

OSZE-Jahrbuch 2018

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

Herausgegeben vom IFSH in Kooperation mit

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

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

Adam Daniel Rotfeld, Vorstandsmitglied des European Leadership Network,
Warschau

Andrej Zagorski, Institute of World Economy and International Relations,
Moskau

Chefredaktion: Ursel Schlichting, Hamburg

Redaktion/Übersetzungen: Susanne Bund, Hamburg, Caroline Taylor,
Hamburg, Michael Weh, Hamburg



Nomos

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



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-6499-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-0641-4 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Enzo Moavero Milanesi
Zum Geleit 9

Ursel Schlichting
Vorwort 13

I. Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit

Christian Nünlist
Diversität als Stärke: historische Narrative und
Prinzipien der OSZE 27

P. Terrence Hopmann
Trump, Putin und die OSZE 41

Wolfgang Zellner
Anpassung an eine veränderte Welt:
die KSZE/OSZE 1990 und heute 57

Florian Raunig/Julie Peer
Der OSZE-Vorsitz 71

Die OSZE-Teilnehmerstaaten: innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Themenschwerpunkt: Westlicher Balkan/Südosteuropa

Julia Wanninger/Knut Fleckenstein
Albanien auf dem Sprung in die europäische Zukunft 89

Axel Jaenicke
Serbien am Scheideweg? 101

<i>Biljana Vankovska</i> Ein diplomatisches Märchen oder die übliche Geopolitik? Eine kritische Betrachtung des Abkommens zwischen Athen und Skopje	123
<i>Engjellushe Morina</i> Der intern und extern in Frage gestellte Status Kosovos	149
<i>Goran Bandov/Domagoj Hajduković</i> Ein Beitrag zur Erforschung einer vernachlässigten Vergangenheit: die friedliche Reintegration der kroatischen Donauregion und die Rolle der UNTAES bei der Wiederherstellung des Friedens	163
<i>Natasha Wunsch</i> Erneutes Engagement der EU im Westbalkan: 2018 – eine verpasste Chance	183

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

<i>Lukasz Mackiewicz</i> Mehr als das Zählen von Waffenstillstandsverletzungen – die menschliche Dimension in der OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine	199
<i>William H. Hill</i> Moldau/Transnistrien: Fortschritte und Rückschläge	213
<i>Mir Mubashir/Engjellushe Morina/Luxshi Vimalarajah</i> Die Ausweitung der Mediationsaktivitäten der OSZE: ein Plädoyer für Insider-Mediation	227
<i>Kaan Sahin</i> Der statusneutrale Ansatz als neuer Impuls für die Konflikte in der Ostukraine und in Transnistrien	245

Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen

Claudio Formisano/Valiant Richey

Von der Politik zur Praxis – die Bekämpfung
des Menschenhandels bei großen
Migrations- und Flüchtlingsbewegungen 267

Stefano Volpicelli

Gegen die Hexenjagd bei der Aufnahme von
Schutzsuchenden: das „Triester Modell“ 281

Arne C. Seifert

Islamischer Aufbruch in Zentralasien – Spezifika
religiöser Radikalisierungsprävention 297

Thorsten Stodiek

Die Förderung von bürgernaher Polizeiarbeit:
eine Schlüsselkomponente der Bemühungen der OSZE beim
Aufbau von Kapazitäten für die Verbrechensbekämpfung 317

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Juraj Nosal

Kapazitätsaufbau im OSZE-Kontext 339

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich 355

Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen 357

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2017/2018 375

Literaturauswahl zur OSZE 2017/2018 379

Abkürzungsverzeichnis 395

Autorenverzeichnis 405

Zum Geleit

Italien hat seinen Vorsitz in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 2018 in einer für die europäische Sicherheit kritischen Zeit übernommen, in der die Konflikte im OSZE-Gebiet und die Krisen die sich in der Mittelmeerregion ausbreiteten als die dringendsten Herausforderungen betrachtet wurden.

Während unseres Vorsitzes hatten wir stets das Ziel vor Augen, die OSZE als Plattform für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen ihren 57 Teilnehmerstaaten zu stärken.

Wir sind zutiefst davon überzeugt, dass der reale „Mehrwert“ der Organisation in ihrer Fähigkeit besteht, eine positive, auf dem Konsens ihrer Mitglieder und Partner beruhende Agenda, zu fördern, statt sich nur auf das Krisenmanagement zu konzentrieren.

Während unseres Vorsitzes haben wir uns bemüht, die Mittelmeerdimension in den Mittelpunkt unserer Arbeit zu stellen, um zur globalen Migrationssteuerung beizutragen.

Wir konnten dabei auf dem Erfolg der Konferenz in Palermo aufbauen, die Italien 2017 als Vorsitz der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum organisiert hatte. Das 25. Treffen des Ministerrats in Mailand bekräftigte die Verpflichtung der OSZE, zur Sicherheit im Mittelmeerraum beizutragen – ein Prinzip, das in der Schlussakte von Helsinki festgeschrieben wurde. Im August 2018 wandte ich mich persönlich an den Ständigen Rat und wiederholte dort die Worte der Gründungsväter der OSZE; dabei rief ich die OSZE dazu auf, ihr Engagement gegenüber ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum zu verstärken, um Krisensituationen und Sicherheitsbedrohungen entgegenzuwirken, die ihren Ursprung in der Region haben. Die in Mailand verabschiedete Erklärung zur Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum erteilt der OSZE das Mandat, bei der Behandlung von Fragen, die mit der Mittelmeerregion zusammenhängen, einen strategischen Ansatz zu verfolgen, u.a. durch die durchgängige Einbeziehung der Mittelmeerperspektive in ihre gesamte Tätigkeit.

Neben der Mittelmeerregion stand auch das Thema Konfliktmanagement im Mittelpunkt unseres Vorsitzes. Die Krise in der und um die Ukraine sowie die Langzeitkonflikte im OSZE-Gebiet – Berg-Karabach, Transnistrien, Georgien – standen auf unserer Tagesordnung ganz oben. Unsere größte Sorge blieb in allen Regionen, die von bewaffneten Kämpfen betroffen waren, stets die humanitäre Situation. Dies gilt insbesondere für die Ostukraine, in der über vier Jahre nach der Unterzeichnung der Minsker Vereinbarungen hunderttausende Zivilisten noch immer nur eingeschränkten Zugang zu grundlegenden Gütern und Dienstleistungen haben. Wir haben unsere politische Unterstützung für die

Sonderbeobachtermission in der Ukraine nicht zuletzt durch die unermüdliche Tätigkeit des Sonderbeauftragten des Vorsitzes ausgeweitet. Wir haben zahlreiche und effektive Konsultationskanäle mit den Vermittlern der Trilateralen Kontaktgruppe eingerichtet, auch und vor allem, um unsere politische Unterstützung für dieses komplexe Unterfangen, das vorerst noch immer alternativlos ist, zu bekräftigen. Wir haben ebenso unsere Bemühungen zur Förderung der Lösung von Langzeitkonflikten im OSZE-Gebiet intensiviert und auch unseren Einsatz für eine Verhandlungslösung sowohl für den Konflikt um Berg-Karabach als auch für den Konflikt in Georgien erneut bekräftigt.

