation of Spain, Chairman-in-Office of the OSCE, at the Fifteenth Meeting of the Ministerial Council, Madrid, 29. November 2007, MC.DEL/12/07, S. 2-3, unter: <http://www.osce.org/mc/29258>.

Priorität hat für die EU jedoch nach wie vor die unverzügliche Annahme des Übereinkommensentwurfs, ohne Vorbehalte und nach Streichung der Fußnoten.<sup>115</sup>

Helmut Tichy und Ulrike Köhler haben Recht: Der Fluch der OSZE liegt weder im Fehlen eines Gründungsvertrags noch in den ursprünglichen Absichten ihrer Gründer, politische Zusammenarbeit statt eine internationale Organisation zu begründen, sondern in „der ausdrücklichen Ablehnung eines informellen Erwerbs des Status einer internationalen Organisation seitens zweier ‚hartnäckiger Gegner‘: der Vereinigten Staaten von Amerika und der Russischen Föderation, die manchmal von einigen anderen Teilnehmerstaaten unterstützt werden“.<sup>116</sup>

#### *Die 2016 der IWG vorgelegten vier Optionen und die Initiative des Generalsekretärs*

Die informelle Arbeitsgruppe für die Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE (IWG), die von einem vom Amtierenden Vorsitzenden ernannten Vertreter koordiniert und geleitet wird (von 2012 bis 2016 Botschafter John Bernhard aus Dänemark; seit 2017 Botschafter Helmut Tichy aus Österreich, der in dieser Frage bereits vor zehn Jahren eine herausragende Rolle gespielt hatte), hält jährlich durchschnittlich drei Sitzungen ab.

Obwohl die Staaten im Jahr 2014 – während des Schweizer Vorsitzes – sechs Optionen diskutiert hatten, einigte sich die IWG auf ihrer Sitzung vom 15. April 2015 darauf, ihre Beratungen auf eine begrenzte Anzahl von Optionen zu konzentrieren, die eine akzeptablere Grundlage für weitere Diskussionen und einen möglichen Konsens zu bieten schienen. Zusätzlich zu den vier Optionen, die 2016 auf der Tagesordnung der IWG standen<sup>117</sup> und die darauf abzielen, eine multilaterale, dauerhafte Lösung des Problems zu finden, hat der Generalsekretär der OSZE im Juli 2015 eine Mustervereinbarung zwischen der OSZE und den einzelnen Teilnehmerstaaten vorgeschlagen, um die Frage der Fürsorgepflicht gegenüber den OSZE-Bediensteten zu regeln und die Rechtsstellung sowie die Vorrechte und Immunitäten durch nationale Maßnahmen getrennt von den laufenden Diskussionen in der IWG zu regeln.

---

115 Vgl. EU Statement on the OSCE's Legal Framework, OSCE Review Conference, RC.DEL/320/10, 26. Oktober 2010.

116 Tichy/Köhler, a.a.O. (Anm. 19), S. 460.

117 Vgl. Bericht an den Ministerrat über die Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE im Jahr 2016, MC.GAL/7/16 vom 9. Dezember 2016, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreiundzwanzigstes Treffen des Ministerrats, 8. und 9. Dezember 2016, Hamburg, 9. Dezember 2016, S. 127-136, hier: S.131.

### *Option 1: Annahme des Übereinkommensentwurfs von 2007*

Diese erste Option enthält drei Elemente: a) die Streichung der drei Fußnoten aus dem Übereinkommensentwurf von 2007; b) die Annahme des Textes; und c) die Auflegung zur Unterzeichnung für interessierte Teilnehmerstaaten. Das Übereinkommen könnte entweder vor oder während des jährlichen Ministerratstreffens durch das Verfahren der stillschweigenden Zustimmung angenommen und unverzüglich zur Unterzeichnung aufgelegt werden. Die Unterzeichner würden dann dazu angehalten, das Übereinkommen gemäß Artikel 22 Absatz 1 zu ratifizieren, anzunehmen oder zu billigen, sobald die innerstaatlichen Maßnahmen getroffen worden sind, die notwendig sind, um die Einhaltung seiner Bestimmungen zu gewährleisten.

Mehrere aufeinanderfolgende OSZE-Vorsitze haben in jüngster Zeit innovative Vorschläge unterbreitet, um die Teilnehmerstaaten davon zu überzeugen, den Übereinkommensentwurf von 2007 anzunehmen und einen „Sperr“-Mechanismus einzuführen, der es einer kleineren Anzahl von Teilnehmerstaaten ermöglichen würde, das Inkrafttreten des Übereinkommens mittels eines Vetos zu verhindern.

Im Jahr 2012 schlug der irische Vorsitz vor, die Schwelle für das Inkrafttreten des Übereinkommens anzuheben,<sup>118</sup> was ein solches Veto bei gleichzeitiger Streichung der Fußnoten ermöglichen würde; diesen speziellen Vorschlag übernahm 2013 der ukrainische Vorsitz, um denjenigen Teilnehmerstaaten, die das Inkrafttreten des Übereinkommens mit der Verabschiedung eines konstituierenden Dokuments verknüpfen, trotz einiger Vorbehalte Sicherheiten zu bieten.<sup>119</sup> Darüber hinaus könnten einige Teilnehmerstaaten nach der Annahme des Übereinkommens eine Erklärung über die Verknüpfung des Übereinkommens mit dem konstituierenden Dokument abgeben wollen.<sup>120</sup> Diese Erklärung könnte die Aussage enthalten, dass die betreffenden Teilnehmerstaaten das Übereinkommen erst dann ratifizieren, annehmen oder billigen werden, wenn ein konstituierendes Dokument verabschiedet worden ist. Wie in Artikel 23 vorgesehen, könnte der Übereinkommensentwurf von einzelnen Teilnehmerstaaten sofort oder nach der Ratifikation, Annahme oder Billigung vorläufig angewendet werden. Eine solche vorläufige Anwendung

---

118 Nach seinen gegenwärtigen Bestimmungen würde der Übereinkommensentwurf in Kraft treten, sobald er von zwei Dritteln der Teilnehmerstaaten ratifiziert wurde.

119 Wie die Ukraine betonte, könnte dieser Ansatz das Risiko in sich bergen, dass die im Jahr 2007 erreichte sorgfältige Ausgewogenheit aus dem Gleichgewicht gebracht würde. Um die möglichen negativen Folgen einer umfassenderen Neuverhandlung des Textes so gering wie möglich zu halten, sollten die Teilnehmerstaaten den Umfang des Eingriffs in den Text des Übereinkommensentwurfs klar festlegen, der auf die Zahl der Ratifizierungen beschränkt sein sollte. Vgl. Non-Paper, Proposal for further work on strengthening the legal framework of the OSCE in 2013, CIO.GAL/118/13, 26. Juli 2013, Absatz 7.

120 Der ukrainische Amtierende Vorsitzende schlug 2013 außerdem vor, die drei Fußnoten durch Erklärungen oder Vorbehalte zu ersetzen oder sie zu streichen und stattdessen in den Ministerratsbeschluss über die Annahme des Übereinkommens aufzunehmen, wobei auch die Verknüpfung mit der Frage der Arbeit an einem konstituierenden Dokument behandelt werden sollte. Vgl. ebenda, Absatz 3.

würde die Nachteile, die sich daraus ergeben, dass das Übereinkommen nicht in Kraft getreten ist, schrittweise abmildern und es der OSZE erlauben, in diesen Teilnehmerstaaten vor dem formalen Inkrafttreten des Übereinkommens in den Genuss von Vorrechten und Immunitäten zu kommen.<sup>121</sup>

Ein Jahr später legte der ukrainische Vorsitz eine Option auf den Tisch, die darin bestand, die Unterzeichnung und die Ratifizierung in verschiedene, voneinander getrennte Phasen aufzuteilen, um jenen Teilnehmerstaaten, die die Verabschiedung des Übereinkommensentwurfs von 2007 möglicherweise von ergänzenden, weiter auszuhandelnden und zu vereinbarenden Anforderungen abhängig machen wollen, zusätzliche Garantien für die Fortsetzung der Debatte zu bieten.<sup>122</sup> Der Schweizer Vorsitz befürwortete im Jahr 2014 diese Option und verknüpfte sie zudem mit der Anhebung der Schwelle für das Inkrafttreten des Übereinkommens, wie von Irland zwei Jahre zuvor vorgeschlagen.<sup>123</sup> Nach der Streichung der Fußnoten und der Überarbeitung der Schlussbestimmungen könnte der Übereinkommensentwurf von 2007 angenommen und zur Unterzeichnung aufgelegt werden, wobei ein Beschluss über seine Auflegung zur Ratifizierung zu einem späteren Zeitpunkt noch zu verabschieden wäre, möglicherweise durch den Beschluss eines künftigen Ministerrats. Zumindest wäre der Text des Übereinkommens damit kein bloßer Entwurf mehr, sondern ein verabschiedeter Text. Darüber hinaus würde die Unterzeichnung des Übereinkommens durch einen Teilnehmerstaat nach dem Völkerrecht auch dessen Verpflichtung nach sich ziehen, sich in gutem Glauben aller Handlungen zu enthalten die Ziel und Zweck des Übereinkommens vereiteln würden.<sup>124</sup> Die Aufteilung der Unterzeichnung und Ratifizierung des Übereinkommens in verschiedene Phasen hätte es bestimmten Teilnehmerstaaten ermöglicht, die Ratifizierung des Übereinkommens zu verhindern, bis ein konstituierendes Dokument vereinbart worden wäre. Darüber hinaus hätten diese Teilnehmerstaaten dies durch die Abgabe einer interpretativen Erklärung bei der Verabschiedung des Übereinkommens, wie oben dargelegt, unterstreichen können.

Die Zustimmung aller Teilnehmerstaaten wäre somit auf zwei oder drei getrennten Stufen erforderlich gewesen: zur Verabschiedung des Übereinkommens und seiner Auflegung zur Unterzeichnung, zur Auflegung des Übereinkommens zur Ratifizierung zu einem späteren Zeitpunkt und schließlich zum Inkrafttreten des Übereinkommens, wenn die Anhebung der Schwelle als

---

121 Vgl. Chairmanship (Ireland) Food for Thought Paper, a.a.O. (Anm. 74).

122 Vgl. Informal Helsinki +40 Working Group on Strengthening the OSCE Effectiveness and Efficiency, Food-for-Thought on Strengthening the Legal Framework of the OSCE, 16 July 2013, CIO.GAL/93/13, 9. Juli 2013, und Non-Paper, Proposal for further work on strengthening the legal framework of the OSCE in 2013, a.a.O. (Anm. 119), Absätze 4-5.

123 Vgl. CIO.GAL/108/14, 30. Juni 2014.

124 Nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 ist ein Staat verpflichtet, „sich aller Handlungen zu enthalten, die Ziel und Zweck des Vertrags vereiteln würden, a) wenn er [...] den Vertrag unterzeichnet [...] hat [...]“, Wiener Übereinkunft über das Recht der Verträge, Artikel 18, in: BGBl. 1985 Teil II, S. 927-960, hier S. 933.

drittes Element hinzugefügt wird, wie von Irland und der Ukraine nacheinander vorgeschlagen.

All diese Varianten würden die Kategorien von Teilnehmerstaaten mit unterschiedlichen Standpunkten gegenüber dem Übereinkommen vervielfachen: Einige würden es ohne Vorbehalte unterzeichnen, einige andere mit Vorbehalten in Bezug auf das konstituierende Dokument; einige würden es ratifizieren, während einige andere seine Ratifizierung verzögern oder von anderen Faktoren abhängig machen würden; eine vorläufige Anwendung würde die Situation noch verwirrender machen. Bereits 1993 hatte die vom Ausschuss Hoher Beamter der KSZE beauftragte Expertengruppe die Gefahr eines zweistufigen Systems klar vorhergesehen, bei dem der Rechtsstatus unter den Vertragsparteien zwar umfassend geregelt, in anderen Staaten jedoch nicht definiert wäre.<sup>125</sup> Der Fall des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), dessen angepasste und in Istanbul am 19. November 1999 unterzeichnete Fassung von der Russischen Föderation, Belarus, Kasachstan und der Ukraine, jedoch von keinem der NATO-Bündnispartner unterzeichnet wurde und bis heute nicht implementiert ist, sollte in der Tat im Hinterkopf behalten werden.<sup>126</sup>

Auf jeden Fall können die Verabschiedung und das Inkrafttreten des Übereinkommens nicht losgelöst von Fortschritten in der Frage eines konstituierenden Dokuments betrachtet werden.

#### *Option 2: Der Zwei-Dokumente-Ansatz: konstituierendes Dokument und der Übereinkommensentwurf von 2007*

Diese Option, die auf den Bericht des Weisenrats aus dem Jahr 2005 zurückgeht, besteht in der parallelen (oder konsekutiven) Verabschiedung eines konstituierenden Dokuments für die OSZE und des Übereinkommensentwurfs von 2007.

Der Vorschlag, über den Wortlaut eines Entwurfs eines konstituierenden Dokuments zu diskutieren, fand jedoch keinen Konsens. Wie bereits erwähnt, gilt die Hauptsorge dem Verlust an Flexibilität, der sich aus der Annahme eines konstituierenden Dokuments der OSZE ergeben könnte – ein Argument, das schon früh als irrelevant betrachtet wurde, da eine Mehrheit der Teilnehmerstaaten unmissverständlich zu verstehen gegeben hat, dass ein konstituierendes Dokument weder den gegenwärtigen Status der OSZE und die Art ihrer politischen Verpflichtungen noch die Flexibilität der Organisation und die

---

125 Vgl. CSCE Ad Hoc Group of Legal and Other Experts, Chairman's Working Paper No. 1, 17. September 1993, a.a.O. (Anm. 34), S. 3. Die Russische Föderation warnte auch vor „der Gefahr, die OSZE in zwei Gruppen von Teilnehmerstaaten zu spalten“, Statement by the legal expert of the Russian Federation at the 3rd meeting of the open-ended working group on the OSCE legal capacity, PC.DEL/717/00, 14. November 2000.

126 Vgl. Loïc Simonet, Trois ans après la suspension du Traité sur les forces conventionnelles en Europe par la Fédération de Russie: Retour sur les fondements juridiques d'un acte controversé, in: Revue générale de droit international public 1/2011, S. 157-173.

Autonomie und die Funktion der Durchführungsorgane der OSZE beeinträchtigen dürfe.<sup>127</sup> Die USA haben die Frage aufgeworfen, ob die IWG überhaupt ein Mandat zur Erörterung des Entwurfs des konstituierenden Dokuments hat, obwohl die 2011 hierzu beschlossenen Prinzipien eindeutig besagen, dass „die Diskussionen von einer aus Rechtsexperten bestehenden technischen Arbeitsgruppe geführt“ und „die Ergebnisse der informellen Arbeitsgruppe zur Kenntnis gebracht werden sollten [...]“.<sup>128</sup> Alles in allem sei das Thema eines konstituierenden Dokuments „überpolitisiert“, wie der irische Vorsitz 2012 unterstrich.<sup>129</sup>

### *Option 3: „Übereinkommen Plus“/Statut*

Diese Option beinhaltet die Überarbeitung des Übereinkommensentwurfs von 2007 mit dem Ziel, Bestimmungen gesetzlicher bzw. konstitutioneller Art für die OSZE in den Entwurf aufzunehmen, so dass das neue Dokument (umgangssprachlich „Übereinkommen Plus“ genannt) zusätzlich zu den Bestimmungen über Vorrechte und Immunitäten im Übereinkommensentwurf von 2007 auch Bestimmungen eines Statuts für die OSZE (z.B. Funktionen und Struktur der Organisation) enthalten würde. Die Ausarbeitung des „Übereinkommens Plus“ würde auch einige Änderungen an den Schlussbestimmungen des Übereinkommensentwurfs erfordern, einschließlich eines Konsenses als Voraussetzung für sein Inkrafttreten.

Um die potenziell nachteiligen Folgen einer umfassenderen erneuten Beschäftigung mit dem Übereinkommensentwurf so gering wie möglich zu halten, wurde den Teilnehmerstaaten geraten, den Umfang der Eingriffe in den Text klar festzulegen, indem sie darauf hinweisen, dass nur Änderungen oder Ergänzungen, die für die Umwandlung in ein Statut erforderlich sind, Gegenstand weiterer Verhandlungen sein würden.<sup>130</sup>

Am 2. Oktober 2014 brachte der Schweizer Vorsitz den Entwurf eines „Übereinkommens Plus“ bzw. eines Statuts in Umlauf, der 2015 auf Wunsch der Parlamentarischen Versammlung der OSZE geringfügig verändert wurde.<sup>131</sup>

---

127 „Hier sei angemerkt, dass das in der Vergangenheit vorgebrachte Argument, ein Gründungsvertrag, in dem der zwischenstaatliche Charakter der OSZE anerkannt wird, würde die Organisation ihrer Flexibilität berauben, nicht als relevant gelten kann: Es ist nicht das Rechtsdokument an sich, das einem Gremium Flexibilität verleiht, sondern es sind das diesem Gremium erteilte Mandat und die Mittel, mit denen es zur Durchführung seiner Aktivitäten ausgestattet wird, die es flexibel oder unflexibel machen.“ Die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, Non-Paper der Amtierenden Vorsitzenden, a.a.O. (Anm. 45), Absatz 11.

128 Principles for a discussion on a Constituent Document, a.a.O. (Anm. 67).

129 Chairmanship (Ireland) Food for Thought Paper, a.a.O. (Anm. 74).

130 Vgl. CIO.GAL/46/15, 8. April 2015.

131 Anhang zu CIO.GAL/173/14, 2. Oktober 2014.

#### *Option 4: Umsetzung des Beschlusses von Rom aus dem Jahr 1993 durch Unterzeichnung und Ratifizierung des Übereinkommensentwurfs von 2007*

Gemäß dieser Option würden die Teilnehmerstaaten den Übereinkommensentwurf als Mittel zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Ministerratsbeschluss von Rom aus dem Jahr 1993 unterzeichnen und ratifizieren, ohne dass ein weiterer Ministerratsbeschluss erforderlich wäre, eine Option, die bereits vom österreichischen Vorsitz im Jahr 2000 vorgesehen war.<sup>132</sup> Die Teilnehmerstaaten, die den Übereinkommensentwurf – aus welchen Gründen auch immer – problematisch finden, sind natürlich nicht gezwungen beizutreten und es steht ihnen frei, ihren 1993 eingegangenen Verpflichtungen auf andere Weise nachzukommen.

Diese Option wurde vom Schweizer Vorsitz in einem *Non-Paper* zusammengefasst, das am 2. Oktober 2014 in Umlauf gebracht wurde. Zuvor hatte die Schweiz als „Zwischenschritt“ vorgeschlagen, den Beschluss von Rom aus dem Jahr 1993 zu aktualisieren, um den erheblichen Veränderungen Rechnung zu tragen, die in der OSZE in den vergangenen zwei Jahrzehnten stattgefunden hatten, und damit die Unsicherheiten über den Rechtsstatus der OSZE und ihrer Institutionen bis zu einer umfassenden Lösung dieses Problems zu überbrücken.<sup>133</sup> Im Anschluss an die Sitzung der IWG vom 11. Juli 2014 führte der Schweizer Vorsitz eine Umfrage unter den Teilnehmerstaaten durch, um festzustellen, welche nationalen Maßnahmen zur Umsetzung des Beschlusses von Rom ergriffen wurden und welche Teilnehmerstaaten sich verpflichtet hatten, den Übereinkommensentwurf von 2007 vorläufig oder *de facto* anzuwenden.<sup>134</sup>

#### *Die Initiative des Generalsekretärs: die Mustervereinbarung*

Der österreichische Vorsitz hatte im Jahr 2000 vorgeschlagen, dass der Ministerrat ein bilaterales Musterabkommen zwischen der OSZE und den einzelnen Teilnehmerstaaten verabschiedet, das der Organisation Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten verleiht.<sup>135</sup> Die im Musterabkommen enthaltenen Bestimmungen könnten entsprechend den Vorrechten und Immunitäten angepasst werden, die der Teilnehmerstaat zu gewähren hat, je nachdem, ob er Gastgeberland einer Institution bzw. einer Mission ist oder nicht.