Mit Blick auf den Prozess der Beilegung des Transnistrienkonflikts haben wir gemeinsam mit den beteiligten Parteien auf die Unterzeichnung des Protokolls von Rom im 5+2-Format hingearbeitet. Dank der Arbeit unseres Sonderbeauftragten erreichten wir mit der Einrichtung der ersten gemeinsamen Kfz-Zulassungsstellen in Rîbnița und Tiraspol einen Durchbruch hinsichtlich des internationalen Straßenverkehrs. Besonders erfreut waren wir über die 2018 zu beobachtenden zahlreichen Fortschritte im transnistrischen Beilegungsprozess. Die Eröffnung der gemeinsamen Kfz-Zulassungsstellen kann als Meilenstein für die Zivilbevölkerung betrachtet werden: Die Einwohner am linken Ufer des Nistru haben nun die Gelegenheit, ihre Fahrzeuge zuzulassen und auf internationalen Straßen zu fahren.

Unsere Bemühungen in der menschlichen Dimension der OSZE führten in Mailand zur Verabschiedung der ersten neuen Verpflichtungen in der menschlichen Dimension seit 2014, was die Entschlossenheit aller Teilnehmerstaaten signalisierte, auch in diesen schwierigen Jahren das gemeinsame Engagement fortzusetzen.

Geleitet von den Prinzipien der Transparenz und kollektiven Verantwortung haben wir uns bemüht, das gegenseitige Vertrauen in militärischen Fragen wiederherzustellen. Im Rahmen des Strukturierten Dialogs über die aktuellen und zukünftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum (der 2016 unter dem deutschen OSZE-Vorsitz ins Leben gerufen und 2017 vom österreichischen Vorsitz aktiviert wurde) brachte Italien hohe Beamte aus den Hauptstädten und die Botschafter der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten in Form einer Informellen Arbeitsgruppe zusammen. Der Strukturierte Dialog ermöglichte Diskussionen über die Herausforderungen im weiteren politisch-militärischen Bereich, erkundete Möglichkeiten zur Überwindung der Divergenzen und zur Umkehr der negativen Entwicklungen, die die europäische Sicherheit in den letzten Jahren geprägt haben.

Andere politische Entwicklungen in der OSZE-Region haben uns daran erinnert, dass jederzeit plötzlich und unerwartet neue Krisen auftreten können. Unsere Erfahrung zeigt, dass wir die OSZE brauchen. Dank ihrer auf Konsens beruhenden Entscheidungsfindung, ihrer breiten Mitgliedschaft und ihrer Flexibilität ist sie in einzigartiger Weise dazu geeignet in verschiedenen Szenarien zu intervenieren und Krisen, einschließlich militärischer, zu deeskalieren und nach einer Lösung mit friedlichen Mitteln zu suchen. Ihr internes Know-how

in ihren Feldoperationen und ihren unabhängigen Institutionen machen die Organisation zu einem der fortschrittlichsten und zuverlässigsten Instrumente, die uns für die wirksame Auseinandersetzung mit dem Konfliktzyklus zur Verfügung stehen.

Wir brauchen diese Organisation heute mehr denn je. Wir müssen auf der gemeinsamen Grundlage aufbauen, die all unsere Teilnehmerstaaten eint, wie es die Gründerväter der Organisation 1975 taten, als sie die Schlussakte von Helsinki unterzeichneten.

Während unseres Vorsitzes haben wir beständig nach dieser gemeinsamen Grundlage in allen unseren Ländern und in allen drei Dimensionen gesucht. Wir haben bei unserem Versuch, unsere Antwort auf neue Sicherheitsbedrohungen zu verstärken, breite Unterstützung erfahren, da kein Land in der Lage ist, sie im Alleingang zu bewältigen. Das gilt insbesondere für Terrorismus, Cyber-Kriegführung und Cyber-Kriminalität. Eine gemeinsame Grundlage fanden wir auch in dem Wunsch, die Verbindung zwischen verschiedenen Formen des illegalen Handels und Terrorismus oder der organisierten Kriminalität zu unterbrechen, allesamt Aktivitäten, die Korruption und Geldwäsche anheizen und so das Vertrauen in unsere Institutionen untergraben. Wir brauchen echte Partnerschaften und echte Zusammenarbeit, um sie so wirkungsvoll wie möglich bekämpfen zu können.

Die Stärkung der OSZE und unserer kollektiven Sicherheit erfordert jedoch auch die Wiederentdeckung des Konzepts der „umfassenden Sicherheit“, der gemeinsamen Grundlage und des Fundaments für die Gründung der KSZE im Jahr 1975.

Ich bin nach wie vor davon überzeugt, dass gemeinsame Herausforderungen kollektive Anstrengungen erfordern, die auf gemeinsamer Verantwortung und Solidarität beruhen. Das ist der wahre Geist von Helsinki und der wahre Mehrwert der multilateralen Bemühungen der OSZE, die wir weiterhin im OSZE-Gebiet und darüber hinaus verbreiten müssen.

Vorwort

Auf einer Reise durch den Westbalkan stellte der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, in einem Interview mit der Deutschen Welle im Januar 2018 fest: „Vor nicht so langer Zeit gab es hier einen heftigen Krieg. Und wenn wir dem Westbalkan die Beitrittsperspektive wegnehmen, dann kann sich das sehr schnell wiederholen.“¹ Im selben Atemzug räumte er ein: „Es gibt unverkennbar eine Erweiterungsmüdigkeit in der EU.“² Bereits im OSZE-Jahrbuch 2015 wies Jenny Nordman darauf hin, dass viele Politiker und Beobachter davor warnten, dass es „zum Wiederaufleben nationalistischer Einstellungen in der Region sowie zu einer Radikalisierung und letztlich zum Wiederaufflammen ethnischer Konflikte beitragen könnte, wenn die Integration in die EU nicht beschleunigt“³ werde. Den Eindruck, dass die Menschen in Südosteuropa enttäuscht sind, dass sie sich zunehmend im Stich gelassen und vernachlässigt fühlen, bestätigen auch Gespräche mit Vertretern der Westbalkanländer in der OSZE. Welche Folgen hätte eine solche Vernachlässigung? Wie groß ist die Gefahr eines erneuten Aufflammens blutiger Kriege und Konflikte auf dem Balkan? Wie ernst müssen die Warnungen vor Sicherheitsrisiken durch eine Verlangsamung des EU-Integrationsprozesses genommen werden? Sind Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen der „Erweiterungsmüdigkeit“ der EU und der Zunahme ethnischer Spannungen in einigen Ländern des Westbalkans zutreffend? Diese für die Stabilität nicht nur der Region, sondern auch für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa insgesamt ernst zu nehmenden Fragen haben uns dazu veranlasst, in diesem Jahr den Westbalkan – und damit auch den Stand der EU-Integration der Länder der Region – zum Themenschwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs 2018 zu machen.⁴

Ein kurzer Rückblick: Mit dem Streben der Teilrepubliken bzw. bestimmter Provinzen und Regionen nach Unabhängigkeit nimmt nach dem Ende des Kalten Krieges der Zerfall des Vielvölkerstaates Jugoslawien seinen Lauf. Eine

1 Juncker: „Es kommt auf die Substanz an“, Interview von Lars Scholtysyk mit Jean-Claude Juncker, 28. Februar 2018, DW, unter: <https://www.dw.com/de/juncker-es-kommt-auf-die-substanz-an/a-42773951>.

2 Ebenda.

3 Jenny Nordman, Nationalismus, EU-Integration und Stabilität im Westbalkan, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, Baden-Baden 2016, S. 165-179, hier: S. 169.

4 Zu den Ländern des Westlichen Balkans gehören Albanien und die Nachfolgestaaten Jugoslawiens mit Ausnahme der bereits der Europäischen Union beigetretenen Staaten Slowenien und Kroatien. Vgl. z.B. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Internationales Büro, Westlicher Balkan, unter: https://www.internationales-buero.de/de/westlicher_balkan.php

Serie schwerer bewaffneter Auseinandersetzungen – der Zehntagekrieg in Slowenien (1991), die Kriege in Kroatien (1991-1995) und in Bosnien und Herzegowina (1992-1995), der Kosovokrieg (1998-1999) sowie der Aufstand albanischer Separatisten in Mazedonien (2001) –, die alle mehr oder weniger eine Mischung aus Unabhängigkeitskriegen, ethnischen Konflikten und Aufständen waren und oftmals mit brutalen „ethnischen Säuberungen“ einhergingen, prägte die 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens. Als letzte ehemalige Teilrepublik erklärte Montenegro im Jahr 2006 seine Unabhängigkeit und verließ den Staatenbund Serbien und Montenegro (1992-2003: Bundesrepublik Jugoslawien) friedlich. Jugoslawien ist schließlich in die heute international anerkannten Staaten Slowenien, Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro sowie Mazedonien zerfallen; der völkerrechtliche Status Kosovos ist noch umstritten. Dauerhafter Frieden kehrte jedoch nicht ein; (interethnische) Spannungen hielten in unterschiedlicher Intensität an oder drohten erneut gewaltsam auszubrechen. In allen Nachfolgestaaten Jugoslawiens (mit Ausnahme Sloweniens) und in Kosovo wurden in den 1990er Jahren OSZE-Feldmissionen eingerichtet:⁵ 1992 die KSZE/OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje (2010 umbenannt in OSZE-Mission in Skopje), deren Aufgabe es zunächst war, ein Übergreifen des Krieges in Bosnien und Herzegowina auf Mazedonien zu verhindern; 1994 die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina; 1996 die OSZE-Mission in Kroatien (2007 ersetzt durch das OSZE-Büro in Zagreb, das im Dezember 2011 geschlossen wurde); die OSZE-Präsenz in Albanien im Jahr 1997; im Juli 1999 die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK), die eine eigene Komponente innerhalb der Übergangsverwaltung der VN im Kosovo (UNMIK) bildete und die Implementierung der Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen unterstützen sollte, mit deren Verabschiedung der Kosovo-Krieg beendet worden war; und schließlich im Jahr 2001 die OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien (ab 2003 Mission in Serbien und Montenegro, 2006 umbenannt in OSZE-Mission in Serbien, mit unverändertem Mandat; gleichzeitig wurde die OSZE-Mission in Montenegro eingerichtet).

Der Westbalkan stellte damit einen der geographischen Schwerpunkte der OSZE-Feldoperationen, der wichtigsten Instrumente der OSZE zur Friedenskonsolidierung nach einem Konflikt, dar, in den somit auch ein Großteil der Mittel der Organisation flossen. Den inhaltlichen Schwerpunkt der Missionsmandate bildeten zunächst Demokratisierung, einschließlich des Aufbaus demokratischer Institutionen und der Überwachung ihrer Funktionsweise; der Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten; die Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen,

5 Vgl. hierzu: OSCE, The Secretariat, Conflict Prevention Centre, Survey of OSCE Field Operations, SEC.GAL/110/18, 25 Juni 2018 (ohne Vorläufermissionen wie z.B. Erkundungs- und Berichterstattemissionen).

einschließlich damit zusammenhängender Eigentumsfragen; sowie die Organisation und Überwachung von Wahlen.

Eine wirkliche Stabilisierung der mittel- und osteuropäischen Staaten sowie dauerhaften Frieden versprachen sich zur selben Zeit jedoch bereits viele politische Akteure sowohl in Westeuropa als auch in den betroffenen Ländern allein von einer – möglichst raschen – Integration in die Europäische Union (EU). Auf einem Gipfeltreffen der EU und der westlichen Balkanstaaten in Thessaloniki im Juni 2003 eröffnete die EU Letzteren formal die Perspektive zum Beitritt zur Union: Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU, der Beitrittsstaaten, der Bewerberländer und der potenziellen Bewerber Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Serbien und Montenegro kamen überein, dass „die EU [...] die europäische Ausrichtung der westlichen Balkanstaaten vorbehaltlos unterstützt. Die Zukunft der Balkanstaaten liegt in der Europäischen Union. Die derzeitige Erweiterung und die Unterzeichnung des Vertrags von Athen im April 2003 sind für die westlichen Balkanstaaten Ansporn und Ermutigung, denselben erfolgreichen Weg zu beschreiten. Sie stehen nun vor einer großen Herausforderung: Sie müssen sich auf die Integration in die europäischen Strukturen, an deren Ende der Beitritt zur Europäischen Union steht, vorbereiten, indem sie die europäischen Normen übernehmen. [...] Die Länder der Region haben es in der Hand, wie schnell sie dabei voranschreiten.“⁶ Damit hatte die EU bei den Stabilisierungsbemühungen für die Region Westbalkan die Führungsrolle übernommen und arbeitete langfristig darauf hin, diese Länder in die Union zu integrieren oder zumindest zu einer engen Zusammenarbeit zu befähigen. Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), über die alle Länder der Region verhandelten oder sie sogar bereits umsetzten, umfassten ein wesentlich breiteres Themenfeld als die OSZE je abdecken könnte. Der OSZE blieb damit auf dem westlichen Balkan nur noch eine Unterstützungsrolle.⁷