Diese Lösung bietet mehrere Vorteile. Der „bilaterale“ Ansatz wäre ein Kompromiss zwischen einseitigen Maßnahmen (durch die Gewährung von Rechtsfähigkeit sowie Vorrechten und Immunitäten nach innerstaatlichem Recht) und multilateralen Maßnahmen (durch die Ratifizierung eines Übereinkom-

---

132 Vgl. Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten der OSZE. Bericht des Ständigen Rates an den Ministerrat, a.a.O. (Anm. 47), Absatz 6.

133 Vgl. CIO.GAL/108/14, a.a.O. (Anm. 123), und CIO.GAL/173/14, a.a.O. (Anm. 131).

134 Vgl. CIO.GAL/152/14, 29. August 2014.

135 Vgl. CIO.GAL/114/00, a.a.O. (Anm. 48), Anhang 2.

mens über Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten). Durch den Abschluss eines solchen Abkommens mit der OSZE würde der betreffende Teilnehmerstaat implizit anerkennen, dass die Organisation die Fähigkeit hat, es abzuschließen. Dies wäre *de facto* eine implizite Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der OSZE nach dem Völkerrecht, die auch explizit in dem Abkommen festgehalten werden könnte. Als Partei des bilateralen Abkommens wäre die OSZE in einer stärkeren Position, um dessen ordnungsgemäße Anwendung durchzusetzen.<sup>136</sup>

Im Jahr 2015 führte Generalsekretär Lamberto Zannier, der als höchster Verwaltungsbeamter täglich mit den operativen Auswirkungen des gegenwärtigen rechtlichen Status der OSZE konfrontiert ist, in Eigeninitiative eine bilaterale Mustervereinbarung ein, mit der der Status der OSZE auf das für die Weiterführung ihrer Missionen erforderliche Mindestmaß gebracht würde. Die Mustervereinbarung wurde den Teilnehmerstaaten im Juli 2015 in Wien vorgeschlagen. Sie stellt eine Übergangslösung dar, die allein auf der dringenden operativen Notwendigkeit beruht, OSZE-Bedienstete und Vermögenswerte der Organisation in Staaten, in denen keine nationalen Maßnahmen zugunsten der OSZE ergriffen wurden, zu schützen. Dies ist getrennt von den laufenden politischen und rechtlichen Erörterungen in der informellen Arbeitsgruppe zu sehen.

Der Wortlaut der Vereinbarung<sup>137</sup> gewährt unter anderem Rechtsfähigkeit für die OSZE, Unverletzlichkeit ihrer Räumlichkeiten und Archive, Immunität von der Gerichtsbarkeit des Gastgeberlandes und Steuer- und Zollbefreiungen sowie Vorrechte und Immunitäten für Vertreter von Teilnehmerstaaten, die an OSZE-Treffen teilnehmen, für Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung und Bedienstete ihres Sekretariats, für Experten in den Missionen und für OSZE-Bedienstete unabhängig von ihrer Nationalität. Sobald die Vereinbarung abgeschlossen und in getreten Kraft ist, wird sie sich auf die OSZE und alle ihre Aktivitäten im Hoheitsgebiet des Gastgeberstaates erstrecken, darunter die Durchführung von Projekten, Sitzungen, Wahlbeobachtung usw.

Auf der Sitzung der IWG am 29. April 2016 ließ Polen erkennen, dass es die Gespräche über ein Abkommen über den Status der OSZE, einschließlich des BDIMR in Warschau, auf der Grundlage des vom Generalsekretär vorgeschlagenen Entwurfs einer Vereinbarung beschleunigen werde. Abgesehen von diesem konkreten Fall könnte diese innovative Option jedoch leider auf die gleichen Vorbehalte stoßen wie der Übereinkommensentwurf. Einige Delegationen hatten diese Option bereits im Jahr 2000 abgelehnt, da sie eine völkerrechtliche Grundlage für die Rechtspersönlichkeit der OSZE als Voraussetzung für den Abschluss bilateralen Abkommen betrachteten.<sup>138</sup> Auf der

---

136 Vgl. Die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, a.a.O. (Anm. 45), Absatz 23.

137 Zum Wortlaut siehe SEC.GAL/135/16, 8. September 2016.

138 Vgl. Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten der OSZE. Bericht des Ständigen Rates an den Ministerrat, a.a.O. (Anm. 47), Absatz 4.

Sitzung der IWG am 29. April 2016 erklärte die Russische Föderation erneut, dass die Rechtspersönlichkeit der OSZE Gegenstand eines kollektiven Vertrags sein solle und dass sie die Vereinbarung nicht als Teil der Lösung betrachte.

*Fazit: Die OSZE braucht Regeln*

„Der Fall der OSZE ist keine Erfolgsgeschichte, wenn es darum geht, ein politisches Gebilde in ein juristisches zu überführen.“<sup>139</sup>

Trotz langjähriger Versuche zur Formalisierung ihrer institutionellen Struktur bleibt der Rechtsstatus der OSZE ein ungelöstes Problem. Mehr als 40 Jahre nach der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki befindet sich die OSZE immer noch „in einer Art Schwebestadium, außerhalb der Sphäre des Völkerrechts“.<sup>140</sup> Das Problem lässt sich durchaus als Teil einer „Identitätskrise“ in Bezug auf den „Charakter“ der Organisation begreifen.<sup>141</sup>

Die Singularität der OSZE liegt nicht in ihrem unvollständigen Rechtsstatus, der mehrere andere internationale Organisationen gleichfalls charakterisiert. Sie ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass die Teilnehmerstaaten selbst (oder zumindest einige von ihnen) aus politischen Gründen der OSZE den Charakter einer internationalen Organisation verweigern und sie in einem Zustand „rechtlicher Minderjährigkeit“ halten. Wie die Völkerrechtskommission zu Recht hervorgehoben hat, „bestand die Mitgliedstaaten [der OSZE] darauf, dass kein dementsprechender Vertrag abgeschlossen wurde“.<sup>142</sup> Das macht die OSZE einzigartig, da es anderen internationalen Organisationen gelungen ist, das anfängliche Fehlen einer Rechtsgrundlage zu überwinden und sich in Richtung auf mehr Solidität und Effizienz zu entwickeln, auch wenn es Jahrzehnte gedauert hat. In einer Zeit, in der neue Arten von Bedrohungen die Sicherheit der euroatlantischen Region belasten, sei es als „eindeutig inakzeptabel“ anzusehen, einem nützlichen Forum absichtlich gemeinsame und klare Regeln über Status, Privilegien und Immunitäten vorzuenthalten.<sup>143</sup>

---

139 Vgl. Tufan Höbek, Legal Attributes of International Organizations in the Absence of a Constituent Legal Document. The Case of the OSCE, Exposé einer Dissertation, Universität Wien, 2011, S. 2.

140 Odello, a.a.O. (Anm. 22), S. 354.

141 Alexander Matwejew, Die Identitätskrise der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 67-90, hier: S. 67.

142 United Nations, Report of the International Law Commission, a.a.O. (Anm. 8), S. 45; Hervorhebung durch die Autoren.

143 Botschafter John Bernhard, Sonderberater des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die rechtliche Grundlage der OSZE, auf dem von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE am 27. April 2015 in Kopenhagen veranstalteten Seminar zum Thema „Der fehlende Rechtsstatus der OSZE“, zitiert nach: OSCE Parliamentary Assembly, Press Release, Time to tackle the OSCE's lack of legal status, say participants at Helsinki +40 seminar, Kopenhagen, 28. April 2015, unter: <http://www.osce.org/pa/154186>.

Das Fehlen einer Rechtspersönlichkeit schadet dem Ansehen der OSZE, da andere regionale oder internationale Organisationen die OSZE möglicherweise nicht als eine echte Organisation ernst nehmen oder in manchen Fällen nicht in der Lage sind, mit der OSZE als Partner zusammenzuarbeiten. Angesichts des zunehmenden Wettbewerbs und der Überlappung von Mitgliedschaften, Mandaten und Kapazitäten der in der euroatlantischen Region tätigen internationalen und regionalen Organisationen schafft es Ungewissheit über die Fähigkeit der OSZE – im Vergleich mit anderen Organisationen – Projekte durchzuführen.<sup>144</sup> Diese Probleme betreffen zwar hauptsächlich die OSZE selbst, schaffen aber auch Probleme für die Teilnehmerstaaten, die keine Verträge mit der OSZE abschließen können, sich über die Haftung der Organisation im Unklaren sind, Schwierigkeiten haben, die notwendigen Mittelzuweisungen in ihren nationalen Haushalten für eine Organisation sicherzustellen, deren Rechtsstatus angefochten wird, und die Schwierigkeiten haben, einer solchen Organisation Vorrechte und Immunitäten zu gewähren. Eine *De-jure*-Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der OSZE würde wesentlich dazu beitragen, die Organisation in die Lage zu versetzen, die ihr von ihren Teilnehmerstaaten übertragenen Mandate wirksam und effizient zu erfüllen und ihre zentrale Rolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur zu festigen. Sie würde ein einheitlicheres operatives Umfeld schaffen, das gegenwärtig bestehende Erfordernis, bilaterale Vereinbarungen mit den einzelnen Teilnehmerstaaten auszuhandeln, beseitigen sowie Vorrechte und Immunitäten festschreiben. Sie würde zweifellos die Sicherheit und die rechtliche Absicherung des OSZE-Personals vor Ort, insbesondere in „schwierigen Gebieten“, stärken und dazu beitragen, die mit komplizierten technischen Projekten verbundenen Risiken zu begrenzen. Sie würde damit alle Zweifel ausräumen, die es hinsichtlich der Rolle und der Arbeit der OSZE als regionale Sicherheitsorganisation gemäß Kapitel VIII der VN-Charta noch geben könnte; sie würde eine angemessene Risikobewertung und die Begrenzung potenzieller Haftungen ermöglichen, denen Teilnehmerstaaten oder OSZE-Bedienstete ausgesetzt sein könnten; sie würde das Ansehen der OSZE stärken und eine reibungslosere Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen erleichtern.

„[...] Regeln [können] Sicherheit, Konsequenz, Klarheit und einen Rahmen für die Aktivitäten bieten [...]. Wer mit Ihnen arbeitet, findet es einfacher, mit Ihnen zusammenzuarbeiten. Wer mit Ihnen arbeiten will, kann sich auf Ihren Status verlassen. Und wer für Sie arbeitet, versteht seine Verpflichtungen Ihnen gegenüber und Ihre Verpflichtungen ihm gegenüber.“<sup>145</sup>

---

144 Vgl. 1st Meeting of the Group of Legal Experts, a.a.O. (Anm. 77).

145 Brander, a.a.O. (Anm. 61), S. 19.

Letztlich geht es um den rechtlichen Schutz im Dienste menschlicher Sicherheit – sowohl den der 3.000 Personen, die sich für die Erfüllung des OSZE-Mandats einsetzen, als auch den der mehreren Millionen Menschen, die von den OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zu profitieren hoffen: Frieden und Sicherheit in der gesamten OSZE-Region – von Vancouver bis Wladivostok –, wirtschaftliche Entwicklung, Umweltschutz, Demokratie und Menschenrechte. „Die OSZE ist es allen ihren Mitarbeitern schuldig, die Frage ihrer Rechtspersönlichkeit zu klären“, wie der Weisenrat zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt zu Recht betont.<sup>146</sup>

Am 13. Juli 2016 veranstaltete das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht eine eintägige internationale Konferenz in Berlin. Unter dem Titel „Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Stärkung des rechtlichen Rahmens der OSZE“ sollte die Konferenz der Debatte über die Stärkung des rechtlichen Rahmens der OSZE neue Impulse geben. Im Gegensatz zu Sisyphus, der sich unermüdlich und ohne Hoffnung auf Erfolg abmühen muss, beweisen diese anhaltende Diskussion und Reflexion, dass in der OSZE noch immer eine Dynamik herrscht und sie die Chance hat, zu einer wahrhaft internationalen Organisation mit dem Status und den Vorrechten zu werden, die sie verdient. Aber „wir brauchen gerade jetzt einen politischen Schock in der OSZE, vor allem, wenn wir die Rechtsfrage endlich lösen wollen. Sonst könnten wir sehr wohl irrelevant werden“.<sup>147</sup>

---

146 Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine, Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, Juni 2015, S. 11, unter: <http://www.osce.org/networks/164561>.

147 João Soares (MP, Portugal), Leiter des Helsinki-+40-Projekts der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, bei der Eröffnung des von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE am 27. April 2015 in Kopenhagen veranstalteten Seminars zum Thema „Der fehlende Rechtsstatus der OSZE“, zitiert nach: OSCE Parliamentary Assembly, Press Release, a.a.O. (Anm. 143).



## Außenbeziehungen und Einflüsse



## Die Bedeutung Zentralasiens für China – eine chinesische Perspektive

### *Einführung: die Region Zentralasien*

Zentralasien ist reich an natürlichen Ressourcen und liegt im Herzen des eurasischen Kontinents. Seine geopolitische, geökonomische und geostrategische Bedeutung wuchs enorm, als die Staaten der Region nach dem Zerfall der Sowjetunion ihre Unabhängigkeit erlangten. In Zentralasien überschneiden sich die Interessen von mindestens drei großen Regional- und Weltmächten: China, Russland und den USA. Diese Großmächte versuchen, ihren Einfluss auszuweiten und ihre eigenen Interessen zu sichern. Die Region wird dadurch zu einem Ort der Zusammenarbeit, aber auch der Konkurrenz. Mit wehmütigem Blick auf die UdSSR ist Russland nach wie vor der Auffassung, Zentralasien gehöre zu seiner Interessensphäre. Gleichzeitig sind die meisten zentralasiatischen Länder politisch noch immer weitgehend von Russland abhängig und fungieren als Puffer zwischen Moskau und Peking. Für die USA ist das postsowjetische Zentralasien zu einem wichtigen Schauplatz für die Verbreitung von Demokratie und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus geworden, der zum einen aus Afghanistan eindringt, zum anderen aber auch aus den Radikalisierungs- und Islamisierungstendenzen in Zentralasien selbst herrührt. Insbesondere bei der Terrorismusbekämpfung findet eine umfangreiche bilaterale Zusammenarbeit zwischen den USA und den zentralasiatischen Ländern statt.<sup>1</sup> Nicht minder wichtig ist, dass Zentralasien nach der Einleitung der Reform- und Öffnungspolitik durch Peking und nach der Auflösung der Sowjetunion für China zu einer Region von zentraler Bedeutung wurde. China versucht nicht nur, seine Rohstoffimporte zu diversifizieren und sich gleichzeitig mittels der Initiative „Ein Gürtel, eine Straße“ über Zentralasien mit Europa zu verbinden. Peking versucht auch, seine unruhigen westlichen Provinzen zu stabilisieren und wirtschaftlich zu entwickeln, indem es zur Stabilisierung und Sicherheit Zentralasiens beiträgt. In den letzten Jahrzehnten haben Wissenschaftler und Politiker sich mit der Rolle, den Interessen und der Stellung Chinas in den internationalen Beziehungen<sup>2</sup> ebenso auseinandergesetzt wie mit Chinas wachsender Bedeutung in

---

1 Vgl. z.B. die Websites des Asia-Pacific Center for Security Studies, unter: <http://www.apcss.org>, und des US-Außenministeriums, unter: <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2012/182643.htm>, zur US-Politik in Zentralasien und zur Zusammenarbeit zwischen den USA und zentralasiatischen Staaten im Bereich Terrorismusbekämpfung.

2 Vgl. Anton E. Mal'cev, Osobennosti politiki KNR v Centralnoj Azii v ocenkach rossiskich i zapadnych učënych [Die Besonderheiten der Zentralasienpolitik der Volksrepublik China aus Sicht russischer und westlicher Wissenschaftler], in: *Sravnitel'naja politika i geopolitika* 4/2012, S. 17-31, hier: S. 17.

der Region, insbesondere in Zentralasien. Damit stellt sich auch die Frage nach der Bedeutung Zentralasiens für China. Aufgrund des über viele Jahre bestehenden Einflusses zunächst der UdSSR und später Russlands auf Zentralasien wird China gemeinhin als „Newcomer“<sup>3</sup> in der Region wahrgenommen. Dies trifft jedoch nur zum Teil zu. Die Stärkung der bilateralen Beziehungen zwischen China und den zentralasiatischen Ländern, Chinas aktive Rolle in der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), das steigende Interesse Chinas an zentralasiatischen Energieressourcen und Märkten sowie die Umsetzung der Initiative „Ein Gürtel, eine Straße“ zeugen allesamt von Chinas zunehmendem Engagement in der Region seit der Auflösung der Sowjetunion. Aber auch die seit Jahrtausenden zwischen China und Zentralasien bestehenden traditionellen und besonderen Beziehungen, die auf die antike Seidenstraße zurückgehen und die die Grundlage nicht nur für die Zusammenarbeit, sondern auch für wechselseitiges Lernen bildeten, sollten nicht vergessen werden.<sup>4</sup>

In Anbetracht dessen, dass in Europa kein wissenschaftlicher Diskurs über die Bedeutung Zentralasiens für China stattfindet, soll im Folgenden die chinesische Sichtweise in dieser Frage kurz dargestellt werden.

### *Die wichtigsten Phasen der Beziehungen zwischen China und Zentralasien*

Mit Zentralasien verbindet China nicht nur eine ca. 3.300 km lange gemeinsame Grenze (mit Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan),<sup>5</sup> womit China wie kein anderes Land in unmittelbarer Nähe zu mehreren zentralasiatischen Ländern liegt;<sup>6</sup> die Staaten Zentralasiens sind für China auch Nachbarn und Kooperationspartner, mit denen es eine lange Geschichte des gegenseitigen wirtschaftlichen und kulturellen Austauschs teilt. Die geographische Nähe erklärt auch, warum Zentralasien für China von großer geopolitischer, geoökonomischer und sicherheitspolitischer Bedeutung ist, vor allem angesichts der terroristischen Bedrohungen, die gegenwärtig sowohl von Afghanistan über die zentralasiatischen Staaten als auch unmittelbar von den zentralasiati-

---

3 Vgl. z.B. European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, Old games, new players: Russia, China and the struggle for mastery in Central Asia, August 2012, unter: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO-INTA\\_SP\(2012\)491436](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO-INTA_SP(2012)491436).

4 Vgl. Sun Zhuangzhi, The Relationship between China and Central Asia, in: Iwashita Akihiro (Hrsg.), Eager Eyes Fixed on Eurasia, Vol 1: Russia and Its Neighbors in Crisis, Slavic Eurasian Studies 16-1/2007, S. 41-63, unter: [http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no16\\_1\\_ses/contents.html](http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no16_1_ses/contents.html).

5 Vgl. Zhang Ning, Zhuanjia jieshao: zhongguo yu zhongya guojia jiaowang hezuo san jieduan [Experten: Drei Phasen der Handels- und Kooperationsbeziehungen Chinas mit den Ländern Zentralasiens], Renminwang – zhongguo gongchandang xinwenwang, 7. September 2013.

6 Vgl. Zhao Huasheng, Qianping zhongmei sanda zhanlue zai zhongya de gongchu [Ein kurzer Kommentar zur Koexistenz der drei großen Strategien Chinas, Russlands und der USA in Zentralasien], in: Guoji-guancha 1/2014, S. 96-109, hier: S. 105.

schen Staaten selbst ausgehen, und der Aktivitäten der Separatisten im chinesischen Uigurischen Autonomen Gebiet Xinjiang, die oftmals Unterstützung aus zentralasiatischen Ländern erhalten, was die chinesische Regierung ebenso beunruhigt.<sup>7</sup>

China hat den Beziehungen zu Zentralasien im Rahmen seiner Gesamtstrategie des Aufbaus guter und freundschaftlicher Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten schon immer hohe Priorität eingeräumt.<sup>8</sup> Seit der Auflösung der Sowjetunion sind diese Beziehungen noch wichtiger geworden.

Nach dem Zerfall der Sowjetunion erkannte China die neuen unabhängigen zentralasiatischen Staaten unverzüglich an und begann mit ihnen zusammenzuarbeiten. Diese Zusammenarbeit kann in drei Phasen eingeteilt werden, die jeweils rund zehn Jahre dauerten.