Die OSZE-Missionen und die EU arbeiteten in diesem Prozess allerdings Hand in Hand. Ein Beispiel hierfür ist Kroatien, das am 29. Oktober 2001 das SAA mit der EU unterzeichnete, am 21. Februar 2003 den Beitrittsantrag stellte und im Juni 2004 vom Europäischen Rat als Beitrittskandidat anerkannt wurde. Vereinfachend und dennoch zusammenfassend kann man sagen: Die OSZE setzte die Themen, die EU übersetzte diese in Beitrittskonditionen und stellte

6 Europäische Kommission, Gipfeltreffen EU – westliche Balkanstaaten, Thessaloniki, 21. Juni 2003, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_de.htm. Bei dem im Text erwähnten Vertrag von Athen handelt es sich um den am 16. April 2003 zwischen der EU und den zehn Ländern Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und der Republik Zypern abgeschlossenen Vertrag über deren Beitritt zur EU. Der Beitritt Sloweniens wurde mit diesem Vertrag bereits besiegelt.

7 Vgl. Wolfgang Zellner, Asymmetrische Sicherheit in Europa und die Aufgaben der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 67-80, S. 74.

die Anreize bereit, kurz: Die Mission sorgte für den Inhalt, die EU für das Ergebnis.⁸ Die OSZE formulierte prioritär demokratiebezogene und rechtsstaatliche sowie menschen- und minderheitenrechtliche Reformziele, die letztlich Eingang in das SAA fanden und die Diskussion der EU-Kommission im Vorfeld der Erarbeitung ihrer Empfehlung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen beherrschten. Die EU-Beitrittsperspektive wiederum gab der Arbeit der Mission einen starken Impuls und erwies sich in Kroatien als stärkster Konfliktlösungs- und Reformanreiz;⁹ ohne sie wären die zur Verfügung stehenden diplomatischen und sicherheitspolitischen Instrumente höchstwahrscheinlich weitgehend wirkungslos geblieben.

Kroatien musste dennoch zehn Jahre, bis zum Juli 2013, warten, bevor es nach Slowenien als zweiter Nachfolgestaat Jugoslawiens Mitglied der EU wurde. Nach Jahren der Zuversicht ist der Integrationsprozess inzwischen ins Stocken geraten – die Bilanz 15 Jahre nach dem „Versprechen von Thessaloniki“ ist ernüchternd: Von den sechs EU-Anwärtern haben vier den Status eines „Beitrittskandidaten“: Mazedonien (seit 2005; Antrag auf EU-Mitgliedschaft: 2004), Montenegro (seit 2010; Antrag auf EU-Mitgliedschaft: 2008), Serbien (seit 2012; Antrag auf EU-Mitgliedschaft: 2012) und Albanien (seit 2014; Antrag auf EU-Mitgliedschaft: 2009). Beitrittsverhandlungen wurden jedoch bislang erst mit zweien von ihnen aufgenommen: mit Montenegro (2012) und mit Serbien (2013). Bosnien und Herzegowina (Antrag auf EU-Mitgliedschaft: 2016) sowie Kosovo (der als einziger Aspirant noch keinen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt hat) sind bislang lediglich „potenzielle Beitrittskandidaten“ (Bosnien und Herzegowina seit 2003, Kosovo seit 2008).¹⁰

Am 15. Juli 2014 erklärte Jean-Claude Juncker schließlich kategorisch: „Es wird in den nächsten fünf Jahren kein neues Mitglied zur Europäischen Union

8 Vgl. Solveig Richter, Die OSZE-Mission in Kroatien – Sprungbrett nach Europa, in: Institut für Friedenforchung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 101-114, insbesondere S. 107-111. Diese Form der Zusammenarbeit zwischen OSZE und EU hatte sich bereits zu Beginn der 1990er Jahre bewährt: So arbeiteten der HKNM und die OSZE-Missionen in Estland und Lettland eng zusammen, um die Spannungen zwischen ethnischen Esten und Letten und den großen Russisch sprechenden Minderheiten abzubauen. Der Erfolg ihrer Bemühungen war jedoch zu einem Großteil darauf zurückzuführen, dass die Missionen und der HKNM von der Europäischen Kommission unterstützt wurden und beide Staaten motiviert waren, die Kopenhagener Kriterien von 1993 für den Beitritt zur EU zu erfüllen, darunter eben auch die Achtung und der Schutz von Minderheiten. Vgl. Zellner, a.a.O. (Anm. 7), S. 73.

9 Vgl. Richter, a.a.O. (Anm. 9), S. 107 und 109.

10 Vgl. hierzu Auswärtiges Amt, Beitrittskandidaten der Europäischen Union, unter <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/erweiterung-nachbarschaft/eu-beitrittskandidaten-node>. Als „potenzielle Bewerber“ galten alle damaligen Westbalkanländer seit dem Europäischen Rat von Feira (Juni 2000); vgl. Europäischer Rat (Santa Maria da Feira), 19. und 20. Juni 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, unter: http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_de.htm. Kosovo erhielt den Status als potenzieller Beitrittskandidat im Jahr 2008; vgl. Europäische Union, EU-Erweiterung – Stand der Dinge, Kosovo, unter: https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/enlargement_de. Siehe ebenso European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, unter: https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/enlargement_de

hinzustoßen. Aus heutiger Sicht ist es unvorstellbar, dass eines der Kandidatenländer, mit denen wir verhandeln, die Beitrittskriterien allesamt und im Detail bis zum Jahre 2019 erfüllen können wird.¹¹