Die erste Phase – von 1991 bis 2000 – war durch die Lösung von Problemen geprägt, die noch auf die Sowjetzeit zurückgingen: die Grenzziehung und die Verbesserung der Grenzsicherheit. Diese Probleme wurden Ende der 1990er Jahre im Rahmen der „*Shanghai Five*“ gelöst. Die wichtigsten Abkommen zwischen China und den zentralasiatischen Ländern wurden 1996 (Abkommen zwischen Russland, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und China über Vertrauensbildung im militärischen Bereich im Grenzgebiet, unterzeichnet in Shanghai) und 1997 (Abkommen über die beiderseitige Reduzierung der Streitkräfte in den Grenzgebieten zwischen China, Russland, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan, unterzeichnet in Moskau) geschlossen.<sup>9</sup> Dies führte nicht nur zu dem historisch seltenen Fall einer friedlichen Beilegung von Grenzstreitigkeiten, sondern schuf auch eine solide Basis für die weitere, auf Freundschaft und Vertrauen beruhende Zusammenarbeit zwischen China und den zentralasiatischen Ländern.

Die zweite Phase – von 2001 bis 2010 – gilt als die fruchtbarste Zeit in den chinesisch-zentralasiatischen Beziehungen. Sie war geprägt von einer verstärkten Zusammenarbeit bei der Terrorbekämpfung, der Gründung der SOZ im Jahr 2001 sowie einer raschen Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die dazu führte, dass China mit einem deutlichen Anstieg des Investitions- und Handelsvolumens von 1,509 Milliarden US-Dollar im Jahr 2001 auf 45,94 Milliarden im Jahr 2012 zu einem der größten Investitions- und Handelspartner der Region wurde. In dieser Phase wurde Zentralasien zu einem der wichtigsten Öllieferanten für China und einem der Hauptziele chinesischer Auslandsinvestitionen.<sup>10</sup>

---

7 Vgl. Luba v. Hauff, A Stabilizing Neighbor? The Impact of China's Engagement in Central Asia on Regional Security, DGAPanalyse 3/2013.

8 Vgl. David Lamoureux, The Shanghai Cooperation Organization: Assessing China, in: Journal of Energy Security, 14. Dezember 2001, unter: [http://www.ensec.org/index.php?Itemid=386&catid=121:contentenergysecurity1111&id=331:the-shanghai-cooperation-organization-assessing-chinas-energy-strategy-in-central-asia&option=com\\_content&view=article](http://www.ensec.org/index.php?Itemid=386&catid=121:contentenergysecurity1111&id=331:the-shanghai-cooperation-organization-assessing-chinas-energy-strategy-in-central-asia&option=com_content&view=article).

9 Vgl. Zhang, a.a.O. (Anm. 5).

10 Vgl. ebenda.

Die dritte Phase hat im Jahr 2011 begonnen und hält bis heute an. Ihre wesentlichen Merkmale sind eine weiter intensivierte und vertiefte Zusammenarbeit sowie die Aufnahme der Zusammenarbeit in neuen Bereichen wie z.B. Bildung, Wissenschaft und Technik, Kultur, Umweltfragen und Landwirtschaft. Dies findet parallel zu der Zusammenarbeit im Rahmen der Initiative „Ein Gürtel, eine Straße“ statt.

### *Dimensionen der Beziehungen zwischen China und Zentralasien*

Wie oben skizziert, haben sich die Prioritäten der chinesischen Zentralasienpolitik in den letzten Jahrzehnten relativ schnell von der erfolgreichen Lösung von Grenzproblemen, dem Schutz der Grenzen und der Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung auf die Stärkung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen verlagert.<sup>11</sup> Diese Beziehungen weisen mindestens drei Dimensionen auf.

### *Geostrategie und Sicherheit*

Zentralasien ist für China von großer geostrategischer und sicherheitspolitischer Bedeutung. Zu Chinas Nachbarn in der Region gehören Staaten, in denen in den letzten Jahren islamische Radikalisierung und Terrorismus, mangelnde politische Stabilität sowie ein zunehmender Nationalismus deutlicher zutage getreten sind.<sup>12</sup> Diese Umstände haben China dazu veranlasst, mit den zentralasiatischen Staaten und Russland in sicherheitsrelevanten Fragen, u.a. bei der Terrorismusbekämpfung, sowohl bilateral als auch innerhalb regionaler Organisationen wie der SOZ zusammenzuarbeiten.

Eine weitere Sicherheitsdimension von hoher politischer Relevanz für China ist die Frage der uigurischen Minderheiten, die im Uigurischen Autonomen Gebiet Xinjiang leben. Xinjiang grenzt an Kirgisistan, wo es ebenfalls eine uigurische Minderheit gibt. Die Ostturkestan-Befreiungsorganisation (*East Turkestan Liberation Organization*, ETLO) führt in beiden Ländern separatistische Aktivitäten durch.<sup>13</sup> Für China ist dieses Thema mit Blick auf die terroristische Bedrohung im eigenen Land höchst relevant. Zudem besteht die Möglichkeit, dass die chinesische Provinz Terroristen aus den Nachbarländern beherbergt. Neben terroristischen Aktivitäten geht von den Uiguren vor allem jedoch eine Bedrohung durch ihre separatistischen Aktivitäten aus, die auf ihrem Wunsch beruhen, einen eigenen Staat „Ostturkestan“ zu gründen. Die chinesische Regierung reagiert auf das Thema Separatismus, sei es bezüglich der Uiguren, der Tibeter oder der Taiwaner, äußerst empfindlich und

---

11 Vgl. Mal'cev, a.a.O. (Anm. 2), S. 17-18.

12 Vgl. Mariya Y. Omelicheva, *Counterterrorism Policies in Central Asia*, London 2011.

13 Vgl. dies., *Convergence of Counterterrorism Policies: A Case Study of Kyrgyzstan and Central Asia*, in: *Studies in Conflict & Terrorism* 10/2009, S. 893-908, hier: S. 899-900.

betrachtet separatistische Bestrebungen als eine unmittelbare Bedrohung nicht nur für das politische System, sondern auch für die Existenz des Staates selbst.

China ist über die Unterstützung zentralasiatischer Staaten für die Uiguren und ihre separatistischen Aktivitäten beunruhigt. Als Gegenmaßnahme übt China oftmals Druck auf zentralasiatische Staaten aus, in denen diese Aktivitäten am deutlichsten zu beobachten sind, so vor allem Kirgisistan. Ein Beispiel hierfür ist, dass kirgisische Gerichte auf Druck Chinas mehrere Uiguren wegen terroristischer Bombenanschläge und des Versuchs, einen Ableger der uigurischen Separatistenbewegung in Kirgisistan zu gründen, verurteilt,<sup>14</sup> diverse Organisationen und politische Parteien – darunter die ETLO<sup>15</sup> – verboten und mehrere Zeitungen in Kirgisistan geschlossen haben.<sup>16</sup> China nutzt auch die SOZ und die Shanghaier Konvention über die Bekämpfung des Terrorismus dazu, in der Frage des uigurischen Separatismus und Terrorismus Einfluss auf die zentralasiatischen Staaten zu nehmen. In Übereinstimmung mit der Konvention wurden Uiguren in Zentralasien von den örtlichen Gerichten strafrechtlich verfolgt und an China ausgeliefert.<sup>17</sup> Mehrere Faktoren sind dafür verantwortlich, dass religiöser Extremismus als Gefahr für China auf einer Stufe mit Terrorismus steht, auch wenn China kaum Probleme mit dieser Form des Extremismus hat. Dieselben Faktoren haben Zentralasien dazu veranlasst, Separatismus als eine dem Terrorismus vergleichbare Gefahr einzustufen, obwohl er dort eigentlich gar kein Thema ist. Zu diesen Faktoren gehören die geographische Nähe, politische und – in gewissem Maße – kulturelle Ähnlichkeiten sowie eine gewisse Abhängigkeit von China bzw. genauer gesagt wirtschaftliche und sogar politische Vorteile, die gute und intakte Beziehungen zu China für die zentralasiatischen Staaten haben könnten, ganz zu schweigen von der Notwendigkeit, sich gemeinsamen Herausforderungen zu stellen. Aus diesem Grunde werden die „drei Übel“ – Terrorismus, Separatismus und religiöser Extremismus – in der SOZ von den Mitgliedstaaten stets in einem Zug genannt.

#### *Wirtschaftliche Zusammenarbeit*

Von allen Formen der Zusammenarbeit zwischen China und den zentralasiatischen Ländern ist die wirtschaftliche Zusammenarbeit in der jüngeren Forschungsliteratur wahrscheinlich die am meisten diskutierte, insbesondere seit Pekings Ankündigung der Initiative „Ein Gürtel, eine Straße“. Für Chinas Pläne, sich enger an Europa anzubinden, sind die zentralasiatischen Länder

---

14 Vgl. ebenda, S. 889.

15 Vgl. Elmurad Zusupaliev, Zakon o borbe s ekstremizmom prinjat v Kyrgyzstane [Das in Kirgisistan verabschiedete Gesetz über die Bekämpfung des Terrorismus], Fergana.ru, 7. September 2005.

16 Vgl. Chung Chien-peng, The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia, in: The China Quarterly, Dezember 2004, S. 989-1009, hier: S. 999.

17 Vgl. Omelicheva, a.a.O. (Anm. 12), S. 61-62.

von entscheidender Bedeutung. China hat auch ein pragmatisches Interesse daran, seine Rohstoffimporte zu diversifizieren und Zugang zu den zentralasiatischen Ressourcen und Märkten zu erlangen. Eine Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zu Zentralasien ist gleichzeitig Teil der chinesischen Außenpolitik, die auf die Stärkung gutnachbarschaftlicher Beziehungen ausgerichtet ist, sowie Teil der früheren Strategie Chinas, zum wichtigsten Wirtschaftspartner der Entwicklungsländer zu werden.

Seit der Vorstellung zunächst der Initiative „Wirtschaftsgürtel Seidenstraße“ im September 2013<sup>18</sup> und danach der Initiative „Ein Gürtel, eine Straße“ im Herbst 2014 durch Präsident Xi Jinping,<sup>19</sup> haben Chinas wirtschaftliche – wie auch andere – Aktivitäten in Zentralasien zugenommen. Die Länder der Region und die internationale Gemeinschaft haben darauf sowohl mit positivem Interesse als auch mit Besorgnis hinsichtlich der Absichten Chinas und der Intensität seines Engagements in der Region reagiert. Auch schon vor diesen Initiativen – jedoch erst nach der Zunahme der wirtschaftlichen Präsenz Chinas in und seinen Hilfeleistungen für Zentralasien – haben die Führungen einiger zentralasiatischer Länder Chinas Engagement zwar begrüßt, aber auch bereits damit begonnen, „eine allgemeine Furcht davor“ zum Ausdruck zu bringen, „dass Chinas Finanzhilfen ein vergiftetes Geschenk sein könnten und dass Chinas Investitionen durch diese soft power zu wirtschaftlicher Abhängigkeit und politischem Vasallentum führen könnten“.<sup>20</sup>

Die Initiative „Ein Gürtel, eine Straße“ wird oftmals vor dem Hintergrund der politischen und wissenschaftlichen Debatten über die Rolle Chinas nicht nur in der Region, sondern auch im Gesamtsystem der internationalen Beziehungen betrachtet. Mitunter wird sie sogar als ein Aspekt von Chinas „Politik der neuen Weltordnung“ verstanden. Über diese ist zwar noch nicht viel bekannt,<sup>21</sup> sie wird jedoch zuweilen als Herausforderung für die westliche Weltordnung angesehen.<sup>22</sup> Was aber sagen chinesische Wissenschaftler und Offizielle zu dieser Initiative sowie zur Rolle Zentralasiens in dieser Initiative und in Chinas Außenpolitik im Allgemeinen?

#### *„Ein Gürtel, eine Straße“ und die Rolle Zentralasiens in der chinesischen Außenpolitik*

Für die Chinesen besitzt die alte Seidenstraße einen hohen historischen und kulturellen Wert. Sie steht für die Notwendigkeit und Unumgänglichkeit der

---

18 Vgl. Zhao, a.a.O. (Anm. 6), S. 98.

19 Vgl. Pan Zhiping, Zhongya diyuan zhengzhiboyi ji qi xindongxiang [Neue Trends im geopolitischen Spiel in Zentralasien], in: Shihezi daxue xuebao (zhexue shehui kexueban) 2/2015, S. 1-3, hier: S. 3.

20 Lamoureux, a.a.O. (Anm. 8; alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

21 Vgl. Mal'cev, a.a.O. (Anm. 2), S. 17-18, zu den Diskursen unter russischen, europäischen und amerikanischen Wissenschaftlern über die Stellung Chinas im System der internationalen Beziehungen sowie über Chinas Außen- und Weltpolitik.

22 Vgl. Nadine Godehardt, No End of History. A Chinese Alternative Concept of International Order?, SWP Research Paper 2016/RP 02, Januar 2016

Verschmelzung der europäischen und der asiatischen Zivilisation und die Regeln für den Austausch zwischen ihnen. Die Seidenstraße gilt als ein erfolgreiches Beispiel für die Zusammenarbeit und den Austausch zwischen zwei Teilen der Welt, von denen beide profitieren – und aus chinesischer Sicht auch als ein Modell für die Gegenwart. „Ein Gürtel, eine Straße“ hat somit tiefe historische Wurzeln und verfügt über ein großes akkumuliertes kulturelles Kapital und große Kontinuität. Das oberste Ziel dieser Initiative ist die weitere Zusammenarbeit mit dem eurasischen Raum und die Bildung einer Gemeinschaft mit gemeinsamen Interessen zwischen allen Ländern der Region.<sup>23</sup>

Ein gemeinsames kulturelles Erbe sowie gemeinsame Herausforderungen und Probleme erklären den Unterschied zwischen Chinas Verhalten gegenüber zentralasiatischen (und ostasiatischen) Ländern im Vergleich zu anderen Regionen. Chinesische Zentralasien- und Russlandexperten heben die wichtige Rolle hervor, die Zentralasien als Nachbarregion für China spielt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass China gegenüber den Ländern Zentralasiens besondere politische Prinzipien und Strategien anwenden würde, auch wenn sich einige seiner politischen Strategien in der Region aufgrund der geographischen und strategischen Lage Zentralasiens von denen in anderen Regionen unterscheiden. Es bedeutet auch nicht, dass Zentralasien für China wichtiger ist als andere Regionen, mit denen es zusammenarbeitet. Experten zufolge ist die Initiative zudem nicht auf Zentralasien beschränkt, sondern bezieht sich auch auf andere asiatische, europäische und afrikanische Regionen, die an dieser Route liegen.<sup>24</sup>

#### *Politischer Einfluss*

Offiziell bekundet China seinen Willen, die regionale Zusammenarbeit und gutnachbarschaftliche Beziehungen mit seinen Nachbarländern im Sinne eines harmonischen Asiens zu fördern, und ruft zu gegenseitigem Respekt und Vertrauen ungeachtet aller Differenzen auf: „China will [... kein] Land von der Teilnahme an der regionalen Zusammenarbeit ausschließen. Chinas Wohlstand, seine Entwicklung und seine dauerhafte Stabilität stellen für seine Nachbarn eine Chance dar und keine Bedrohung.“<sup>25</sup> China betrachtet eine Vertiefung der Zusammenarbeit mit seinen Nachbarländern als wichtigen Be-

---

23 Vgl. Xing Guangcheng, Sichouzhilu de lishi jiazhi yu dangdai qishi [Historischer Wert und heutige Bedeutung der Seidenstraße], in: Guangming ribao, 20. Oktober 2014.

24 Vgl. The Silk Road Project and Strategic Interests of Russia and China, Russian International Affairs Council, 20. Dezember 2013 (Interview mit Zhao Huasheng), unter: [http://russiancouncil.ru/en/inner/?id\\_4=2884](http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=2884).

25 Information Office of the State Council of the People's Republic of China, China's Peaceful Development, White Paper, 6. September 2011, III. China's Foreign Policies for Pursuing Peaceful Development, unter: [http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node\\_7126562.htm](http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7126562.htm).

standteil seiner Bemühungen, einen Beitrag zur Wahrung einer stabilen und friedlichen Sicherheitslage in der Region zu leisten.<sup>26</sup>

Einige chinesische Wissenschaftler betonen allerdings, dass Chinas Beziehungen zu Zentralasien und die Initiative „Ein Gürtel, eine Straße“ zwar dazu geeignet sind, das internationale Image des Landes zu verbessern und seinen Einfluss in der Region zu verstärken,<sup>27</sup> aber keineswegs dazu gedacht sind, in Zentralasien eine chinesische Interessensphäre zu schaffen. Gute Beziehungen zu Ländern zu unterhalten, die nicht nur ähnliche Traditionen und eine ähnliche Geschichte haben, sondern auch ähnliche politische Systeme – nämlich undemokratische<sup>28</sup> –, ist auch dem Image des chinesischen Regimes im eigenen Land zuträglich.

China unterhält nicht nur bilaterale politische Beziehungen mit den zentralasiatischen Ländern, sondern arbeitet mit ihnen auch in regionalen Organisationen wie der SOZ zusammen. Die meisten chinesischen Wissenschaftler sind der Meinung, dass die SOZ eine geeignete Plattform für die Zusammenarbeit zwischen China und seinen Partnern ist. Sie schafft gegenseitiges Verständnis und ermöglicht es allen Beteiligten, gemeinsame Bedrohungen und Ängste kooperativ zu bewältigen. Für China ist die Teilnahme an multilateralen Institutionen und Organisationen eine etwas zweischneidige Angelegenheit. Einerseits profitiert China davon, als aktiver und verantwortungsvoller Akteur auftreten, seine friedlichen Absichten demonstrieren und so die Wahrnehmung Chinas als Bedrohung abschwächen zu können. China kann ebenso seine „Verpflichtung auf die diplomatische Lösung von Problemen [demonstrieren] und der Möglichkeit entgegenwirken, dass sich die Nachbarstaaten gegen China ‚zusammentun‘, auch wenn seine politische, wirtschaftliche und militärische Macht weiter zunimmt“.<sup>29</sup> Andererseits musste China so manches Mal seine traditionellen bilateralen Beziehungen opfern und versuchen, Probleme – darunter auch einige, auf die China empfindlich reagiert – am multilateralen Tisch zu lösen. Die heikelsten Fragen – wie etwa jene im Zusammenhang mit Chinas Souveränität und seiner staatlicher Integrität – werden von China jedoch nach wie vor auf bilateraler Basis geklärt.

---

26 Vgl. Xia Liping, How China thinks about national security, in: Ron Huiskin (Hrsg.), *Rising China: Power and Reassurance*, März 2009, S. 103-118, hier: S. 107, unter: <http://press.anu.edu.au/?p=61661>.

27 Vgl. Interview mit Zhao, a.a.O. (Anm. 24).

28 Kirgisistan bildet hier dank seiner Bemühungen um eine demokratische Entwicklung in gewisser Hinsicht eine Ausnahme. Aber auch Kirgisistan kann noch nicht als eine typische, funktionierende Demokratie bezeichnet werden.

29 Bates Gill, China's new security multilateralism and its implications for the Asia-Pacific region, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), *SIPRI Yearbook 2004*, Oxford 2004, S. 207-230, hier: S. 230.

*Die Koexistenz chinesischer, russischer und amerikanischer Initiativen:  
Kooperation versus Konkurrenz – besteht die Gefahr einer offenen  
Konfrontation?*

Betrachtet man die Beziehungen zwischen China und Zentralasien, ist es wichtig, auch den größeren Zusammenhang zu berücksichtigen, d.h. die Interaktion und die Koexistenz mehrerer Regional- und Weltmächte in der Region: China, Russland und die USA. Wie bereits erwähnt, gibt es momentan mindestens drei voneinander unabhängige wirtschaftliche und politische Initiativen, in die zentralasiatische Staaten involviert sind und die von drei verschiedenen, miteinander konkurrierenden Mächten – China („Ein Gürtel, eine Straße“), Russland (Eurasische Wirtschaftsunion, EAWU) und den USA („Neue Seidenstraße“ bzw. „Seidenstraßenstrategie“) – vorangetrieben werden. Dass es diese Initiativen gibt, zeigt das große Interesse dieser Länder an Zentralasien und die Bedeutung, die sie der Region beimessen. Es zeigt aber auch, dass Großmächte es sich heute – anders als zur Zeit des Kalten Krieges – nicht mehr leisten können, kleine und mittelgroße Mächte zu unterschätzen oder sie lediglich als Mittel zum Erreichen ihrer eigenen Ziele im globalen Spiel zu benutzen. Stattdessen müssen sie sie durch fairen Wettbewerb und attraktive Angebote einbinden. Aufgrund seiner besonderen geographischen und strategischen Lage kann sich Zentralasien aus den zur Verfügung stehenden Alternativen die beste aussuchen. Die zentralasiatischen Länder sind bestrebt, ihre politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erhöhen und gleichzeitig die Unterstützung der Großmächte zu gewinnen, wobei sie danach trachten, die wirtschaftlichen und politischen Vorteile zu maximieren, ohne allzu sehr unter externe Einflussnahme oder Kontrolle zu geraten. Das Nebeneinander der drei verschiedenen Initiativen liefert Zentralasien die perfekten Voraussetzungen dafür, den größtmöglichen Nutzen aus ihnen zu ziehen und gleichzeitig die direkte Kontrolle zu vermeiden.