Die Bewerberländer interpretierten diese Erklärung als Ausdruck der „Erweiterungsmüdigkeit“ der EU und reagierten enttäuscht. Gleichzeitig verlangsamte sich das Tempo der Reformen, bestehende externe und interne Probleme verschärften sich: wiederaufflammende bilaterale Streitigkeiten, anhaltende interethnische Spannungen; innenpolitische Krisen; Verzögerungen und Rückschläge bei der Konsolidierung von Rechtsstaatlichkeit; unverminderte Korruption und organisierte Kriminalität sowie die Zunahme autokratischer Tendenzen – allesamt besorgniserregende Entwicklungen und Konflikte mit erheblichem Eskalationspotenzial. Darüber hinaus ergaben sich 2015 dadurch, dass der Westbalkan zu einer wichtigen Transitroute für Flüchtlinge und Migranten auf dem Weg in andere europäische Länder wurde, neue Herausforderungen. Diese nicht unbedingt erwarteten Entwicklungen bedeuten nicht nur für Südosteuropa selbst einen Rückschritt, sondern könnten auch destabilisierende Auswirkungen auf andere Regionen Europas haben. Vor diesem Hintergrund bezog Kommissionspräsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017 noch einmal Stellung zur Beitrittsfrage und erklärte ein wenig vollmundig: *„Wenn wir [...] mehr Stabilität in unserer Nachbarschaft haben wollen, dann müssen wir auch eine glaubhafte Erweiterungsperspektive für den westlichen Balkan aufrechterhalten.“*¹² Er bekräftigte erneut, dass es während seiner Amtszeit keine EU-Erweiterung mehr geben wird, stellte aber für die „darauf folgenden Jahre“ eine Erhöhung der Zahl der Mitglieder in Aussicht¹³ – ein Versprechen, das bei genauerem Hinsehen keine entscheidende Positionsveränderung im Vergleich zu 2014 darstellt und auch nicht unbedingt dazu geeignet ist, in den Ländern des Westbalkans Zweifel zu zerstreuen und größere Hoffnungen zu wecken.¹⁴

Wie stehen die Chancen der Westbalkanstaaten auf Mitgliedschaft in der EU realistisch betrachtet? Welche Hindernisse müssen überwunden werden? Welche Maßnahmen könnten den Prozess beschleunigen? Ist ein rascher Beitritt angesichts der zahlreichen ungelösten Probleme überhaupt wünschenswert? Antworten auf diese und viele weitere Fragen geben die Autorinnen und Autoren der Beiträge im diesjährigen Themenschwerpunkt.

11 Europäische Kommission, Jean-Claude Juncker, Kandidat für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission, Ein neuer Anfang für Europa, Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg, 15. Juli 2014, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_14_567.

12 Europäische Kommission, Präsident Jean-Claude Juncker, Rede zur Lage der Union 2017, Brüssel, 13. September 2017, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm (Hervorhebung im Original).

13 Vgl. ebenda.

14 In seiner Rede vom 15. Juli 2014 hatte Juncker bereits hinzugefügt: „Aber die Verhandlungen werden weitergeführt und andere europäische Nationen und europäische Länder brauchen eine *glaubwürdige, ehrlich gemeinte europäische Perspektive*. Dies gilt vor allem für die Länder des westlichen Balkans.“ Juncker, Ein neuer Anfang für Europa, a.a.O. (Anm. 11) (Hervorhebung U.S.).

Für Albanien, mit dem bereits 2019 Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden könnten, sind mit dem angestrebten EU-Beitritt „große Erwartungen an einen höheren Lebensstandard, glaubhafte Zukunftsperspektiven, funktionierende demokratische Institutionen, zuverlässige Rechtsstaatlichkeit sowie garantierte wirtschaftliche und persönliche Freiheiten verbunden“. Das wiederum übt einen hohen Reformdruck auf die einheimischen Politiker aus, wie Julia Wanninger und Knut Fleckenstein in ihrem Beitrag feststellen, an dessen Ende die Frage steht, ob die neue Generation albanischer Politiker es schaffen wird, „sowohl die eigene Bevölkerung als auch ihre europäischen Partner, insbesondere die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, davon zu überzeugen, dass die von ihr begonnenen und die weiteren angekündigten Reformen aus Albanien tatsächlich einen modernen europäischen Staat machen“. In seinem facettenreichen Beitrag über Serbien, das aufgrund seiner Größe und seines Gewichts entscheidend für die Transformation und Stabilisierung der gesamten Region ist, analysiert Axel Jaenicke die Beziehungen Serbiens zu den benachbarten EU-Mitgliedstaaten sowie zu den übrigen ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken und Albanien. Der Autor erörtert außerdem innenpolitische Entwicklungen und das Problem zunehmender autokratischer Tendenzen sowie mögliche Lösungen für die „Kosovo-Frage“, die für Belgrad, Brüssel und Washington noch immer ein zentraler Aspekt für die Zukunft des Westbalkans ist. Er kommt zu dem Schluss, dass man angesichts der Probleme, mit denen die Länder der Region konfrontiert sind, durchaus die Frage stellen könne, „ob die EU Serbien und den anderen Staaten des Westbalkan denn tatsächlich eine sofortige Vollmitgliedschaft anbieten muss“, oder ob es ratsamer wäre, zunächst eine Art privilegierter Partnerschaft außerhalb der EU anzustreben. Biljana Vankovska unterzieht in ihrem Beitrag das umstrittene Prespa-Abkommen vom Juni 2018, in dem Athen und Skopje sich auf den zukünftigen Staatsnamen „Republik Nordmazedonien“ für die „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ geeinigt hatten, einer mutigen und kritischen Analyse. Kosovo wurde seit seiner Unabhängigkeitserklärung von 2008 inzwischen von der Mehrheit der VN-Mitgliedstaaten anerkannt – ausgerechnet fünf EU-Mitglieder sind nicht darunter: Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern. Engjellushe Morina geht in ihrem Beitrag nicht nur den Folgen der umstrittenen Eigenstaatlichkeit des Kosovo nach, sondern stellt insbesondere den Dialog zwischen Belgrad und Pristina in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen. Kroatien ist seit 2013 Mitglied der EU und gehört damit – ebenso wie Slowenien – genau genommen nicht mehr zu den „Westbalkanstaaten“. Es teilt jedoch eine lange Geschichte mit den übrigen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens. Goran Bandov und Domagoj Hajduković beschreiben die Wiedereingliederung der *De-facto*-Republik Serbische Krajina nach dem Kroatienkrieg und gehen insbesondere auf die positive Rolle der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und West-Syrmien, UNTAES, ein.

Abgerundet wird der Themenkomplex zur Integration der Westbalkanstaaten von einem Beitrag von Natasha Wunsch über das Engagement der EU im westlichen Balkan, in dem sie zu dem Urteil gelangt, dass das Jahr 2018 eine verpasste Gelegenheit gewesen sei, über das bisherige Scheitern des EU-Ansatzes gegenüber den westlichen Balkanstaaten (selbst-)kritisch nachzudenken und eine umfassendere und stärker lokal verankerte Erweiterungsstrategie für die Region zu entwickeln.