Doch wie sieht China die Koexistenz dieser drei Initiative und wie beurteilt es seine eigenen Chancen in Zentralasien?

Chinesische Zentralasien- und Russlandexperten sagen voraus, dass der politische Wettbewerb zunehmen, jedoch nicht zu einer direkten Konfrontation führen wird. Die drei Hauptmächte in der Region werden entweder noch stärker miteinander konkurrieren und sich feindlich gegenüberstehen oder die drei bestehenden Initiativen werden in Form einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit miteinander verschmelzen. Letzteres Szenario wird als das wünschenswerteste betrachtet, da alle Beteiligten davon profitieren würden. Gleichzeitig gehen die chinesischen Experten davon aus, dass Zentralasien unabhängig davon, welche der Initiativen sich durchsetzen wird, durch Verkehrsnetze und sonstige Infrastruktur eingebunden werden wird.<sup>30</sup>

Die Aufrechterhaltung freundschaftlicher und friedlicher Beziehungen zueinander ist sowohl für China als auch für Russland von entscheidender Be-

---

30 Vgl. Zhao, a.a.O. (Anm. 6), S. 109.

deutung. Chinas Einfluss und sein Engagement in Zentralasien, einer Region, die Russland traditionell als Teil seiner eigenen Interessensphäre betrachtet, könnten in Moskau ein gewisses Missfallen hervorrufen. Präsident Xi erklärte nach der Ankündigung der chinesischen Initiative offiziell, dass China nicht danach strebe, in der Region einen Einfluss- oder Herrschaftsbereich zu errichten, und rief zur Zusammenarbeit mit Russland auf. Diese Botschaft sollte Moskau zeigen, dass China nicht vorhat, Russland in der zentralasiatischen Region herauszufordern, sondern vielmehr in einer Atmosphäre der Kooperation mit Moskau zusammen oder parallel zu Moskau zu arbeiten. Chinesische Experten haben – wahrscheinlich auch, um jegliche Bedenken gegenüber einem möglichen Wunsch Chinas, Zentralasien zu seiner Interessensphäre zu machen, auszuräumen – ebenfalls erklärt, dass die Beziehungen zwischen China und Zentralasien ganz normal zur chinesischen Diplomatie und Außenpolitik gehören.<sup>31</sup>

Chinesischen Regionalexperthen zufolge stehen die Initiative „Ein Gürtel, eine Straße“ und ihre Umsetzung in keinerlei Widerspruch zur EAWU, sondern ergänzen sie vielmehr und verbessern damit die gegenseitige Zusammenarbeit sowohl in Zentralasien also auch zwischen Europa und Asien.<sup>32</sup> Dies ist mittlerweile auch die offizielle Position der SOZ, der sowohl Russland als auch China angehören. Die SOZ unterstützt offiziell die chinesische Initiative „Ein Gürtel, eine Straße“ und das russische EAWU-Projekt.<sup>33</sup>

Aus chinesischer Sicht können die drei Initiativen, einschließlich der amerikanischen „Neuen Seidenstraße“, friedlich nebeneinander existieren und sich ergänzen, da ihre jeweiligen Stärken kombiniert und so zu einer fruchtbaren und für alle Seiten gewinnbringenden Zusammenarbeit führen können, bei der die Stärken der einen Initiative die Schwächen der anderen ausgleichen. Die Stärke der amerikanischen Initiative „Neue Seidenstraße“ liegt in ihrer relativ ausgewogenen internen politischen Struktur, in der nicht zwischen „führenden“ und „gewöhnlichen“ Mitgliedsländern unterschieden wird und die zentralasiatischen Länder, Afghanistan und die südostasiatischen Länder gleichberechtigt sind. Die EAWU bezieht ihre Stärke aus den bestehenden politischen Verbindungen zwischen Zentralasien und Russland, die noch aus der Sowjetzeit stammen. Russland mangelt es jedoch an wirtschaftlicher Stärke, während China zweifellos die stärkste Wirtschaftsmacht in der Region ist. Einer der Nachteile der Initiative „Ein Gürtel, eine Straße“ besteht den chinesischen Experten zufolge darin, dass humanitäre Fragen in diesen Beziehungen keine Beachtung finden. Auch besteht eine Diskrepanz oder sogar ein Konflikt zwischen Chinas Image und seinen erklärten Zielen in Zentralasien. Dies ist nicht nur auf historische Umstände und Fehlinterpretationen der Absichten Chinas und seines Vorgehens seitens der zentralasiati-

---

31 Vgl. Interview mit Zhao, a.a.O. (Anm. 24).

32 Vgl. ebenda.

33 Vgl. Eleanor Albert, The Shanghai Cooperation Organization, Council on Foreign Relations, CFR Backgrounders, 14. Oktober 2015, unter: <http://www.cfr.org/china/shanghai-cooperation-organization/p10883>.

schen Staaten zurückzuführen, sondern es ist auch die Folge einiger wenig hilfreicher chinesischer Strategien und einer chinesischen Rhetorik bezüglich Pekings Zusammenarbeit mit Zentralasien und der Frage der „chinesischen Bedrohung“.<sup>34</sup> Chinesische Experten glauben, dass die zentralasiatische Elite China nicht gut genug versteht. Sie begrüßen Pekings verstärktes wirtschaftliches Engagement in der Region, äußern sich aber dennoch darüber zutiefst besorgt. Kurzfristig scheint die von Russland geführte EAWU größere Erfolgsaussichten zu haben, langfristig hat jedoch das chinesische Projekt „Ein Gürtel, eine Straße“ das größte Potenzial.<sup>35</sup>

Politisch liegt der Initiative „Ein Gürtel, eine Straße“ die Idee der friedlichen Koexistenz zugrunde. Sie soll eine für alle Beteiligten vorteilhafte Zusammenarbeit fördern und steht allen Staaten in Europa und Asien offen. Als ein Raum der Zusammenarbeit, der alle Länder umfasst, die bereit sind, sich an ihr zu beteiligen, zielt die Initiative auf die Förderung von Frieden und Entwicklung ab. Probleme wie die Ukrainekrise, deren Lösung multilaterale Gespräche und Kompromisse erfordert, könnten entschärft werden, wenn die Ukraine sich an eurasischen Initiativen dieser Art beteiligen würde und sich nicht zwischen dem „Osten“ und dem „Westen“ entscheiden müsste. Jedoch wird auch klargestellt, dass die Initiative keinem Land aufgezwungen werden und auch nicht nur den Interessen eines einzigen Landes dienen kann. Die infrastrukturellen und technologischen Errungenschaften des 21. Jahrhunderts haben perfekte Voraussetzungen für die Umsetzung der Initiative „Ein Gürtel, eine Straße“ geschaffen. Was nun noch notwendig ist, sind der Geist einer für alle Seiten vorteilhaften Zusammenarbeit und der Austausch von Ideen zum Nutzen aller Beteiligten.<sup>36</sup>

#### *Abschließende Bemerkungen*

China hat großes Interesse an der Aufrechterhaltung einer friedlichen und stabilen Lage in Zentralasien, da die Stabilität Chinas und insbesondere die seiner westlichen Provinzen in hohem Maße von der Stabilität dieser Region abhängt. Aus diesem Grunde waren die wichtigsten Bereiche, in denen die Beziehungen zwischen China und Zentralasien in den letzten beiden Jahrzehnten vertieft wurden, Grenzsicherheit, die Prävention von Instabilität sowie die Unterbindung separatistischer Aktivitäten in Chinas westlichen Provinzen, vor allem im Uigurischen Autonomen Gebiet Xinjiang. Was die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Zentralasien betrifft, ist China nicht nur am Zugang zu natürlichen Ressourcen und Märkten interessiert, sondern auch

---

34 Ausführlicher zu Chinas Ansehen in Zentralasien und dazu, wie es verbessert werden könnte: Zhao Huasheng, *Xinxiang jianshe: Zhongguo shenru zhongya de bijing zhilu* [Imagebildung: die einzige Möglichkeit für China, nach Zentralasien vorzudringen], in: *Xinjiang shifan daxue xuebao (Zhesheban)* 4/2015, S. 65-75.

35 Vgl. Zhao, a.a.O. (Anm. 6), S. 109.

36 Vgl. Xing, a.a.O. (Anm. 23).

an der Entwicklung seiner westlichen Provinzen und deren Einbindung in die regionalen und globalen Märkte. Gleichzeitig sollen umfassende und kooperative Beziehungen mit den Staaten in der Region aufgebaut werden, die über das Streben nach rein politischen oder wirtschaftlichen Vorteilen hinausgehen.<sup>37</sup>

---

37 Vgl. Zhao, a.a.O. (Anm. 24).

## Anhang



## Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

Gruppe der Sieben (G7)

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Europarat

Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO)

Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR)

Partnerschaft für den Frieden (PfP)

NATO-Russland-Rat

NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission

Globale Partner der NATO

Europäische Union (EU)

EU-Bewerberländer

EU-Assoziierungsabkommen

Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)

Europäischer Wirtschaftsraum (EWR)

Comprehensive Economic and Trade Agreement/Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA)

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU)

Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS)

Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat

Euro-arktischer Barentsrat

Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter

Nordischer Rat

Rat der Ostseestaaten (CBSS)

Kooperationsrat für Südosteuropa

Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP)

Mitteeuropäisches Freihandelsabkommen (CEFTA)

Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC)

Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA)

Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ)

SOZ-Beobachter

SOZ-Dialogpartner

*Quellen:*

OECD: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Europarat: [www.coe.int](http://www.coe.int)

NATO: [www.nato.int](http://www.nato.int)

EU: [europa.eu](http://europa.eu)

GUS: [www.cis.minsk.by](http://www.cis.minsk.by)

EAWU: [www.eaeunion.org](http://www.eaeunion.org)

OVKS: [www.odkb-csto.org](http://www.odkb-csto.org)

Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat: [www.baltasam.org](http://www.baltasam.org)

Euro-arktischer Barentsrat: [www.beac.st](http://www.beac.st)

Nordischer Rat: [www.norden.org](http://www.norden.org)

CBSS: [www.cbss.org](http://www.cbss.org)

Kooperationsrat für Südosteuropa: [www.rcc.int](http://www.rcc.int)

CEFTA: [www.cefta.int](http://www.cefta.int)

ZEI: [www.ceinet.org](http://www.ceinet.org)

BSEC: [www.bsec-organization.org](http://www.bsec-organization.org)

NAFTA: [www.naftanow.org](http://www.naftanow.org)

SOZ: [www.sectesco.org](http://www.sectesco.org)

# Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen<sup>1</sup>

## 1. Albanien

*Beitrittsdatum:* Juni 1991

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,125 Prozent (OSZE-Rang: 40)<sup>2</sup>

*Fläche:* 28.748 km<sup>2</sup> (OSZE-Rang: 46)<sup>3</sup>

*Bevölkerung:* 3.038.594 (OSZE-Rang: 41)<sup>4</sup>

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP<sup>5</sup>:* 3.965

*BIP-Wachstum:* 2,56 Prozent (OSZE-Rang: 23)<sup>6</sup>

*Streitkräfte (aktive):* 8.000 (OSZE-Rang: 43)<sup>7</sup>

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (1995), NATO (2009), EAPR, EU-Bewerberland, SAA (2009), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, CEFTA, ZEI (1996), BSEC.

## 2. Andorra

*Beitrittsdatum:* April 1996

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,125 Prozent (40)

*Fläche:* 468 km<sup>2</sup> (52)

*Bevölkerung:* 85.660 (53)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 42.804<sup>8</sup>

*BIP-Wachstum:* 0,064<sup>9</sup>

*Streitkräfte (aktive):* keine

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (1994), Sondervereinbarung mit der EU.<sup>10</sup>

## 3. Armenien

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,05 Prozent (49)

---

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 51 Ländern.

7 Von 51 Ländern.

8 2013.

9 2013.

10 1990 Vereinbarung über eine Zollunion (für industrielle Erzeugnisse) und 2004 (begrenzte) Kooperationsvereinbarung.

*Fläche:* 29.743 km<sup>2</sup> (45)  
*Bevölkerung:* 3.051.250 (40)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 3.500  
*BIP-Wachstum:* 3 Prozent (18)  
*Streitkräfte (aktive):* 44.800 (17)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), EU-Armenien-Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (1999), GUS (1991), Eurasische Wirtschaftsunion, OVKS, BSEC, SOZ-Dialogpartner.

#### **4. Aserbaidtschan**

*Beitrittsdatum:* Januar 1992  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,05 Prozent (49)  
*Fläche:* 86.600 km<sup>2</sup> (28)  
*Bevölkerung:* 9.872.765 (22)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 5.496  
*BIP-Wachstum:* 1,1 Prozent (39)  
*Streitkräfte (aktive):* 66.950 (13)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (2001), EAPR, PfP, EU-Aserbaidtschan-Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (1999), (1994), GUS (1991), BSEC, SOZ-Dialogpartner.

#### **5. Belarus**

*Beitrittsdatum:* Januar 1992  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,28 Prozent (30)  
*Fläche:* 207.600 km<sup>2</sup> (20)  
*Bevölkerung:* 9.570.376 (23)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 5.740  
*BIP-Wachstum:* -3,9 Prozent (50)  
*Streitkräfte (aktive):* 48.000 (15)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EAPR, PfP (1995), GUS (1991), Eurasische Wirtschaftsunion, OVKS, ZEI (1996), SOZ-Beobachter.

#### **6. Belgien**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 3,24 Prozent (10)  
*Fläche:* 30.528 km<sup>2</sup> (44)  
*Bevölkerung:* 11.409.077 (16)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 40.231  
*BIP-Wachstum:* 1,4 Prozent (35)  
*Streitkräfte (aktive):* 30.800 (23)  
*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 km<sup>2</sup> (37)

*Bevölkerung:* 3.861.912 (38)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 4.198

*BIP-Wachstum:* 3,2 Prozent (17)

*Streitkräfte (aktive):* 10.500 (39)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (2002), EAPR, PfP (2006), Antrag auf EU-Mitgliedschaft,<sup>11</sup> SAA (2015), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, CEFTA, ZEI (1992).

## **8. Bulgarien**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent (26)

*Fläche:* 110.879 km<sup>2</sup> (24)

*Bevölkerung:* 7.144.653 (27)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 6.820

*BIP-Wachstum:* 3 Prozent (19)

*Streitkräfte (aktive):* 31.300 (22)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (1992), NATO (2004), EAPR, EU (2007), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, ZEI (1996), BSEC.

## **9. Dänemark**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 2,1 Prozent (14)

*Fläche:* 43.094 km<sup>2</sup> (40)

*Bevölkerung:* 5.593.785 (30)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 52.002

*BIP-Wachstum:* 1,2 Prozent (37)

*Streitkräfte (aktive):* 17.200 (33)

*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 km<sup>2</sup> (13)

*Bevölkerung:* 80.722.792 (3)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 41.219

---

11 Am 15. Februar 2016 stellte Bosnien und Herzegowina offiziell den Antrag auf Mitgliedschaft in der EU. Siehe:

*BIP-Wachstum*: 1,7 Prozent (29)  
*Streitkräfte (aktive)*: 178.600 (6)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen*: G7 (1975), OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1955), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrats-Beobachter, CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa.

### **11. Estland**

*Beitrittsdatum*: September 1991  
*Kostenbeteiligung an der OSZE*: 0,19 Prozent (33)  
*Fläche*: 45.228 km<sup>2</sup> (39)  
*Bevölkerung*: 1.258.545 (47)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP*: 17.295  
*BIP-Wachstum*: 1,1 Prozent (41)  
*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 km<sup>2</sup> (14)  
*Bevölkerung*: 5.498.211 (31)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP*: 41.921  
*BIP-Wachstum*: 0,5 Prozent (46)  
*Streitkräfte (aktive)*: 22.200 (29)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen*: OECD (1969), Europarat (1989), EAPR, PfP (1994), EU (1995), Euro-arktischer Barentsratsrat, Nordischer Rat (1955), CBSS (1992), Kooperationsrat für Südosteuropa.

### **13. Frankreich**

*Beitrittsdatum*: Juni 1973  
*Kostenbeteiligung an der OSZE*: 9,35 Prozent (2)  
*Fläche*: 643.801 km<sup>2</sup> (7)  
*Bevölkerung*: 66.836.154 (5)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP*: 36.248  
*BIP-Wachstum*: 1,2 Prozent (38)  
*Streitkräfte (aktive)*: 208.950 (4)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen*: G7 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrats-Beobachter, Kooperationsrat für Südosteuropa.

#### **14. Georgien**

*Beitrittsdatum:* März 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,05 Prozent (49)

*Fläche:* 69.700 km<sup>2</sup> (33)

*Bevölkerung:* 4.928.052 (36)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 3.796

*BIP-Wachstum:* 2,8 Prozent (22)

*Streitkräfte (aktive):* 20.650 (32)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (1999), EAPR, PfP (1994), EU-Assoziierungsabkommen,<sup>12</sup> BSEC.

#### **15. Griechenland**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,98 Prozent (19)

*Fläche:* 131.957 km<sup>2</sup> (23)

*Bevölkerung:* 10.773.253 (18)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 18.036

*BIP-Wachstum:* -0,2 Prozent (47)

*Streitkräfte (aktive):* 142.950 (9)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU (1981), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEEC, BSEC.

#### **16. Großbritannien und Nordirland**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 9,35 Prozent (2)

*Fläche:* 243.610 km<sup>2</sup> (18)

*Bevölkerung:* 64.430.428 (6)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 43.734

*BIP-Wachstum:* 2,3 Prozent (25)

*Streitkräfte (aktive):* 154.700 (8)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* G7 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973),<sup>13</sup> Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Kooperationsrat für Südosteuropa.

---

12 Im Juni 2014 unterzeichneten die EU und Georgien ein Assoziierungsabkommen (AA), das am 1. Juli 2016 in Kraft trat. Siehe: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1237/georgia-and-eu\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1237/georgia-and-eu_en) (Englisch).

13 Am 23. Juni 2016 wurde im Vereinigten Königreich und Gibraltar ein konsultatives Referendum über die Fortsetzung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union abgehalten, bei dem eine knappe Mehrheit für den Austritt aus der EU stimmte. Der Austrittsprozess beginnt offiziell, wenn die britische Regierung dem Europäischen Rat ihre Absicht mitteilt, gemäß Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union aus der EU auszutreten.

### **17. Heiliger Stuhl**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,125 Prozent (40)

*Fläche:* 0,44 km<sup>2</sup> (57)

*Bevölkerung:* 1.000 (57)<sup>14</sup>

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* k.A.

*BIP-Wachstum:* k.A.

*Streitkräfte (aktive):* 110 (52)<sup>15</sup>

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* keine

### **18. Irland**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,75 Prozent (21)

*Fläche:* 70.273 km<sup>2</sup> (32)

*Bevölkerung:* 4.952.473 (35)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 51.290

*BIP-Wachstum:* 7,8 Prozent (2)

*Streitkräfte (aktive):* 9.100 (41)

*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 km<sup>2</sup> (25)

*Bevölkerung:* 335.878 (52)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 50.173

*BIP-Wachstum:* 4 Prozent (9)

*Streitkräfte (aktive):* keine

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1949), EAPR, EWR, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1995).

### **20. Italien**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 9,35 Prozent (2)

*Fläche:* 301.340 km<sup>2</sup> (17)

*Bevölkerung:* 62.007.540 (7)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 29.847

*BIP-Wachstum:* 0,8 Prozent (44)

*Streitkräfte (aktive):* 174.500 (7)

---

14 2015 (geschätzt).

15 Sollstärke 110 Schweizer Gardisten, [http://www.vatican.va/roman\\_curia/swiss\\_guard/500\\_swiss/documents/rc\\_gsp\\_20060121\\_informazioni\\_it.html](http://www.vatican.va/roman_curia/swiss_guard/500_swiss/documents/rc_gsp_20060121_informazioni_it.html).

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* G7 (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 km<sup>2</sup> (2)

*Bevölkerung:* 35.362.905 (11)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 43.249

*BIP-Wachstum:* 1,1 Prozent (40)

*Streitkräfte (aktive):* 66.000 (14)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* G7 (1976), OECD (1961), NATO (1949), CETA,<sup>16</sup> 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 km<sup>2</sup> (4)

*Bevölkerung:* 18.360.353 (14)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 10.508

*BIP-Wachstum:* 1,2 Prozent (36)

*Streitkräfte (aktive):* 39.000 (18)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EAPR, PfP (1994), GUS (1991), Eurasische Wirtschaftsunion, OVKS, SOZ.

## **23. Kirgisistan**

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,05 Prozent (49)

*Fläche:* 199.951 km<sup>2</sup> (21)

*Bevölkerung:* 5.727.553 (29)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 1.103

*BIP-Wachstum:* 3,5 Prozent (14)

*Streitkräfte (aktive):* 10.900 (38)

---

16 Der Europäische Rat/Rat der Europäischen Union entscheidet in der Regel mit qualifizierter Mehrheit gemäß Artikel 218 Absatz 5 AEUV über die vorläufige Anwendung internationaler Abkommen vor ihrem Inkrafttreten. Die Nichtratifizierung in einem Mitgliedstaat der EU reicht nicht aus, um die vorläufige Anwendung eines internationalen Abkommens zu beenden. Dies kann nur durch den Beschluss des Rates gekündigt werden. Am 28. Oktober 2016 verabschiedete der Rat die vorläufige Anwendung des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA). Siehe: Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, Handelsabkommen EU-Kanada: Rat verabschiedet Beschluss über Unterzeichnung des CETA: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/10/28-eu-canada-trade-agreement>.

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EAPR, PfP (1994), GUS (1991), Eurasische Wirtschaftsunion, OVKS, SOZ.

#### **24. Kroatien**

*Beitrittsdatum:* März 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent (33)

*Fläche:* 56.594 km<sup>2</sup> (36)

*Bevölkerung:* 4.313.707 (37)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 11.536

*BIP-Wachstum:* 1,6 Prozent (30)

*Streitkräfte (aktive):* 16.550 (34)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (1996), NATO (2009), EAPR, EU (2013), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, ZEI (1992).

#### **25. Lettland**

*Beitrittsdatum:* September 1991

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent (33)

*Fläche:* 64.589 km<sup>2</sup> (35)

*Bevölkerung:* 1.965.686 (46)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 13.665

*BIP-Wachstum:* 1,9 Prozent (28)

*Streitkräfte (aktive):* 5.310 (48)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD (2016), 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 km<sup>2</sup> (54)

*Bevölkerung:* 37.937 (54)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 178.713<sup>17</sup>

*BIP-Wachstum:* -1,2 (2009)<sup>18</sup>

*Streitkräfte (aktive):* keine<sup>19</sup>

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (1978), EWR.

#### **27. Litauen**

*Beitrittsdatum:* September 1991

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent (33)

*Fläche:* 65.300 km<sup>2</sup> (34)

---

17 2014.

18 2009.

19 1868 wurde das Militär aufgelöst, siehe unter: <https://web.archive.org/web/20140401170303/http://www.liechtenstein.li/index.php?id=60>.

*Bevölkerung:* 2.854.235 (43)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 14.172  
*BIP-Wachstum:* 1,6 Prozent (32)  
*Streitkräfte (aktive):* 16.400 (35)  
*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 km<sup>2</sup> (51)  
*Bevölkerung:* 582.291 (50)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 101.450<sup>20</sup>  
*BIP-Wachstum:* 4,8 Prozent (4)  
*Streitkräfte (aktive):* 900 (51)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958).

### **29. Malta**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,125 Prozent (40)  
*Fläche:* 316 km<sup>2</sup> (53)  
*Bevölkerung:* 415.196 (51)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 22.596  
*BIP-Wachstum:* 2,9 (2013)<sup>21</sup>  
*Streitkräfte (aktive):* 1.950 (50)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (1965), EAPR, PfP (1995/2008),<sup>22</sup> EU (2004).

### **30. Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien**

*Beitrittsdatum:* Oktober 1995  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,125 Prozent (40)  
*Fläche:* 25.713 km<sup>2</sup> (47)  
*Bevölkerung:* 2.100.025 (44)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 4.853  
*BIP-Wachstum:* 3,7 Prozent (11)  
*Streitkräfte (aktive):* 8.000 (43)

---

20 2013.

21 2013.

22 Malta trat dem PfP-Programm im April 1995 bei, suspendierte seine Mitgliedschaft jedoch im Oktober 1996. Malta hat sich dem PfP-Programm 2008 wieder angeschlossen, siehe unter: <http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403e.html>.

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (1995), EAPR, PfP (1995), EU-Bewerberland, SAA (2004), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, CEFTA, ZEI (1993).

### **31. Moldau**

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,05 Prozent (49)

*Fläche:* 33.851 km<sup>2</sup> (43)

*Bevölkerung:* 3.510.485 (39)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 1.843

*BIP-Wachstum:* -0,5 Prozent (48)

*Streitkräfte (aktive):* 5.350 (47)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), EU-Assoziierungsabkommen, GUS (1991), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, CEFTA, ZEI (1996), BSEC.

### **32. Monaco**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,125 Prozent (40)

*Fläche:* 2,00 km<sup>2</sup> (56)

*Bevölkerung:* 30.581 (56)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 163.352<sup>23</sup>

*BIP-Wachstum:* 10 Prozent (2008)<sup>24</sup>

*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 km<sup>2</sup> (5)

*Bevölkerung:* 3.031.330 (42)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 3.973

*BIP-Wachstum:* 2,3 Prozent (26)

*Streitkräfte (aktive):* 10.000 (40)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* globaler Partner der NATO, SOZ-Beobachter.

### **34. Montenegro**

*Beitrittsdatum:* Juni 2006

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,05 Prozent (49)

*Fläche:* 13.812 km<sup>2</sup> (49)

*Bevölkerung:* 644.578 (49)

---

23 2011.

24 2008.

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 6.415  
*BIP-Wachstum:* 3,4 Prozent (15)  
*Streitkräfte (aktive):* 2.080 (49)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (2007), NATO,<sup>25</sup>  
EAPR, PfP (2006), EU-Bewerberland, SAA (2010), Kooperationsrat für  
Südosteuropa, SEECP, CEFTA, ZEI (2006).

### **35. Niederlande**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 4,36 Prozent (9)  
*Fläche:* 41.543 km<sup>2</sup> (41)  
*Bevölkerung:* 17.016.967 (15)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 44.433  
*BIP-Wachstum:* 2 Prozent (27)  
*Streitkräfte (aktive):* 36.050 (20)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD (1961), Europarat (1949),  
NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter.

### **36. Norwegen**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 2,05 Prozent (15)  
*Fläche:* 323.802 km<sup>2</sup> (15)  
*Bevölkerung:* 5.265.158 (34)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 74.735  
*BIP-Wachstum:* 1,6 Prozent (31)  
*Streitkräfte (aktive):* 23.550 (27)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD (1961), Europarat (1949),  
NATO (1949), EAPR, EWR, 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 km<sup>2</sup> (29)  
*Bevölkerung:* 8.711.770 (24)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 43.439  
*BIP-Wachstum:* 0,9 Prozent (43)  
*Streitkräfte (aktive):* 22.250 (28)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD (1961), Europarat (1956),  
EAPR, PfP (1995), EU (1995), Kooperationsrat für Südosteuropa, ZEI  
(1989)

---

25 Montenegro schloss die Beitrittsverhandlungen mit der Unterzeichnung eines Beitrittsprotokolls am 19. Mai 2016 ab. Die Ratifizierung stand am 31. Dezember 2016 noch aus.

### **38. Polen**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 1,35 Prozent (17)

*Fläche:* 312.685 km<sup>2</sup> (16)

*Bevölkerung:* 38.523.261 (10)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 12.494

*BIP-Wachstum:* 3,6 Prozent (12)

*Streitkräfte (aktive):* 99.300 (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 km<sup>2</sup> (27)

*Bevölkerung:* 10.833.816 (17)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 19.223

*BIP-Wachstum:* 1,5 Prozent (34)

*Streitkräfte (aktive):* 32.850 (21)

*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 km<sup>2</sup> (19)

*Bevölkerung:* 21.599.736 (13)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 8.973

*BIP-Wachstum:* 3,7 Prozent (10)

*Streitkräfte (aktive):* 70.500 (12)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2007), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECF, ZEI (1996), BSEC.

### **41. Russische Föderation**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 6 Prozent (6)

*Fläche:* 17.098.242 km<sup>2</sup> (1)

*Bevölkerung:* 142.355.415 (2)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 9.057

*BIP-Wachstum:* -3,7 Prozent (49)

*Streitkräfte (aktive):* 798.000 (2)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (1996), EAPR, PfP (1994), NATO-Russland-Rat (2002),<sup>26</sup> GUS (1991), Eurasische Wirtschaftsunion, OVKS, Euro-arktischer Barentsrat, CBSS (1992), BSEC, SOZ.

#### **42. San Marino**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,125 Prozent (40)

*Fläche:* 61 km<sup>2</sup> (55)

*Bevölkerung:* 33.285 (55)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 62.993<sup>27</sup>

*BIP-Wachstum:* 1,9 (2008)<sup>28</sup>

*Streitkräfte (aktive):* keine

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (1988).

#### **43. Schweden**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 3,24 Prozent (10)

*Fläche:* 450.295 km<sup>2</sup> (11)

*Bevölkerung:* 9.880.604 (20)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 50.273

*BIP-Wachstum:* 4,1 Prozent (7)

*Streitkräfte (aktive):* 29.750 (24)

*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 km<sup>2</sup> (42)

*Bevölkerung:* 8.179.294 (26)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 80.215

*BIP-Wachstum:* 0,909636998 Prozent (42)

*Streitkräfte (aktive):* 20.800 (31)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen (2016 zurückgezogen),<sup>29</sup> Kooperationsrat für Südosteuropa.

---

26 Im April 2014 suspendierte die NATO die gesamte praktische Zusammenarbeit mit Russland. Der politische Dialog im NATO-Russland-Rat wird nur auf Botschaferebene und höher fortgesetzt.

27 2008.

28 2008.

29 Die Schweiz hat ihren Antrag auf Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 20. Mai 1992 am 27. Juli 2016 offiziell zurückgezogen, siehe: <https://www.>

#### **45. Serbien**

*Beitrittsdatum:* November 2000<sup>30</sup>

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,14 Prozent (39)

*Fläche:* 77.474 km<sup>2</sup> (31)

*Bevölkerung:* 7.143.921 (28)<sup>31</sup>

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 5.144

*BIP-Wachstum:* 0,7 Prozent (45)

*Streitkräfte (aktive):* 28.150 (25)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (2003), EAPR, PfP (2006), EU-Bewerberland, Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, CEFTA, ZEI (1989/2000), BSEC.

#### **46. Slowakische Republik**

*Beitrittsdatum:* Januar 1993

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,28 Prozent (30)

*Fläche:* 49.035 km<sup>2</sup> (38)

*Bevölkerung:* 5.445.802 (32)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 15.963

*BIP-Wachstum:* 3,6 Prozent (13)

*Streitkräfte (aktive):* 15.850 (36)

*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 km<sup>2</sup> (48)

*Bevölkerung:* 1.978.029 (45)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 20.713

*BIP-Wachstum:* 2,9 Prozent (21)

*Streitkräfte (aktive):* 7.600 (45)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD (2010), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECP, ZEI (1992).

#### **48. Spanien**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 4,58 Prozent (8)

*Fläche:* 505.370 km<sup>2</sup> (9)

---

eda.admin.ch/content/dam/dea/fr/documents/bundesrat/160727-Lettre-retrait-adhesion-CH\_fr.pdf.

30 Die Bundesrepublik Jugoslawien war vom 7. Juli 1992 bis zum 10. November 2000 von der Mitarbeit in der OSZE suspendiert.

31 Diese Angabe nimmt die Bevölkerung des Kosovo aus.

*Bevölkerung:* 48.563.476 (8)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 25.832  
*BIP-Wachstum:* 3,2 Prozent (16)  
*Streitkräfte (aktive):* 122.000 (10)  
*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 km<sup>2</sup> (22)  
*Bevölkerung:* 8.330.946 (25)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 926  
*BIP-Wachstum:* 4,2 Prozent (5)  
*Streitkräfte (aktive):* 8.800 (42)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EAPR, PfP (2002), GUS (1991), OVKS, SOZ.

#### **50. Tschechische Republik**

*Beitrittsdatum:* Januar 1993  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,57 Prozent (25)  
*Fläche:* 78.867 km<sup>2</sup> (30)  
*Bevölkerung:* 10.644.842 (19)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 17.231  
*BIP-Wachstum:* 4,2 Prozent (6)  
*Streitkräfte (aktive):* 21.700 (30)  
*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 km<sup>2</sup> (6)  
*Bevölkerung:* 80.274.604 (4)  
*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 9.130  
*BIP-Wachstum:* 4 Prozent (8)  
*Streitkräfte (aktive):* 510.600 (3)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1952), EAPR, EU-Bewerberland,<sup>32</sup> Kooperationsrat für Südosteuropa, SEECF, BSEC, SOZ-Dialogpartner.

---

32 Im Rahmen der zwischen der EU und der Türkei am 18. März 2016 erzielten Einigung wurden weitere Kapitel der EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei eröffnet, siehe: Europäische Rat/Rat der Europäischen Union, Erklärung EU-Türkei: 18. März 2016,

## 52. Turkmenistan

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,05 Prozent (49)

*Fläche:* 488.100 km<sup>2</sup> (10)

*Bevölkerung:* 5.291.317 (33)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 6.948

*BIP-Wachstum:* 6,5 Prozent (3)

*Streitkräfte (aktive):* 36.500 (19)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

## 53. Ukraine

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,68 Prozent (22)

*Fläche:* 603.550 km<sup>2</sup> (8)

*Bevölkerung:* 44.209.733 (9)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 2.115

*BIP-Wachstum:* -9,9 Prozent (51)

*Streitkräfte (aktive):* 204.000 (5)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission (1997), EU-Assoziierungsabkommen,<sup>33</sup> GUS (1991), ZEI (1996), BSEC.

## 54. Ungarn

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,6 Prozent (23)

*Fläche:* 93.028 km<sup>2</sup> (26)

*Bevölkerung:* 9.874.784 (21)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 12.259

*BIP-Wachstum:* 2,9 Prozent (20)

*Streitkräfte (aktive):* 26.500 (26)

---

unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement>. Am 24. November 2016 verurteilte das Europäische Parlament die „unverhältnismäßigen repressiven Maßnahmen“, die seit dem gescheiterten Militärputsch vom 15. Juli 2016 in der Türkei ergriffen werden und forderte ein vorübergehendes Einfrieren der EU-Beitrittsgespräche mit der Türkei, siehe: Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. November 2016 zu den Beziehungen zwischen der EU und der Türkei, Straßburg, 24. November 2016, unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0450&language=DE>.

- 33 Der Europäische Rat/Rat der Europäischen Union entscheidet in der Regel mit qualifizierter Mehrheit gemäß Artikel 218 Absatz 5 AEUV über die vorläufige Anwendung internationaler Abkommen vor ihrem Inkrafttreten. Die Nichtratifizierung in einem Mitgliedstaat der EU reicht nicht aus, um die vorläufige Anwendung eines internationalen Abkommens zu beenden. Dies kann nur durch den Beschluss des Rates gekündigt werden. Das vertiefte und umfassende Freihandelsabkommen (DCFTA) wird seit dem 1. Januar 2016 vorläufig angewendet, das allgemeinere Assoziierungsabkommen seit November 2014. Siehe: European Commission, Countries and regions, Ukraine, unter: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/ukraine>.

*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 km<sup>2</sup> (3)

*Bevölkerung:* 323.995.528 (1)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 55.837

*BIP-Wachstum:* 2,4 Prozent (24)

*Streitkräfte (aktive):* 1.381.250 (1)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* G7 (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 km<sup>2</sup> (12)

*Bevölkerung:* 29.473.614 (12)

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 2.132

*BIP-Wachstum:* 8 Prozent (1)

*Streitkräfte (aktive):* 48.000 (15)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EAPR, PfP (1994), GUS (1991), SOZ.

## **57. Zypern**

*Beitrittsdatum:* Juni 1973

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent (33)

*Fläche:* 9.251 km<sup>2</sup> (50)<sup>34</sup>

*Bevölkerung:* 1.205.575 (48)<sup>35</sup>

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:* 22.957

*BIP-Wachstum:* 1,6 Prozent (33)

*Streitkräfte (aktive):* 12.000 (37)<sup>36</sup>

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat (1961), EU (2004).