Außerhalb des Themenschwerpunktes befassen sich renommierte internationale Autorinnen und Autoren aus Wissenschaft und Praxis mit aktuellen Fragen, Hintergrundthemen und innovativen Ideen zur Lösung von Konflikten und Problemen oder stellen ausgewählte Bereiche der OSZE und deren Arbeitsschwerpunkte sowie aktuelle Projekte vor.

Das Jahrbuch 2018 beginnt mit vier Beiträgen zu aktuellen Entwicklungen der europäischen Sicherheit im Schatten der Krise in der und um die Ukraine. Zunächst erörtert Christian Nünlist die „radikal divergierenden historischen Narrative über die Evolution europäischer Sicherheit“, die sich seit dem Ende des Kalten Krieges herausgebildet haben und die zum Teil die heute höchst angespannten Beziehungen zwischen Russland und dem Westen erklären könnten. P. Terrence Hopmanns Essay mit dem schlichten Titel „Trump, Putin und die OSZE“ gibt die persönliche Analyse des Autors darüber wieder, wie sich die Beziehung zwischen den beiden mächtigen Führern Russlands und der Vereinigten Staaten auf multilaterale Institutionen im Allgemeinen auswirkt und welche Folgen sie insbesondere für die OSZE hat. Wolfgang Zellner präsentiert seine Ideen für eine mögliche langfristige und grundlegende Reform der OSZE, wobei er u.a. eine Wiederbelebung der politisch-militärischen Sicherheitsdimension der OSZE vorschlägt und auf den aktuellen „Strukturierten Dialog“ verweist, der Themen wie Bedrohungsperzeptionen, Militärdoktrinen, Herausforderungen an eine normbasierte europäische Sicherheitsordnung und die bestehenden militärischen Machtverhältnisse behandelt. Schließlich werfen Florian Raunig, Leiter der Task Force für den österreichischen OSZE-Vorsitz 2017, und Julie Peer, Senior Adviser in der Task Force, einen Blick zurück auf die Herausforderungen, Prioritäten und Erfahrungen des österreichischen OSZE-Vorsitzes 2017.

Den Abschnitt über die Aufgaben und Instrumente der OSZE leitet ein Beitrag von Lukasz Mackiewicz ein, in dem er die Arbeit der Abteilung für die menschliche Dimension der Sonderbeobachtungsmission (SMM) in der Ukraine beschreibt. Nach wie vor finden in den betroffenen Gebieten schwere Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht statt. Der Autor hebt wichtige Erfolge hervor, erörtert aber auch offen die – auch internen – Probleme und Hemmnisse, die bisher verhindert haben, dass die Mission ihr Potenzial in diesem Bereich in vollem Umfang entfalten konnte. Der ehemalige Leiter der OSZE-Mission in Moldau, William H. Hill, befasst sich mit den Bemühungen, den Konfliktbeilegungsprozess in Transnistrien voranzubringen, und begrüßt insbesondere die Tatsache, dass die USA, die EU,

Russland, die Ukraine und die OSZE trotz des anhaltenden Konflikts in der Ukraine bislang in der Lage waren, im Rahmen des 5+2-Verhandlungsformats harmonisch und effektiv zusammenzuarbeiten.

Weitere Beiträge in diesem Abschnitt befassen sich mit innovativen und vielversprechenden Möglichkeiten, gewaltsame Konflikte durch Vermittlung und Verhandlung zu verhindern und friedlich zu lösen oder abzuschwächen: Während in der internationalen oder *Track-I*-Mediation in Konflikten Außenstehende als neutrale Mediatoren fungieren, die eine emotionale Distanz zu einem bestimmten Konflikt haben, vertraut die lokale Bevölkerung in vielen Konfliktkontexten eher lokalen Akteuren, die bis zu einem gewissen Grad Teil des Konflikts sind, deren eigenes Leben direkt vom Konflikt betroffen ist und die deshalb ein Interesse daran haben und auch über die nötigen Kenntnisse dafür verfügen, ihn zu lösen. In ihrem Beitrag erörtern Mir Mubashir, Engjellushe Morina und Luxshi Vimalarajah die Gründe und Möglichkeiten für ein Engagement der OSZE in der „Insider-Mediation“ und stellen auch einige OSZE-Projekte vor, die Elemente solcher Vermittlungsbemühungen umfassen, wie etwa die „Friedensboten“ in Kirgisistan. Im Anschluss daran erörtert Kaan Sahin in seinem Beitrag den Ansatz statusneutraler vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen, der der Bearbeitung von Langzeitkonflikten, z.B. derjenigen in der Ostukraine und in Transnistrien, neue Impulse geben kann.

Unter der Kapitelüberschrift „Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen“ beschreiben zunächst Claudio Formisano und Valiant Richey die Arbeit des Büros der OSZE-Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere im Zusammenhang mit Flucht und Migration: Bei fast der Hälfte aller dokumentierten Opfer von Menschenhandel handelt es sich um Migrantinnen und Migranten, die überwiegend in Prostitution und Zwangsarbeit verkauft werden, wobei Frauen, Kinder und junge Erwachsene besonders gefährdet sind. Ebenfalls im Kontext von Migration stellt Stefano Volpicelli ein erfolgreiches Modell für die Integration von Flüchtlingen in Italien vor: In der italienischen Stadt Triest hat eine lokale NGO ein Modell für die Aufnahme und insbesondere die Integration von Flüchtlingen entwickelt und durchgeführt, das auf dezentralen Unterkünften anstelle von überfüllten Flüchtlingslagern beruht und das italienische System zum Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen maßgeblich beeinflusst hat. Im Anschluss daran untersucht Arne C. Seifert, seit Jahrzehnten ausgewiesener Zentralasien-Experte, welche kontextspezifischen Ansätze zur zivilen Prävention von religiöser Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus in Zentralasien erforderlich sind. Thorsten Stodieks Beitrag befasst sich mit dem Konzept bürgernaher Polizeiarbeit als Schlüsselement bei der Kriminalitätsbekämpfung mit einem Schwerpunkt auf der Anwendung des Konzepts auf die Bekämpfung organisierter Kriminalität sowie – in jüngster Zeit – auf die Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen.

Schließlich erörtert Juraj Nosal Möglichkeiten und reale Projekte der OSZE, die Kapazitäten staatlicher oder nichtstaatlicher Akteure zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen aufzubauen, u.a. anhand eines Projekts zum „Kapazitätsaufbau für Praktiker im Bereich der Strafverfolgung zur Bekämpfung der Cyberkriminalität und Cyber-gestützter Kriminalität in Südosteuropa“.