(Quellen: Siehe S. 392)

---

34 Griechischer Teil: 5.896 km<sup>2</sup>, türkischer Teil: 3.355 km<sup>2</sup>.

35 Griechischer und türkischer Teil zusammen.

36 Türkischer Teil: 3.500.

*Quellen:*

**Beitrittsdatum:**

<http://web.archive.org/web/20100826040207/http://www.osce.org/about/13131.html> und <http://www.osce.org/de/mc/97738> (Mongolei)

**Kostenbeteiligung an der OSZE:**

*OSZE, Beschluss des Ständigen Rates, PC.DEC/1196, 17.12.2015.*  
<http://www.osce.org/pc/212816>

**Fläche:**

[https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata\\_2147.txt](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2147.txt)

**Bevölkerung:**

*(Schätzungen für Juli 2016)* [https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/print\\_2119.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/print_2119.html)

**BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP:**

*(soweit nicht anders angegeben Angaben für 2015)*  
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/countries>

**BIP-Wachstum:**

*(soweit nicht anders angegeben Angaben für 2015)*  
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries>

**Streitkräfte (aktive):**

*International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2015, London 2015*

## OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2015/2016

2015

- 10.-11. September OSZE-Vorsitz/OSZE-Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (TNTD)/Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (SPMU): Konferenz zur Verstärkung der Mechanismen zur Eindämmung der zunehmenden Verbreitung illegaler Drogen unter Jugendlichen, Wien
- 5.-18. September Herbsttagung der Parlamentarischen Versammlung (PV) der OSZE, Ulaanbaatar
21. September - 2. Oktober Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR): Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension 2015, Warschau
- 14.-16. September OSZE-Vorsitz/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA): Schluss-sitzung des 23. OSZE-Wirtschafts- und Umweltfo-rums, Prag
- 7.-8. Oktober OSZE-TNTD/Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU)/Büro der OSZE-Beauftragten für Medienfrei-heit: Experten-Tagung zum Thema „Freiheit und Ver-antwortung der Medien im Zusammenhang mit Terro-rismusbekämpfungsstrategien“, Bukarest
- 20.-21. Oktober OSZE-Sekretariat: OSZE-Mittelmeerkonferenz 2015, Jordanien
- 20.-22. Oktober OSZE-TNTD: Workshop zum Thema „Grenzsi-che-rung und Bekämpfung grenzüberschreitender Krimi-nalität im Mittelmeerraum“, Ávila
- 26.-27. Oktober OSZE-TNTD/Referat Grenzsicherung und Grenzma-nagement (BSMU): Treffen des OSZE-Netzwerks na-tionaler Kontaktstellen für Grenzsicherung und Grenz-management zum Thema „Neue und im Entstehen be-griffene Technologien bei der Grenzsicherung und beim Grenzmanagement – der Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge“, Odense
28. Oktober OSZE-Generalsekretär: *OSCE Security Days*: „Klima-wandel und Sicherheit – beispiellose Auswirkungen, unvorhersehbare Risiken“, Wien
- 29.-30. Oktober OSZE-Vorsitz/BDIMR/Hohe Kommissarin für natio-nale Minderheiten (HKNM): Der Beitrag der OSZE zum Schutz nationaler Minderheiten, Wien

29.-30. Oktober	OSZE-TNTD/OSZE-Vorsitz: Veranstaltung des Vorsitzes über wirksame Strategien zur Bekämpfung von Bedrohungen im Bereich Cybersicherheit bzw. Sicherheit der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), Belgrad
4.-5. November	OSZE-TNTD/SPMU/Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC)/Internationale Organisation für Migration (IOM): Regionaler Workshop zur Stärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Verbrechen im Zusammenhang mit irregulärer Migration im Westbalkan, Belgrad
13. November	OSZE-Generalsekretär: <i>OSCE Security Days</i> : „Im Streben nach Frieden und Sicherheit – wie <i>Gender</i> etwas bewirken kann“, Wien
2.-3. Dezember	OSZE-TNTD/ATU: Schulung zur Bekämpfung der Nutzung des Internets für terroristische Zwecke für Richter, Staatsanwälte und Ermittler, Valletta
3.-4. Dezember	OSZE-Vorsitz: 22. Treffen des OSZE-Ministerrats, Belgrad
7.-11. Dezember	OSZE/Stabsakademie für Grenzmanagement (BMSC): Grenzübergreifende Forschungskonferenz der OSZE zum Thema „Die Entwicklung innovativer Lösungen für Grenzfragen durch die Anwendung neuer Technologien“, Duschanbe
16.-17. Dezember	OSZE-BMSC/OSZE-TNTD/BSMU: Tagung des OSZE-Netzwerks für Grenzsicherheit- und Grenzmanagement, Wien

## 2016

1. Januar	Deutschland übernimmt den OSZE-Vorsitz von der Schweiz. Der deutsche Außenminister Dr. Frank-Walter Steinmeier wird Amtierender Vorsitzender
20. Januar	OSZE-Vorsitz: OSZE-Konferenz zu Cybersicherheit: „Drei Dimensionen der Informations- und Telekommunikationstechnologie“, Berlin
25.-26. Januar	OSZE-Vorsitz /OCEEA: Erstes Vorbereitungstreffen des 24. OSZE Wirtschafts- und Umweltforums zum Thema „ <i>Good Governance</i> in Umweltbelangen und nachhaltige Entwicklung“, Wien
16.-17. Februar	OSZE-TNTD/SPMU: Regionaler runder Tisch zu rechtlichen und operativen Aspekten, Herausforderungen, Bedürfnissen und bewährten Verfahren bei

	der Bekämpfung neuer psychoaktiver Substanzen (NPS) in Osteuropa, Minsk
19. Februar.	BMIDR: Konferenz „Ein umfassender Ansatz zur Bekämpfung von Intoleranz gegenüber Muslimen“, Wien
25.-26. Februar	Wintertagung der OSZE-PV 2015, Wien
4. März	OSZE: <i>OSCE Security Days</i> : „Neuausrichtung von Migration und Sicherheit – Brückenschlag zwischen nationalen und regionalen Antworten“, Rom
17.-18. März	OSZE/BMIDR: Schulung für Polizeikräfte zur wirksamen und menschenrechtsgerechten Polizeiarbeit im Umgang mit Roma- und Sinti-Gemeinden, Warschau
4.-15. April	OSZE-TNTD/ATU: Online-Experten-Forum zur Verstärkung der öffentlich-privaten Zusammenarbeit bei der Vorbeugung und Bekämpfung von Geiselnahmen und Entführungen zur Erpressung von Lösegeld, Online-Veranstaltung
11.-12. April	Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels: 16. Konferenz der Allianz gegen Menschenhandel zum Thema „Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke von Zwangskriminalität“, Wien
12. April	OSZE-Vorsitz/Troika: Treffen der OSZE-Troika, Berlin
12.-14. April	OSZE-TNTD/BSMU: 10. jährliches Treffen des OSZE-Netzwerks nationaler Anlaufstellen für Fragen der Grenzsicherung und des Grenzmanagements, Berlin
14.-16. April	BDIMR/Amtierender Vorsitzender der OSZE: erstes Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension: Politik und Strategien zur weiteren Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung, Wien
20. April	HKNM: Hochrangige Konferenz zum 20. Jahrestag der Verabschiedung der Haager Empfehlungen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten zu Bildungsrechten nationaler Minderheiten, Den Haag
3.-7. Mai	OSZE-TNTD/BSMU: Schulung zur Bewältigung grenzüberschreitender Herausforderungen bei der Identifizierung potenzieller ausländischer terroristischer Kämpfer, Wien
17.-18. Mai	OSZE-TNTD/BSMU: Auftakttreffen der OSZE-Plattform für die Geschlechtergleichstellung bei der Grenzsicherheit und dem Grenzmanagement, Helsinki

18.-19. Mai	OSZE-Vorsitz/Auswärtiges Amt: OSZE-Wirtschaftskonferenz „ <i>Connectivity for Commerce and Investment</i> “, Berlin
19.-20. Mai	OSZE-Vorsitz/OCEEA: Zweites Vorbereitungstreffen des 24. OSZE Wirtschafts- und Umweltforums zum Thema „ <i>Good Governence</i> “, Berlin
31. Mai - 1. Juni	OSZE-Vorsitz/OSZE-TNTD/ATU: OSZE-weite Antiterrorismuskonferenz 2016, Berlin
2.-3. Juni	OSZE-Vorsitz/OSZE-Konfliktverhütungszentrum (KVZ)/OSZE-PV/Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF): OSZE-Konferenz zum Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, Berlin
6.-7. Juni	Ministerium für auswärtige Angelegenheiten des Königreichs Thailand/OSZE-Asien-Kontaktgruppe/OSZE-Sekretariat: OSZE/Asien-Konferenz 2016 über die Stärkung der umfassenden Sicherheit, Bangkok
7.-8. Juni	OSZE-TNTD/SPMU: Jahrestagung der Leiter der OSZE-Abteilungen, die sich mit Strafverfolgung befassen, Wien
9.-10. Juni	OSZE-TNTD/SPMU: Jahrestreffen von OSZE-Polizeiexperten: „Nachrichtendienstlich unterstützte Polizeiarbeit (ILP) – ein Modell für strategische Planung, die Stärkung bürgernaher Polizeiarbeit und die Bekämpfung durch Kriminalität verursachter grenzüberschreitende Bedrohungen“, Wien
17. Juni	OCEEA: Expertentreffen zur Verbesserung des langfristigen Ansatzes der OSZE zur Migrationssteuerung, Wien
23.-24. Juni	OSZE in Kooperation mit der Friedrich-Ebert- und der Konrad-Adenauer-Stiftung: <i>OSCE Security Days</i> : „Von Konfrontation zu Kooperation – Wiederherstellung kooperativer Sicherheit in Europa“, Berlin
28.-30. Juni	OSZE-Vorsitz: Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, Wien
1.-5. Juli	25. Jahrestagung der OSZE-PV, Tiflis
6. Juli	OSZE-Vorsitz/Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD): Konferenz zum Thema „Die OSZE als Vermittler“, Berlin
10.-16. Juli	HKNM: 5. regionale Sommerschule zum Thema „Multilinguale und multikulturelle Bildung in Zentralasien“, Tscholponata

- 12.-13. Juli OSZE-Vorsitz/OSZE-Mission in Moldau: Konferenz über vertrauensbildende Maßnahmen im Prozess zur Beilegung des Transnistrienkonflikts, Bad Reichenhall
22. Juli Gender-Abteilung der OSZE/OSZE-Vorsitz: Internationale Konferenz über die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in der OSZE-Region, Wien



## Literaturauswahl zur OSZE 2015/2016

### Dokumente

- ENVSEC/UNECE/OSCE*, Strategic Framework for Adaptation to Climate Change in the Dniester River Basin, [Wien] 2015.
- ODIHR*, Advancing Tolerance and Non-Discrimination through Coalition Building and Co-operation, 18-19 November 2015, Summary Report, [Warschau] 2016.
- ODIHR*, Annual Report 2015, Warschau 2016.
- ODIHR*, Comments on the Draft Constitution of Turkmenistan, Warschau 2016.
- ODIHR*, The Death Penalty in the OSCE Area: Background Paper 2016, Warschau 2016.
- ODIHR*, Expert Panel Meeting, Migration Crisis in the OSCE Region: Safeguarding Rights of Asylum Seekers, Refugees and Other Persons in Need of Protection, 12-13 November 2015 Warsaw, Poland, Summary Report, [Warschau] 2016.
- ODIHR*, Final Opinion on the Draft Act Amending the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland, Warschau 2016.
- ODIHR*, Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations, Warschau 2016.
- ODIHR*, 2016 Human Dimension Implementation Meeting. Consolidated Summary, Warsaw, 19 - 30 September 2016, Warschau 2016.
- ODIHR*, Human Rights Handbook on Policing Assemblies, Warschau 2016.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Act on the Crime of Enforced Disappearance of Tunisia, Warschau 2016.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Amendments to the Criminal Procedure Code of the Republic of Armenia, Warschau 2016.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Amendments to the Law on Civil Service of Ukraine, Warschau 2016.
- ODIHR*, Opinion on the Qualification Assessment Procedure of Judges of Ukraine, Warschau 2015.
- ODIHR*, OSCE Human Dimension Seminar. The Role of National Human Rights Institutions (NHRIs) in Promoting and Protecting Human Rights in the OSCE Area, Warsaw, 1-3 June 2015, Consolidated Summary, Warschau 2015, ODIHR.GAL/77/15.
- ODIHR*, Report. Human Rights Situation of Detainees at Guantánamo, Warschau 2015.

- ODIHR*, Roma and Sinti Political Participation: Opportunities and Risks of Local-level Engagement. Summary Report of the Expert Meeting, Warsaw, 28 November 2014, Warschau 2016.
- ODIHR*, Seminar: Turning Words into Action to Address Anti-Semitism, Intolerance and Discrimination, 16-17 June 2016, European Parliament, Brussels. Summary Report, [Warschau] 2016.
- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting, OSCE Contribution to the Protection of National Minorities, Vienna, 29-30 October 2015, Final Report, Wien 2016, PC.SHDM.GAL/1/16.
- ODIHR*, Understanding Hate Crimes. A Handbook for Ukraine, Warschau 2015.
- ODIHR*, War Crimes Justice Project – Phase 2. Supporting the Transfer of Knowledge in War Crimes Cases among the National Jurisdictions of the Former Yugoslavia and with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: Final Report, Warschau 2016.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Joint Interim Opinion on the Law of Ukraine on the Condemnation of the Communist and National Socialist (Nazi) Regimes and Prohibition of Propaganda of Their Symbols, Adopted by the Venice Commission at Its 105th Plenary Session, Venice (18-19 December 2015), Straßburg 2015.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Armenia*, Joint Opinion on the Draft Electoral Code, as of 18 April 2016, Endorsed by the Council of Democratic Elections at Its 55th meeting (Venice, 9 June 2016) and by the Venice Commission at Its 107th Plenary Session (Venice, 10-11 June 2016), Straßburg 2016.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission, Republic of Moldova*, Joint Opinion on the Draft Law on Changes to the Electoral Code, Adopted by the Council of Democratic Elections at Its 55th meeting (Venice, 9 June 2016) and by the Venice Commission at Its 107th Plenary Session (Venice, 10-11 June 2016), Straßburg 2016.
- ODIHR/DCAF (Hrsg.)*, Mapping Study: Ombuds Institutions for the Armed Forces in the OSCE Region, Genf 2015.
- OSCE*, Helsinki Final Act 40, 1975-2015, Wien 2015.
- OSCE*, The Secretary General's 2015 Annual Evaluation Report on the Implementation of the 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality, Wien 2016, SEC.DOC/1/16.
- OSCE, Forum for Security Co-operation*, Twenty-Sixth Annual Implementation Assessment Meeting, Vienna, 1 and 2 March 2016, Consolidated Summary, Opening Session, Reports of the Working Session Rapporteurs, Closing Session, Wien 2016, FSC.AIAM/13/16.
- OSCE, Ministerial Council*, Twenty-Second Meeting of the Ministerial Council, 3 and 4 December 2015, Belgrade 2015, Statements and De-

- clarations by the Ministerial Council, Decisions of the Ministerial Council, Statements by Delegations, Reports to the Ministerial Council, Belgrad 2015.
- OSCE, Mission in Kosovo*, Community Rights Assessment Report, Fourth Edition, [Pristina] 2015.
- OSCE, Mission in Kosovo*, Review of the Implementation of the New Criminal Procedure Code of Kosovo, [Pristina] 2016.
- OSCE, Mission to Bosnia and Herzegovina*, Processing of War Crimes at the State Level in Bosnia and Herzegovina, [Sarajevo] 2016.
- OSCE, Mission to Serbia*, War Crimes Proceedings in Serbia (2003-2014). An Analysis of the OSCE Mission to Serbia's Monitoring Results, Belgrad 2015.
- OSCE, Mission to Serbia/ODIHR*, Report on Monitoring of Peer Elections for the High Judicial Council and State Prosecutors' Council of the Republic of Serbia, Belgrad 2016.
- OSCE, Mission to Skopje*, Implementing Citizens Participation in Decision Making at Local Level. Toolkit, Skopje 2016.
- OSCE, Mission to Skopje*, Practical Application of Plea Bargaining for the Type and the Severity of the Criminal Sanctions in the First Year of the Application of the New Law on Criminal Procedure. Legal Analysis, Skopje 2016.
- OSCE, Office in Tajikistan*, Agriculture Water Management for Water User Association. Training Report, Dushanbe 2016.
- OSCE Office in Tajikistan*, Anti-Corruption Assessment of Eight Administrative Codes and Legal Acts of the Republic of Tajikistan Dushanbe 2015.
- OSCE, Office in Yerevan/Freedom of Information Center of Armenia*, OGP Armenia: Civil Society Monitoring Report, Eriwan 2015.
- OSCE, Office in Yerevan/Republic of Armenia, Ministry of Economy*, Identification of New Market Opportunities within Eurasian Economic Union (EEU), Eriwan 2016.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, 24<sup>th</sup> Economic and Environmental Forum "Strengthening Stability and Security through Co-Operation on Good Governance". First Preparatory Meeting, Vienna, 25-26 January 2016, Consolidated Summary, Wien 2016.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, Protecting Electricity Networks from Natural Hazards, Wien 2016.
- OSCE, Office of the Secretary General, Action against Terrorism Unit*, Overview of OSCE Counter-Terrorism Related Commitments, Wien 2016.

- OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, The OSCE Asian Partnership for Co-operation: Reflections and Perspectives, Wien 2015.*
- OSCE, Office of the Secretary General, Transnational Threats Department, Status of the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols as well as other International and Regional Legal Instruments Related to Terrorism and Co-operation in Criminal Matters in the OSCE Area, [Wien] 2016.*
- OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, 2014-15 Report of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings presented to the Permanent Council, 17 December 2015, Wien 2015.*
- OSCE, Parliamentary Assembly, Tbilisi Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the Twenty-Fifth Annual Session, Tbilisi, 1 to 5 July 2016, [Tiflis] 2016.*
- OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2014 Final, Prag 2015.*
- OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2015, January - December, Prag 2016.*
- OSCE, Prague Office, OSCE New Releases 2016, January - June, Prag 2016.*
- OSCE, Presence in Albania, Empowering Women in Politics, Tirana 2016.*
- OSCE, Presence in Albania/Republic of Albania, Ministry of Justice, General Directorate of Prisons, Policy Paper on Reducing Overcrowding in Prisons and Pre-trial Detention Facilities in Albania, Tirana 2015.*
- OSCE, Project Co-ordinator in Ukraine, Conflict Sensitive Journalism: Best Practices and Recommendations, Kiew 2016.*
- OSCE, Representative on Freedom of the Media, Media Freedom on the Internet: An OSCE Guidebook, Wien 2016.*
- OSCE, Representative on Freedom of the Media, New Challenges to Freedom of Expression: Countering Online Abuse of Female Journalists, Wien 2016.*
- OSCE, Representative on Freedom of the Media, Propaganda and Freedom of the Media. Non-paper of the OSCE Office of the Representative on Freedom of the Media, Wien 2015.*
- OSCE, Representative on Freedom of the Media, Two Countries – One Profession. Materials from Meetings with Representatives of Russian and Ukrainian Journalism Organizations under the Auspices of the OSCE Representative on Freedom of the Media, Wien 2016.*
- OSCE, Secretariat, Handbook on Combating Corruption, Wien 2016.*
- OSCE, Secretariat, Security Sector Governance and Reform (SSG/R). Guidelines for OSCE Staff, Wien 2016.*
- OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre, Regional Organizations in Conflict Mediation: Lessons of Experience & Cooperation with the*

- United Nations. Report of the Third and Fourth Meetings of Regional, Subregional and other International Organizations on Preventive Diplomacy and Mediation, Cairo, 5-6 February 2014, hosted by the League of Arab States, Brussels, 5-6 May 2015, hosted by the European Union, Wien 2016.
- OSCE, *Secretariat, Conflict Prevention Centre*, Survey of OSCE Field Operations, Wien 2016, SEC.GAL/27/16.
- OSCE, *Secretariat, Transnational Threats Department, Action against Terrorism Unit*, Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities 2015, Submitted in Accordance with Decision 9, Paragraph 6, of the Bucharest Ministerial Council Meeting, 4 December 2001, Wien 2016, SEC.DOC/2/16.
- OSCE, *Secretary General*, Annual Report 2015, Wien 2016.
- OSCE, *Special Monitoring Mission to Ukraine*, Thematic Report: Access to Justice and the Conflict in Ukraine, [Kiew] 2015.
- OSCE, *Special Monitoring Mission to Ukraine*, Thematic Report: Conflict-Related Displacement in Ukraine: Increased Vulnerabilities of Affected Populations and Triggers of Tension within Communities, [Kiew] 2016.
- OSCE, *Special Monitoring Mission to Ukraine*, Thematic Report: Restrictions to SMM's Freedom of Movement and other Impediments to Fulfilment of Its Mandate, January to June 2016, [Kiew] 2016.
- Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project*, Back to Diplomacy. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project,[s.l.] 2015.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Briefing, NATO's Warsaw Summit and the Future of European Security, June 23, 2016, Washington, DC, 2016 (Unofficial Transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Briefing: Moldova at a Crossroads, September 22, 2016, Washington DC 2016 (Unofficial Transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: Europe's Refugee Crisis: How Should the US, EU, and OSCE Respond?, October 20, 2015, [Washington] 2015, Official Transcript.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing, Combatting Corruption in Bosnia and Herzegovina, May 25, 2016, Washington, DC, 2016 (Unofficial Transcript).