Unser besonderer Dank gilt dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Jahr 2018, dem italienischen Außenminister Enzo Moavero Milanesi, für sein Geleitwort zum Jahrbuch.

Und schließlich bedanken wir uns bei allen Autorinnen und Autoren ganz herzlich für ihren Enthusiasmus, ihr Engagement und die informativen Beiträge, die das OSZE-Jahrbuch auch in diesem Jahr prägen.

I.

Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit

Diversität als Stärke: historische Narrative und Prinzipien der OSZE

Einführung

Die russische Annexion der Krim und der Ausbruch des Krieges in der Ostukraine im Frühjahr 2014 waren für die internationale Gemeinschaft ein strategischer Schock. Ein im Januar 2014 abgeschlossener *Track-II*-Bericht über Bedrohungsperzeptionen im OSZE-Raum war unmittelbar vor den fatalen Schüssen auf dem Maidan in Kiew zu dem Schluss gekommen, dass weder die USA, noch westeuropäische Staaten, noch die Ukraine mit einem militärischen Konflikt mit Russland rechneten. Russland war Anfang 2014, knapp fünfzehn Jahre nach dem Georgienkrieg (2008), lediglich für Polen und Georgien eine direkte militärische Bedrohung.¹

Doch die Ukrainekrise führte anders als der fünftägige Georgienkrieg nicht mehr nur zu einer temporären Verstimmung zwischen Russland und dem Westen, sondern zu einem nachhaltigen Konflikt ohne Aussicht auf eine Rückkehr zum „*business as usual*“ oder einem weiteren „*reset*“ der russisch-westlichen Beziehungen. Die USA reagierten auf die russische Annexion der Krim – den ersten militärischen Landraub in Europa seit 1945 und damit einen Tabubruch der europäischen Sicherheitsordnung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs – mit der temporären Suspendierung des NATO-Russland-Rats, dem Ausschluss Russlands aus der G8 (die damit wieder zur G7 wurde) und mit politisch-militärischer Rückversicherung der europäischen NATO-Verbündeten an der Ostflanke. Das diplomatische Krisenmanagement überließ die Regierung von Barack Obama hingegen der EU und insbesondere Deutschland.² Unter der Führung von Kanzlerin Angela Merkel und unter dem Eindruck der MH17-Tragödie sprach die EU Wirtschaftssanktionen gegen Russland aus. Die transatlantische Abstimmung in der Ukrainekrise dürfte Wladimir Putin ebenso überrascht haben wie die rasche Rückbesinnung der NATO auf das alte Feindbild Russland und die territoriale Bündnisverteidigung gemäß Artikel 5 des Nordatlantikvertrags. Die NATO hatte im Nachgang des Georgienkrieges auf die

1 Vgl. Wolfgang Zellner (co-ordinator)/Hüseyin Bağcı/Alejandro Barón/Jos Boonstra/Thanos Dokos/Arjan Dyrnishi/Frank Evers/David J. Galbreath/Damba Ganbat/Samuel Goda/Barend ter Haar/Shairbek Juraev/Kornely Kakachia/Hakan Karaaslan/Elisa Lledó/Eva Maas/Kari Möttölä/Maria Radziejowska/Philip Remler/Johanna Richter/Raimonds Rublovskis/Nicolás Salmerón/Hans-Joachim Schmidt/Sonja Stojanovic Gajic/Oleksandr Tytarchuk/Andrei Zagorski, *Threat Perceptions in the OSCE Area*, Wien 2014, S. 22-28.

2 Vgl. Deborah Welch Larson, *Outsourced Diplomacy. The Obama Administration and the Ukraine Crisis*, in: Vicki L. Birchfield/Alasdair R. Young (Hrsg.), *Triangular Diplomacy among the United States, the European Union, and the Russian Federation*, London 2018, S. 55-76.

Kassandrarufer aus Warschau reagiert und ihre Krisenpläne entsprechend angepasst.³

Knapp fünf Jahre nach dem Februar 2014 ist es Zeit für eine Bestandsaufnahme der Folgen des Ausbruchs der Ukrainekrise, einer Zäsur sowohl für die OSZE als auch für die europäische Sicherheitsordnung. 2014 hatte die OSZE relativ rasch auf die Ukrainekrise reagiert und ihre gesamte Toolbox für das Krisenmanagement aktiviert.⁴ Die Schweizer Diplomatie verdiente sich für ihren engagiert und couragiert geführten OSZE-Vorsitz 2014 gute Noten, doch vor einer allzu positiven Würdigung sei entschieden gewarnt. Denn wie es der damalige Schweizer OSZE-Botschafter (und heutige OSZE-Generalsekretär) Thomas Greminger wenige Wochen nach Ausbruch der Ukrainekrise treffend bezeichnete, war die Krise für die OSZE „Fluch und Segen“ zugleich.⁵

Das Schweizer Außenministerium erkannte früh, dass das russische Vorgehen in der Ukraine einen entscheidenden Wendepunkt in den internationalen Beziehungen darstellte, ähnlich wie die dschihadistischen Terroranschläge vom 11. September 2001. Im Herbst 2014 lancierte der Schweizer Außenminister Didier Burkhalter in seiner Eigenschaft als Amtierender Vorsitzender der OSZE daher einen „Weisenrat“ (*Panel of Eminent Persons*, PEP) unter der Leitung von Wolfgang Ischinger, um zu ersten Erkenntnissen zu gelangen, was die Ukrainekrise für die OSZE und die europäische Sicherheitsordnung bedeutete.

Das Schweizer Krisenmanagement und die unermüdliche Suche nach einer Rückkehr zu Dialog und Vertrauen wurden von 2015 bis 2018 von Serbien, Deutschland, Österreich und Italien in der OSZE weitergeführt – und die Folgen von „2014“ werden auch den OSZE-Vorsitz der Slowakei 2019 prägen. Die Schweiz hatte ursprünglich gehofft, der Ukraine-Konflikt könne bis Ende 2015 politisch gelöst werden und mit Ischingers Abschlussbericht würden rechtzeitig neue Ideen für ein stabileres künftiges europäisches Sicherheitssystem vorliegen. Dies erwies sich jedoch als Illusion; stattdessen hat der Ukrainekonflikt in fünf Jahren laut den Vereinten Nationen (VN) über 10.000 Todesopfer (darunter über 2.700 Zivilisten) und 1,6 Millionen Vertriebene gefordert und dauert bis heute an. Das ist die höchste Zahl an Todesopfern in einem Krieg in Europa seit den Jugoslawienkriegen in den 1990er-Jahren und die größte Anzahl Vertriebener infolge eines Konflikts in Europa seit dem Zweiten

3 Vgl. Mark Kramer, Russia, the Baltic Region, and the Challenge for NATO, PONARS Eurasia, Policy Memo 267, Juli 2013, unter: <https://www.ponarseurasia.org/memo/russia-baltic-region-and-challenge-nato>.