*United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: Germany's Chairmanship of the OSCE: Priorities and Challenges, March 1, 2016, [Washington] 2016 (Unofficial Transcript).*

*United States, Congress, Commission on Security and Cooperation, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Hearing: Update on the OSCE: Religious Freedom, Anti-Semitism, and Rule of Law, February 11, 2016, [Washington] 2016, (Unofficial Transcript).*

#### *Monographien und Sammelbände*

*Åkermark, Sia Spiliopoulou/Arie Bloed/Ilze Brand Kehris/Rainer Hofmann/Tove Hansen Malloy/Joseph Marko/ John Packer/Francesco Palermo/Petra Roter/Markku Suksi (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 12, 2013, Leiden 2016.*

*Akbulut, Hakan/Clemens Binder/Vedran Dzihic/Heinz Gärtner/Barbara Gruber/Cengiz Günay/Daniela Pisoiu/Sarah Ponesch/Jan Pospisil/Nina Witjes, Kooperative Sicherheit – eine Bestandsaufnahme, Arbeitspapier 86/2016, Wien 2016.*

*Benedek, Wolfgang/Florence Benoît-Rohmer/Matthias C. Kettemann/ Reinhard Klaushofer/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2016, Antwerpen 2016.*

*Cole, Eden/Philipp Fluri/Simon Lunn, Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance, Genf 2015.*

*Colombo, Silvia/Nicolò Sartori (Hrsg.), The OSCE's Contribution to Energy Governance in the Mediterranean Region, Rom 2016.*

*Dehez, Dustin/Christian E. Rieck, Der deutsche OSZE-Vorsitz 2016: Dringender Reformbedarf unter Bedingungen russischer Blockademacht, Analysen & Argumente 171/2015, Berlin 2015.*

*Erler, Gernot, Eröffnung des diesjährigen Implementierungstreffens der Menschlichen Dimension der OSZE durch den Sonderbeauftragten der Bundesregierung für den deutschen OSZE-Vorsitz 2016, Wien [2015].*

*European Leadership Network (Hrsg.), What is the Future for EU-Russia Relations? A Survey of European Leadership Network Members for the EU's Global Strategy on Foreign and Security Policy, London 2016.*

*Feichtinger, Walter/Christian Steppan, Ukraine – Mühsames Krisenmanagement im einfrierenden Konflikt, IFK-Monitor 35/2016, Wien 2016.*

*Fischer, Sabine (Hrsg.), Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine, SWP-Studie S13, Berlin 2016.*

- Goda, Samuel*, Slovakia: (Re)Discovering of the International Crisis Management, Bratislava 2015.
- Goda, Samuel/Oleksandr Tytarchuk/Maksym Khylyko (Hrsg.)*, International Crisis Management: NATO, EU, OSCE and Civil Society. Collected Essays on Best Practices and Lessons Learned, Amsterdam 2016.
- Hakkarainen, Petri/Christian Nünlist*, Trust and Realpolitik: The OSCE in 2016, Policy Perspectives 1/2016, Zürich 2016.
- Hauser, Gunther*, Die OSZE. Konfliktmanagement im Spannungsfeld regionaler Interessen, Opladen 2016.
- Iloniemi, Jaakko*, Not just Another Tea Party, the Lasting Value of the OSCE, Finnish Foreign Policy Papers 04, Helsinki 2015.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Kyrgyzstan: an Uncertain Trajectory, Europe and Central Asia Briefing 76, Bishkek 2015.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Nagorno-Karabakh: New Opening, or More Peril?, Crisis Group Europe Report 239, Baku 2016.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Russia and the Separatists in Eastern Ukraine, Europe and Central Asia Briefing 79, Kiew 2016.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action, Special Report 2, Brüssel 2016.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Tajikistan Early Warning: Internal Pressures, External Threats, Europe and Central Asia Briefing 78, Bishkek 2016.
- Jasutis, Grazvydas*, Human Security Dimension across the Frozen Conflicts in the Post-Soviet Space, EESRI Policy Brief, [Kiew] 2016.
- Karin, Erlan T./Natalia N. Zarudna (Hrsg.)*, Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010). International Conference Proceedings (Astana, 23 October 2015), Astana 2016.
- Kemp, Walter*, OSCE Peace Operations: Soft Security in Hard Environments, New York 2016.
- Küblbeck, Eva/Kati Lang/Anne Rennschmid/Britta Schellenberg/Monika Schröttle/Hendrik Trescher*, Die Umsetzung ausgewählter OSZE-Verpflichtungen zu Menschenrechten und Demokratie in Deutschland. Unabhängiger Evaluierungsbericht anlässlich des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016, Berlin 2016.
- Lehne, Stefan*, Reviving the OSCE. European Security and the Ukraine Crisis, Brüssel 2015.
- Meier, Larissa Daria*, A Role for OSCE Peacekeeping?. From the 1992 Helsinki Guidelines to the Special Monitoring Mission to Ukraine, CORE Working Paper 27, Hamburg 2015.
- Merry, E. Wayne*, Dealing with the Ukrainian Crisis, Transatlantic Strategy Dilemmas, IAI Working Papers 15/51, Rom 2015.

- Meurs, Hendrik*, Das Herrschaftssystem von Turkmenistan. Mechanismen zum Erhalt der Macht und Inszenierungen zu ihrer Legitimation, Berlin 2016.
- Munk, Leonie*, Deutschlands OSZE-Vorsitz im Jahr 2016. Die Notwendigkeit von „Contagement“, Arbeitspapier Sicherheitspolitik 10/2015, Berlin 2016.
- Norwegian Centre for Human Rights (Hrsg.)*, Nordem Annual Report 2015, Oslo 2016.
- Nünlist, Christian*, Zurück im Geschäft. Die OSZE und Konflikte in Europas Nachbarschaft, Global Governance Spotlight 1/2016, Bonn 2016.
- Pisoiu, Daniela*, The OSCE and the SCO – Perspectives for Cooperation, Policy Paper 8/2015, Wien 2015.
- Rácz, András*, The Frozen Conflicts of the EU’s Eastern Neighbourhood and Their Impact on the Respect of Human Rights, [Luxemburg] 2016.
- Remler, Philip*, Chained to the Caucasus: Peacemaking in Karabakh, 1987-2012, New York 2016.
- Richter, Wolfgang*, Deutscher OSZE-Vorsitz 2016, strategische Herausforderungen, SWP-aktuell 7/2016, Berlin 2016.
- Rognvik, Sylvia*, Dialogue Facilitation – Improving the OSCE Special Monitoring Mission’s (SMM) Impact in Ukraine, Nordem Thematic Paper Series, Oslo [2016].
- Shiriyev, Zaur*, Azerbaijan’s Security Perceptions: Old Challenges with New Faces, Tiflis 2016.
- Voget, Luise/Bernhard Müller-Härlin (Hrsg.)*, Russia and the EU: Cooperation in Times of Crisis, German-Russian International Dialogue, Moscow, 5 December 2015, Hamburg 2016.
- Westphal, Kirsten/Ellen Scholl/Katja Yafimava/Indra Øverland*, Energy Security and the OSCE – The Case for Energy Risk Mitigation and Connectivity, SWP Comments 26/2016, Berlin 2016.
- Wittkowsky, Andreas*, „Zurück zur Diplomatie“ unter deutschem OSZE-Vorsitz? Schlussbericht und Empfehlungen der Hochrangigen Experten-Gruppe, ZIF kompakt, Berlin 2016.
- Wittkowsky, Andreas*, Verschleppte Konflikte im OSZE-Raum. Deeskalation und Prävention als Prioritäten 2016, ZIF Policy Briefing, Berlin 2016.
- Wittschorek, Peter*, OSZE-Vorsitz 2016: Deutschland auf der Schiffsbrücke „Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen“, ZIF kompakt, Berlin 2016.
- Zirojević, Mina/Vesna Ćorić (Hrsg.)*, Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015.

- Abdirov, Nurlan*, Legislative Initiatives for Extension of Civil Society Opportunities in Solution of Socially Important Issues, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), *Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010)*, Astana 2016, S. 124-133.
- Ackermann, Alice*, Forty Years of the Helsinki Final Act – Forty Years of Conflict Management, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Belgrad 2015, S. 39-50.
- Arežina, Sanja*, Energetska bezbednost iz perspektive OEBS-a, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Belgrad 2015, S. 215-226.
- Asmussen, Jan*, International Crisis Management and Human Security in the Framework of ‘Hybrid Wars’ and Unrecognized States: Lessons Learned from Ukraine, in: *Security and Human Rights 3/2014(2015)*, S. 287-297.
- Axyonova, Vera*, Do They Deliver what They Promise? The Capability-Expectation Gap in the Perceptions of Regional Security Actors in the Post-Soviet Space, in: Samuel Goda/Oleksandr Tytarchuk/Maksym Khylo (Hrsg.), *International Crisis Management: NATO, EU, OSCE and Civil Society*, Amsterdam 2016, S. 139-150.
- Babić, Marija*, Helsinški završni akt i praćenje izbora: izborna prava i slobode kao suštinsko pitanje bezbednosti, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Belgrad 2015, S. 263-283.
- Bartels, Henning*, Deutscher OSZE-Vorsitz 2016. Kommentar, in: *Europäische Sicherheit & Technik 2/2016*, p. 3.
- Bilandžić, Vladimir*, The Making of the Helsinki Final Act: a View from Belgrade, in: *Security Community 2015/3-4*, S. 4-7.
- Bingulac, Nenad/Joko Dragojlović*, Uticaj vojnih manevara na pitanje bezbednosti u Evropi sa stanovišta OEBS-a, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Belgrad 2015, S. 109-122.
- Birckenbach, Hanne-Margret*, Prävention und Krisenmanagement. Beispiel Baltikum: Kluge Politik ermöglichen, in: *Friedensforum 4/2016*, S. 34-35.
- Bloed, Arie*, OSCE Chronicle, Ukrainian Crisis Tops the OSCE Agenda, in: *Security and Human Rights 3/2014(2015)*, S. 355-360.

- Bloed, Arie*, OSCE Chronicle, Ukrainian Crisis Tops the OSCE Agenda, in: Security and Human Rights 4/2014(2015), S. 462-467.
- Brock, Lothar*, Zurück zum Völkerrecht! Friedensarchitekturen in kriegerischer Zeit, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2016, S. 47-58.
- Büscher, Klemens*, Der Transnistrienkonflikt im Lichte der Krise um die Ukraine, in: Sabine Fischer (Hrsg.), Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die, Berlin 2016, S. 27-45.
- Carpenter, Jacqueline*, Ukraine's 2014 Elections: Monitoring Public Participation of National Minorities Summary, in: Security and Human Rights 4/2014(2015), S. 361-369.
- Cerny Ethesham, Natascha*, BürgerInnendiplomatie. Mitwirkungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft – Erfahrungen aus der Schweiz, in: Friedensforum 4/2016, S. 39-40.
- Clasen, Bernhard*, Russland und die OSZE. Ein gespaltenes Verhältnis, in: Friedensforum 4/2016, S. 33-34.
- Clement, Rolf*, Reformbedarf der OSZE, in: Europäische Sicherheit & Technik 12/2015, S. 13-14.
- Ćorić, Vesna/Mina Zirojević*, Jačanje kooperativne bezbednosti kroz unapređenje saradnje između OEBS-a i drugih međunarodnih organizacija, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 371-389.
- Čvorović, Dragana/Veljko Turanjanin*, Ideali pravičnosti i reformisano krivično procesno zakonodavstvo Republike Srbije, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 469-488.
- Dačić, Ivica*, Address at the OSCE Permanent Council, 15 January 2015, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 1/2015, S.19-24.
- Damnjanović, Ivana*, OEBS i regulativa u oblasti tehnologije, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 145-158.
- Dautović, Kenan*, Making Model of Synergy Work: Case of Bosnia and Herzegovina, in: Samuel Goda/Oleksandr Tytarchuk/Maksym Khylyk (Hrsg.), International Crisis Management: NATO, EU, OSCE and Civil Society, Amsterdam 2016, S. 66-86.
- Dimitrijević, Duško*, Evolucija KEBS-a – 40. godina od usvajanja helsinškog završnog akta, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 355-370.

- Douglas, Nadja*, Militärische Vertrauensbildung zwischen Russland und dem Westen – Herausforderung für die OSZE, in: *Russland-Analysen* 314/2016, S. 5-9.
- Doutriaux, Yves*, How Can a Dialogue be Restarted with Russia?, in: *Security and Human Rights* 1/2015, S. 65-68.
- Dukanovi, Dragan*, Srpsko prHrsg.edavanje OEBS-om i aktuelna kriza u Ukrajini, in: *Mina Zirojevi/Vesna ori (Hrsg.)*, etrdeset godina od potpisivanja helsinskog zavrnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 393-403.
- Dunay, Pl*, The Future in the Past: Lessons from Ukraine for the Future, in: *Samuel Goda/Oleksandr Tytarchuk/Maksym Khyhko (Hrsg.)*, *International Crisis Management: NATO, EU, OSCE and Civil Society*, Amsterdam 2016, S. 162-172.
- Durevi-Luki, Svetlana/Marina Tadi*, Uee civilnog drutva u ljudskoj dimenziji OEBS-a, in: *Mina Zirojevi/Vesna ori (Hrsg.)*, etrdeset godina od potpisivanja helsinskog zavrnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 241-262.
- Ehrhart, Hans-Georg/Ursel Schlichting*, Organisation fr Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: *Werner Weidenfeld/Wolfgang Wolfgang Wessels (Hrsg.)*, *Europa von A bis Z*, Baden-Baden 2016, S. 362-369.
- Eijkman, Quirine/Marlieke Bakker*, The Bare Minimum! Access to an Effective Remedy and Reparations for Civilian Victims of Armed Drone Strikes, in: *Security and Human Rights* 4/2014(2015), S. 370-382.
- Erler, Gernot*, Key Issues of the German OSCE Chairmanship 2016, in: *Security and Human Rights* 1/2015, S. 3-10.
- Eschment, Beate*, Kein Meilenstein, sondern wieder ein Etappensieg, Parlamentswahlen in Kasachstan, in: *Zentralasien-Analysen* 99, S. 11-13.
- Fischer, Sabine*, Die Konflikte um Abchasien und Südossetien im Lichte der Krise um die Ukraine, in: *Sabine Fischer (Hrsg.)*, *Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine*, Berlin 2016, S. 47-66.
- Fischer, Sabine*, Die russische Politik in den ungelösten Konflikten, in: *Sabine Fischer, (Hrsg.)*, *Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine*, Berlin 2016, S. 9-26.
- Fritch, Paul F.*, The 2010 Astana Commemorative Declaration: „Towards a Security Community“ – Achievements and Remaining Challenges, in: *Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.)*, *Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010)*, Astana 2016, S.41-45.
- Froehly, Jean P.*, OSCE/ODIHR’s Added Value for the European Union’s Work in the Field of Human Rights and Democratization, in: *Wolfgang*

- Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Matthias C. Kettmann/Reinhard Klaushofer/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2016*, Antwerpen 2016, S. 397-404.
- Gerz, Florian*, Der schwelende Konflikt um Bergkarabach flammt wieder auf, in: *Europäische Sicherheit & Technik 4/2016*, S. 87-88.
- Glintić, Mirjana*, OEBS kao mesto političkog dijaloga o energetske bezbednosti, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Belgrad 2015, S. 199-214.
- Gorbunova, Yulia*, Human Rights Abuses in Crimea under Russia's Occupation, in: *Security and Human Rights 3/2014(2015)*, S. 328-340.
- Govan, Gregory G.*, Conventional Arms Control in Europe, in: *Security and Human Rights 1/2015*, S. 78-87.
- Grant, Thomas D.*, Boundaries and Rights after 2014: Helsinki at a Crossroads, in: *Security and Human Rights 4/2014(2015)*, S. 383-405.
- Gromov, Alexey/Vasil Vashchanka*, Human Rights in OSCE/ODIHR Election Observation Reports: 2015 in Review, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Matthias C. Kettmann/Reinhard Klaushofer/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2016*, Antwerpen 2016, S. 371-381.
- Haar, Barend ter*, Lessons from the MH17 Disaster, in: *Security and Human Rights 4/2014(2015)*, S. 454-461.
- Hopmann, P. Terrence*, The United States and the OSCE after the Ukraine Crisis, in: *Security and Human Rights 1/2015*, S. 33-47.
- Hristea, Traian*, The EU Strategy for Central Asia: Rule of Law and Civil Society Development for Sustainable Economic Growth, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), *Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010)*, Astana 2016, S. 148-151.
- Ivanović, Zvonimir*, Aktivnosti OEBS i OECD u oblasti sajber bezbednosti, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Belgrad 2015, S. 85-96.
- Jaberg, Sabine*, Der Pariser Gipfel 1990. Der Westen blockierte eine Friedens- und Sicherheitsordnung in Europa, in: *Friedensforum 4/2016*, S. 31-32.
- Jelisavac Trošić, Sanja*, Ekonomska dimenzija OEBS-a i olakšavanje trgovine i transporta, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Belgrad 2015, S. 159-171.
- Jovičić, Katarina*, Globalna zaštita voda i upravljanje vodnim resursima, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Belgrad 2015, S. 187-198.

- Junuzovic, Azra/Marouane Mohamed*, The Intersectional Nature of Islamophobia: A Study of Muslim Women's Discrimination when Accessing Education and Work, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Matthias C. Kettemann/Reinhard Klaushofer/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2016*, Antwerpen 2016, S. 383-396.
- Katsu, Shigeo*, Rule of Law and Civil Society Development as a Prerequisite for Sustainable Economic Growth, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), *Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010)*, Astana 2016, S. 140-147.
- Kelin, Andrey*, Our Past and a Secure World Order Today, in: *International Affairs (Minneapolis MN) 2/2016*, S. 1-5.
- Kleinjan, Lucien*, Conventional Arms Control in Europe, Decline, Disarray, and the Need for Reinvention, in: *Arms Control Today 5/2016*, S. 22-25.
- Kosherbayeva, Aigul*, Assessment of Public Opinion Regarding the Development of Local Self-Government in the Republic of Kazakhstan, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), *Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010)*, Astana 2016, S. 166-184.
- Kotetishvili, Irakli*, Asset Declarations as a Tool to Enhance Transparency, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), *Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010)*, Astana 2016, S. 152-155.
- Kovačević, Marko*, Socijalizacijska uloga OEBS-a i rekonstituisanje spoljopolitičkog identiteta Srbije u postjugoslovenskom period, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Beograd 2015, S. 419-436.
- Kushkumbayev, Sanat*, Problems and Potential for Cooperation of Central Asian Countries on Regional Security Issues, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), *Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010)*, Astana 2016, S. 73-78.
- Lehti, Marko*, Rethinking Identities and Dialogue in Conflict Transformation, in: Samuel Goda/Oleksandr Tytarchuk/Maksym Khylyk (Hrsg.), *International Crisis Management: NATO, EU, OSCE and Civil Society*, Amsterdam 2016, S. 24-37.
- Liechtenstein, Stephanie*, The 21<sup>st</sup> OSCE Ministerial Council Meeting in Basel: Reaffirming the OSCE's Role as the Main Forum for Dialogue between East and West, in: *Security And Human Rights 4/2014(2015)*, S. 406-439.

- Likhachev, Vasily*, The Central Election Commission of Russia: International Activities and Resources, in: *International Affairs* (Minneapolis MN) 4/2016, S. 153-164.
- Link, Michael Georg*, Human Rights in Times of Crisis, in: *Security and Human Rights* 1/2015, S. 69-77.
- Lundin, Lars-Erik*, The Ukraine Crisis as a Challenge to Human Security in Europe, in: *Security and Human Rights* 3/2014(2015), S. 277-286.
- Lundin, Lars-Erik*, Tearing Down Real and Cognitive Walls Preventing OSCE Compassion for Human Security in South-Eastern Europe, in: *Security and Human Rights* 1/2015, S. 107-116.
- Malme, Odd Berner*, Regional and Local Law Enforcement Reforms as an Instrument to Meet Transnational Threats – the Case of Serbia, in: : Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Belgrad 2015, S. 437-449.
- Marković, Darko/Darija Marković*, Potencijalni izazovi i rizici iregularnih migracija po evropu, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Belgrad 2015, S. 285-303.
- Marsal, Stéphanie/Jennifer Croft*, The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities: January 2013 to December 2013, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Ilze Brand Kehris/Rainer Hofmann/Tove Hansen Malloy/Joseph Marko/ John Packer/Francesco Palermo/Petra Roter/Markku Suksi/Marc Weller (Hrsg.), *European Yearbook of Minority Issues. Volume 12, 2013*, Leiden 2016, S. 244-254.
- Matić, Jovanka*, OSCE Commitments to Media Pluralism: a Missing Spot, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Belgrad 2015, S. 229-240.
- Mauß, Hanns W.*, What German Responsibility Means, in: *Security and Human Rights* 1/2015, S. 11-24.
- Meinzolt, Heidi*, Frauen und Frieden. Dialog erneuern, Vertrauen aufbauen, Sicherheit wieder herstellen, in: *Friedensforum* 4/2016, S. 44-45.
- Meshkov, Alexey*, Russia and Europe: What Next?, in: *International Affairs* (Minneapolis, MN) 6/2015, S. 39-47.
- Möttölä, Kari*, To Sustain a Strategic Position in Turbulent Times: Efforts to Strengthen the Organization for Security and Co-Operation in Europe, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Belgrad 2015, S. 307-326.
- Mosser, Michael W.*, Embracing „Embedded Security“ – the OSCE’s Understated but Significant Role in the European Security Architecture, in: *European Security* 4/2015, S. 579-599.

- Mršević, Zorica*, OEBS/ODIHR standardi regulisanja javnog okupljanja – primer Srbije, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 451-467.
- Nagy, Attila/Ana Knežević Bojović*, OSCE and Its Role in Resolving the Interethnic Conflict and the Implementation of Rule of Law in Kosovo, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 489-498.
- Nikodinovska-Stefanovska, Snezana/Marjan Gjurovski*, The OSCE's Role in the European Security Architecture, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 327-342.
- Nikšić, Ljiljana*, Beogradski proces između istoka i zapada, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 405-418.
- Nünlist, Chrisitan*, Die OSZE und Konflikte in Europas Nachbarschaft, in: Friedensforum 4/2016, S. 27-29.
- Nünlist, Christian*, Successful Small States in the OSCE and the German Chairmanship of 2016, in: Security and Human Rights 1/2015, S. 48-64.
- Paramonov, Vladimir*, Major Problems in the Way of Cooperation in Central Asia to Counter Threats and Challenges to Regional Security: the View from Uzbekistan, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010), Astana 2016, S. 79-86.
- Pati, Roza*, The OSCE and the Conflict Cycle through the Prism of the Ukraine Crisis: What Went Wrong?, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 51-65.
- Pesko, Marcel*, OSCE in the Context of Dynamic Changes in the Global Security Architecture, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010), Astana 2016, S. 33-40.
- Petrov, Roman*, The EU Neighbourhood Policies and the Security Crises within the Eastern Neighbourhood, in: Security and Human Rights 3/2014(2015), S. 298-311.
- Rahmonova-Schwarz, Delia*, OSCE and Afghanistan: Engagement and Strategic Co-operation, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), Ac-

- accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010), Astana 2016, S. 87-92.
- Remler, Philip*, Ukraine, Protracted Conflicts and the OSCE, in: Security and Human Rights 1/2015, S. 88-106.
- Richter, Wolfgang*, Early Confidence- and Security Measures of the Conference on Security and Co-operation in Europe, in: Security Community 1/2016, S. 10-13.
- Richter, Wolfgang*, The Euro-Atlantic and Eurasian Security Order at Risk – Ways out of the Crisis, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010), Astana 2016, S. 61-67.
- Safarov, Sayfullo*, New Context, New Threats and New Risks to Security in Central Asia, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010), Astana 2016, S. 103-115.
- Sarsekov, Beksultan*, Consolidated Efforts: Tangible Ways to Counter Global Threats, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010), Astana 2016, S. 116-120.
- Satarova, Dilnoza*, The Legal Personality of Religious or Belief Communities in the OSCE Region: Challenges and Responses, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoît-Rohmer/Matthias C. Kettemann/Reinhard Klaushofer/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2016, Antwerpen 2016, S. 405-414.
- Schweitzer, Christine*, Ziviles Peacekeeping. Menschen vor Gewalt schützen – nicht bombardieren, in: Friedensforum 4/2016, S. 36-37.
- Simonet, Loïc*, The Arms Trade Treaty and the OSCE, in: Security and Human Rights 4/2014(2015), S. 440-453.
- Smolnik, Franziska/Uwe Halbach*, Der Konflikt um Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine, in: Sabine Fischer (Hrsg.), Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine, Berlin 2016, S. 67-88.
- Solovyeva, Aigul*, Developed Civil Society as a Prerequisite for Democratic Development in Kazakhstan, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010), Astana 2016, S. 134-139.
- Steinbicker, Otmar*, NATO und OSZE. Die NATO als Sicherheitsrisiko, in: Friedensforum 4/2016, S. 29-30.

- Stradner, Ivana*, The Promise and Perils of the Helsinki Final Act: a Compliance Theory of Soft Law in International Security Matters, in: Mina Zirojević/Vesna Čorić (Hrsg.), Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 97-107.
- Strohal, Chrisitan*, Österreich und die OSZE 2016, in: Republik Österreich, Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Direktion für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicher. Und Morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2016, Wien 2015, S. 350-353.
- Šput, Jelena*, Ekonomska bezbednost i OEBS, in: Mina Zirojević/Vesna Čorić (Hrsg.), Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 173-186.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou*, A New Architecture or Status Quo: Regional Security Complexes or the Challenge of Non-State Actors, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010), Astana 2016, S. 51-60.
- Tallberg, Jonas/Thomas Sommerer/Theresa Squatrito*, Democratic Memberships in International Organizations: Sources of Institutional Design, in: Review of International Organizations 1/2016, S. 59-87.
- Teltschick, Horst*, Für eine Europäische Friedensordnung!, in: WeltTrends 116/2016, S. 4-8.
- Todić, Dragoljub/Jelica Gordanić*, OEBS i bezbednost životne sredine – predlog za iniciranje pregovora radi zaključivanja regionalnog sporazuma o saradnji, in: Mina Zirojević/Vesna Čorić (Hrsg.), Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 125-143.
- Trapara, Vladimir*, Slučaj OEBS kao test za Miršajmerovu teoriju međunarodnih institucija, in: Mina Zirojević/Vesna Čorić (Hrsg.), Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act, Belgrad 2015, S. 343-353.
- Tudyka, Kurt P.*, Whither the Second Basket? Evolution of the Economic and Environmental Dimension of the OSCE, in: Security Community 2/2015, S. 6-8.
- Tytarchuk, Oleksandr/Maksym Khylyko*, NATO, the EU and the OSCE in the Handling of the Russia-Ukraine Conflict: Competitive Synergy or „Freezing“ Crisis Management?, in: Samuel Goda/Oleksandr Tytarchuk/Maksym Khylyko (Hrsg.), International Crisis Management: NATO, EU, OSCE and Civil Society, Amsterdam 2016, S. 87-100.
- Udrea, Andreea (Hrsg.)/Will Kymlicka/Keith Banting/Tariq Modood/Jennifer Jackson-Preece*, National Minorities and the Crisis of Multiculturalism in Europe. An Interview with the Former OSCE High Commissioner on National Minorities Knut Vollebæk, with Commentaries by Will

- Kymlicka, Keith Banting, Tariq Modood and Jennifer Jackson-Preece, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Ilze Brand Kehris/Rainer Hofmann/Tove Hansen Malloy/Joseph Marko/John Packer/Francesco Palermo/Petra Roter/Markku Suksi/Marc Weller (Hrsg.), *European Yearbook of Minority Issues*. Volume 12, 2013, Leiden 2016, S. 33-55.
- Urazbayev, Amanzhol*, Current Problems of Countering Transnational Drug-Related Crime in Central Asia, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), *Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010)*, Astana 2016, S. 93-97.
- Voogdt, Ronald*, Examples of Sustainable Economic Growth and What Lessons Can be Learned, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), *Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010)*, Astana 2016, S. 163-165.
- Warner, Daniel*, Is Regional Security Relevant in a Globalized World?, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), *Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010)*, Astana 2016, S. 70-72.
- Wiersma, Jan Marinus*, European Security Architecture at Risk?, in: *Security and Human Rights* 3/2014(2015), S. 345-354.
- Wittschorek, Peter*, Der Traum von Sicherheit und Frieden. Möglichkeiten und Grenzen für Initiativen im Kontext des deutschen OSZE-Vorsitzes, in: *Friedensforum* 4/2016, S. 42-43.
- Wydra, Doris*, What Went Wrong with Crimean Autonomy?, in: *Security and Human Rights* 3/2014(2015), S. 312-327.
- Yakunin, Vladimir*, Yalta, Potsdam and Helsinki: Lessons of History as Reflected in Contemporary Political Agendas, in: *International Affairs (Minneapolis MN)* 2/2016, S. 6-11.
- Zagorski, Andrei*, Russian Views of the OSCE and the 2016 German Chairmanship, in: *Security and Human Rights* 1/2015, S. 25-32.
- Zagorski, Andrei*, Strengthening the OSCE, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/ Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Belgrad 2015, S. 67-84.
- Zannier, Lamberto*, OSZE 2016. Ein Jahr mit Herausforderungen, in: Republik Österreich, Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Direktion für Sicherheitspolitik (Hrsg.), *Sicher. Und Morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2016*, Wien 2015, S. 92-94.
- Zelichenko, Alexander*, The Eurasian Economic Union against Afghan Drug Trafficking, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), *Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010)*, Astana 2016, S. 98-102.

- Zellner, Wolfgang*, Conflict Management in a Confrontational Political Environment, in: Samuel Goda/Oleksandr Tytarchuk/Maksym Khylyk (Hrsg.), *International Crisis Management: NATO, EU, OSCE and Civil Society*, Amsterdam 2016, S. 47-53.
- Zellner, Wolfgang*, Die Europäische Union und die OSZE, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2015*, Baden-Baden 2015, S. 557-562.
- Zellner, Wolfgang*, Forty Years after Helsinki – a New Role for the OSCE in a Divided Europe?, in: Mina Zirojević/Vesna Ćorić (Hrsg.), *Četrdeset godina od potpisivanja helsinškog završnog akta/Forty Years since the Signing of the Helsinki Final Act*, Belgrad 2015, S. 25-38.
- Zellner, Wolfgang*, The OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, in: *Security and Human Rights* 1/2015, S. 117-121.
- Zellner, Wolfgang*, Perspektiven einer kooperativen europäischen Ordnung und die OSZE, in: *Russland-Analysen* 314/206, S. 2-4.
- Zellner, Wolfgang*, Risks and Challenges in a Most Difficult Period of Euro-Atlantic and Eurasian Security, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), *Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010)*, Astana 2016, S. 47-50.
- Zinovich, Tatiana*, The Role of Civil Society in the Development of the Country's Investment Climate, in: Erlan T. Karin/Natalia N. Zarudna (Hrsg.), *Accomplishments and Challenges for the OSCE on the Anniversary of the Helsinki Final Act (1975) and the Astana Summit (2010)*, Astana 2016, S. 156-162.



## Abkürzungsverzeichnis

ACMF	Advisory Committee on Management and Finance/Berater der Ausschuss für Verwaltung und Finanzen
ADA	Austrian Development Agency/Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit
AfD	Alternative für Deutschland
AHB	Ausschuss Hoher Beamter
AIA	Anglo-Irish Agreement/Anglo-Irisches Abkommen
AIAM/JTBD	Annual Implementation Assessment Meeting/Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung
AKSE/ AKSE-Vertrag	Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über die konventionellen Streitkräfte in Europa/Angepasster Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation/Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft
ARF	ASEAN Regional Forum/ASEAN Regionalforum
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
BAME	Black, Asian and minority ethnic
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BDIMR/ ODIHR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte/ Office for Democratic Institutions and Human Rights
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMSC	Border Management Staff College/Stabsakademie für Grenzmanagement
BSEC	Black Sea Economic Cooperation/ Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation
BSMC	Border Security and Management Concept/Konzept für Grenzsicherung und -management
BSMU	Border Security and Management Unit/Referat Grenzsicherung und Grenzmanagement
CACO	Central Asian Cooperation Organization/Zentralasiatische Organisation für Zusammenarbeit
CAYN	Central Asian Youth Network/Zentralasiatisches Jugendnetzwerk

CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CEFTA	Central European Free Trade Agreement/Mitteleuropäisches 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
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
CPC/KVZ	Conflict Prevention Centre/Konfliktverhütungszentrum
CPC/OS	Operations Service of the Conflict Prevention Centre
CSO	Civil Society Organization/Zivilgesellschaftliche Organisation
CST/VKS	Collective Security Treaty/Vertrag über kollektive Sicherheit
CSTO/OVKS	Collective Security Treaty Organization/Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DUP	Democratic Unionist Party
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EASO	European Asylum Support Office/Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EAWU	Eurasische Wirtschaftsunion
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECOWARN	ECOWAS Early Warning and Response Network
ECOWAS	Economic Community of West African States/Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance/Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention/Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENVSEC	Environment and Security Initiative/Umwelt- und Sicherheitsinitiative
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
ETLO	East Turkestan Liberation Organization/Ostturkestan Befreiungsorganisatin
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshofs

EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights/Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/EU-Grundrechteagentur
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G7	Gruppe der Sieben
G20	Gruppe der Zwanzig
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade/Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GCSP	Geneva Centre for Security Policy
GEAS	Gemeinsamen Europäischen Asylsystems
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDIM	Human Dimension Implementation Meeting/Implementierungstreffen der menschlichen Dimension
HEAT	Hostile Environment Awareness Training
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
HLPG	High-Level Planning Group/Hochrangige Planungsgruppe
IAEA/IAEO	International Atomic Energy Agency/Internationale Atomenergie-Organisation
IBM	Integrated Border Management/integriertes Grenzmanagement
ICC	International Computing Centre/Internationales Rechenzentrum
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
ICG	International Crisis Group
IDPs	Internally Displaced Persons/Binnenvertriebene
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILC	International Law Commission/Völkerrechtskommission
ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation
IMSD	Initiative Mediation Support Deutschland
INGO	International Non-governmental Organization/ Internationale nichtstaatliche Organisation/Internationale Nichtregierungsorganisation

IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPI	International Peace Institute
IRA	Irish Republican Army/Irisch-Republikanische Armee
JCCC	Joint Centre for Control and Co-ordination/Gemeinsames Zentrum für Kontrolle und Koordination
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action/Gemeinsamer umfassender Aktionsplan
KSE/ KSE-Vertrag	Konventionelle Streitkräfte in Europa/Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVM	Kosovo-Verifizierungsmission
KVZ/CPC	Konfliktverhütungszentrum/Conflict Prevention Centre
LAS	Liga der Arabischen Staaten/Arabische Liga
LGBT	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender/Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions/Beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen
MGIMO	Moskovski gosudarstvennyj institut meždunarodnych otnošeni MID Rossii (universitet)/Moskauer Staatliches Institut für Internationale Beziehungen des russischen Außenministeriums (Universität)
MOAS	Migrant Offshore Aid Station
MoU	Memorandum of Understanding
MU	Monitoring Unit
NAFTA	North American Free Trade Agreement/Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization//Nordatlantikvertrags-Organisation
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen/Nichtregierungsorganisationen
NHS	National Health Service
NPCC	National Police Chiefs' Council
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
OH	Offener Himmel
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OMIK	OSCE Mission in Kosovo
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS/CSTO	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit/ Collective Security Treaty Organization
PDU	Police Development Unit/Gruppe Polizeientwicklung/Polizeiaufbau
PEP	Panel of Eminent Persons/Weisenrat
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PIF	Pacific Islands Forum/Pazifisches Inselforum
POLIS	Policing OnLine Information System
PUP	Progressive Unionist Party
PV	Parlamentarische Versammlung
RCC	Regional Cooperation Council
RFOM	Representative on Freedom of the Media/Beauftragter für die Freiheit der Medien
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
RUC	Royal Ulster Constabulary
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SAS	Special Air Service
SBU	Služba bezpeky Ukraïny/Sicherheitsdienst der Ukraine
SCO/SOZ	Shanghai Cooperation Organisation/Shanghaier Organisa- tion für Zusammenarbeit
SDLP	Social Democratic and Labour Party
SEATO	South East Asia Treaty Organization
SEECF	South-East European Cooperation Process/Kooperationspro- zess in Südosteuropa
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SMM	Special Monitoring Mission/Sonderbeobachtermission
SOFA	Status of Forces Agreement
SOG	Südosteuropa-Gesellschaft
SOZ/SCO	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit/Shanghai Cooperation Organisation
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe Strategische Polizei- angelegenheiten
START	Strategic Arms Reduction Treaty/Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen

SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TCG	Trilateral Contact Group
TNTD	Transnational Threats Department/Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen
UDA	Ulster Defence Association
UDP	Ulster Democratic Party
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UKIP	United Kingdom Independence Party
UN/UNO/VN	United Nations/United Nations Organization/Organisation der Vereinten Nationen/Vereinte Nationen
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
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Human Affairs
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNROCA	United Nations Register of Conventional Arms
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
USAID	United States Agency for International Development
UUP	Ulster Unionist Party
UVF	Ulster Volunteer Force
VBM	Vertrauensbildende 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
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
WD	Wiener Dokument
WHO	World Health Organization/Weltgesundheitsorganisation
WTO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
WVO	Warschauer Vertragsorganisation

WZO	Weltzollorganisation
ZEI	Zentraleuropäische Initiative
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze



## Autorenverzeichnis

- Reem Ahmed*, VOX-Pol Network of Excellence, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Dr. Anastasiya Bayok*, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Ivana Boštjančič Pulko*, Projektleiterin und Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Centre for European Perspective (CEP); Ljubljana
- David Buerstedde*, Referent im Büro des Generalsekretärs, OSZE-Sekretariat; Wien
- Dr. Maria Chepurina*, Beraterin des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE (OSZE PV); Kontaktstelle für Migrationsfragen (2015-2016); Programmreferentin der OSZE PV für Zentralasien; ehemalige Koordinatorin des Helsinki+40-Projekts der OSZE PV; Kopenhagen
- Geoffrey Corry*, Adjunct Faculty, Kennedy Institute, National University of Ireland; Maynooth
- Kieran Doyle*, Projektleiter, Kennedy Institute, National University of Ireland; Maynooth
- Tobias Flessenkemper*, Leiter des Balkanprojekts und Senior Fellow am Centre international de formation européenne (CIFE); Geschäftsführer von elbarlament; Nizza und Berlin/Köln
- Dr. Patricia Flor*, Botschafterin, Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle; Leiterin der Abteilung für internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle, Auswärtiges Amt; Berlin.
- Jean P. Froehly*, Leiter des Büros des Direktors/Politischer Berater, OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau
- Dr. Svenja Gertheiss*, Wissenschaftliche Mitarbeiterin (bis September 2016), Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK); Frankfurt
- Prof. Dr. P. Terrence Hopmann*, Professor of International Relations, Conflict Management Program, Johns Hopkins School of Advanced International Studies; Professor emer. of Political Science, ehemaliger Direktor des Global Security Program, Watson Institute for International Studies, Brown University; Washington, D.C./Providence, Rhode Island
- Pat Hynes*, Adjunct Faculty, Kennedy Institute, National University of Ireland; Maynooth
- Stephanie Liechtenstein*, Autorin, Expertin für internationale Beziehungen; Chefredakteurin des Security and Human Rights Monitor; ehemals Erste

- Assistentin für politische Angelegenheiten/Verwaltung des OSZE-Generalsekretärs; Wien
- Hans Georg Lüber*, Oberst i.G., Militärberater bei der Schweizer OSZE-Mission; Wien
- Sian MacLeod*, Botschafterin, Leiterin der Delegation des Vereinigten Königreichs bei der OSZE; Wien
- Dr. Sabine Mannitz*, Leiterin des Programmbereichs Globale Verflechtungen und Vorstandsmitglied, Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK); Frankfurt
- Dr. Florent Marciacq*, Stellvertretender Generalsekretär und Wissenschaftlicher Referent, Österreichisch-Französisches Zentrum für Annäherung in Europa; Wien
- Larissa Daria Meier*, Master of Peace and Security Studies (MPS); Schaffhausen/Hamburg
- Marcel Peško*, Botschafter, Direktor des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) der OSZE; Wien
- Wolfgang Richter*, Oberst a.D., Wissenschaftler, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit; 2005-2009 Leiter des militärischen Anteils der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der OSZE; Berlin
- Nico Schernbeck*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK); Projektmanager im Programm „Dialog, Mediation und friedenfördernde Strukturen“ der Berghof Foundation; Mitarbeiter der Task-Force des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016; Leiter des Programmbereichs „Peace Support“ von Polis 180; Frankfurt/Berlin
- Ursel Schlichting*, Wissenschaftliche Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Dr. Hans-Joachim Schmidt*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Projektleiter, Programmbereich Internationale Sicherheit, Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK); Frankfurt
- Dr. Loïc Simonet*, Senior External Co-operation Officer, Abteilung Externe Zusammenarbeit, Büro des Generalsekretärs, OSZE-Sekretariat; Wien
- Dr. Frank-Walter Steinmeier*, Bundesminister des Auswärtigen, amtierender Vorsitzender der OSZE 2016; Berlin
- Prof. em. Dr. Kurt P. Tudyka*, langjähriger Chefredakteur des OSZE-Jahrbuchs; Bonn
- Vaidotas Verba*, Botschafter, Projektkoordinator der OSZE in der Ukraine; Kiew
- Dr. Wolfgang Zellner*, Stellvertretender Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) und Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE) am IFSH; Hamburg