4 Vgl. Christian Nünlist, Testfall Ukraine-Krise. Das Konfliktmanagement der OSZE unter Schweizer Vorsitz, in: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, März 2014, S. 35-61.

5 „Die Präsidentschaft ist Fluch und Segen zugleich“, Interview mit Thomas Greminger in: Tages-Anzeiger, 14. April 2014.

Weltkrieg.⁶ Längst muss der Konflikt in der Ostukraine damit leider zu einem weiteren ungelösten Konflikt („*protracted conflict*“) in der OSZE-Region gezählt werden, dessen Ende bis auf Weiteres nicht absehbar ist – und der ab 2019 dann bereits länger dauert als der Erste Weltkrieg.

Im vorliegenden Essay wird der Fokus auf zwei miteinander verwandte Themenkomplexe gelenkt. Zunächst wird die Frage erörtert, ob wir fünf Jahre nach Ausbruch der Ukraine Krise in der Diskussion über das „Warum?“ weitergekommen sind. Der PEP-Bericht „*Back to Diplomacy*“ hatte Ende 2015 die radikal divergierenden historischen Narrative über die Evolution europäischer Sicherheit nach 1990 als ein zentrales Problem der aktuellen Beziehungen zwischen Russland und dem Westen ausgemacht.⁷ Wissen wir heute mehr darüber, wann und wie der optimistische Geist der KSZE-Charta von Paris vom November 1990 in den „Kalten Frieden“ zwischen dem Westen und Russland und den „Heißen Krieg“ in der Ostukraine führte? *Track-II*-Projekte im Rahmen der OSZE sowie neue zeithistorische Studien haben in der Tat etwas Licht ins Dunkel bringen können und die Erkenntnisse ermöglichen eine neue, nuanciertere Sicht auf die konkreten Schritte von der Kooperation zwischen Moskau und Washington in den aktuellen Konfrontationskurs.⁸

Nicht nur die historischen Narrative entzweien Russland und den Westen. Auch die Anfang der 1990er-Jahre erfolgte Konvergenz in der Interpretation fundamentaler Prinzipien der internationalen Beziehungen, wie sie 1975 in Helsinki in der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) kodifiziert worden waren, brach ab 1994 wieder auseinander. Insbesondere das Prinzip VI der Schlussakte von Helsinki, das Nicht-einmischungsgebot, wurde (infolge des Kosovo-Krieges von 1999) zunehmend widersprüchlich interpretiert. Die divergierenden Interpretationen führen bis heute zu Missverständnissen und gegenseitigen Vorwürfen.⁹

6 Vgl. United Nations, Security Council, As Civilians Bear Brunt of Four-year-old Conflict in Ukraine, Continued Ceasefire Violations Test Credibility of Global Community, Officials Warn Security Council, SC/13357, 29. Mai 2018, unter: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13357.doc.htm>.

7 Vgl. Back to Diplomacy, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, November 2015, S. 2, unter: <https://www.osce.org/networks/205846>; siehe dazu auch Thomas Frear/Lukasz Kulesa (Hrsg.), Competing Western and Russian narratives on the European order: Is there common ground?, European Leadership Network/RIAC – Russian International Affairs Council, Conference Report, London, April 2016, unter: <https://www.Europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/ELN-Competing-Narratives-Report.pdf>.

8 Vgl. Christian Nünlist (principal author)/Juhana Aunesluoma/Benno Zogg, The Road to the Charter of Paris. Historical Narratives and Lessons for the OSCE Today, Wien 2017; William H. Hill, No Place for Russia. European Security Institutions Since 1989, New York 2018; Samuel Charap/Timothy J. Colton, Everyone Loses. The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia, London 2016.

9 Vgl. dazu Christian Nünlist, Shifting Interpretations of the Non-Intervention Principle in the OSCE, Konferenzpapier, präsentiert auf einem Workshop des European Leadership Network (ELN), Wien, 19.-20. Juni 2017; Denitsa Raynova, Towards a Common Understanding of the Non-Intervention Principle. European Leadership Network, Post-Workshop Report, London, October 2017, unter: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/170929-ELN-Workshop-Report-Non-Intervention.pdf>.

Was bedeutet dies für die Gegenwart und für die Zukunft? Was kann getan werden, um gemeinsam einen Ausweg aus der Konfrontation und der gegenwärtigen Nullsummenspiellogik zu finden? Kann die positive historische Erfahrung des Helsinki-Prozesses im Kalten Krieg vielleicht ein Modell dafür sein, wie wir auch heute den neuen Ost-West-Konflikt wieder überwinden und neue Spielregeln für friedliche Koexistenz definieren können? Ist die OSZE dafür das geeignete „Schlechtwetter“-Dialogforum, wie es die KSZE im Kalten Krieg war? In der Tat, so argumentiert dieser Essay, könnte ein multilateraler Prozess (analog und in Ergänzung zum dynamischen, 2016/17 in der OSZE lancierten „Strukturierten Dialog“ über Bedrohungswahrnehmungen) ein Ausweg aus der Negativspirale von Wortkriegen über historische Narrative und OSZE-Prinzipien sein. Denn wenn ein Dialog über unterschiedliche Interessen und Normen im Kalten Krieg stattfinden konnte, so sollte dies eigentlich auch heute möglich sein.

Historische Narrative: von der Kooperation zur Konfrontation, 1990-2014

Divergierende Narrative über die jüngere Vergangenheit sind ein zentrales Hindernis auf dem schwierigen Weg von Konflikt und Konfrontation zu Annäherung, Versöhnung und Frieden.¹⁰ Die Ukrainekrise hat 2014 klar gemacht, dass sich im Westen und in Russland stark voneinander abweichende historische Perspektiven auf die Evolution der europäischen Sicherheitsarchitektur gebildet haben. Im Rückblick überrascht es, dass es so lange gedauert hat, bis man sich im Westen darüber bewusst geworden ist, wie stark das russische Narrativ vom westlichen Geschichtsbild abwich – und dies nicht erst seit 2014.¹¹

Denn die Ukrainekrise ist keinesfalls die direkte Ursache der 2014 erneut eskalierten Konfrontation zwischen Russland und dem Westen, sondern vielmehr ein Symptom. Lässt man die Entwicklung europäischer Sicherheit seit dem Ende des Kalten Krieges Revue passieren, so stolpert man eigentlich von Anfang an über Anzeichen einer wachsenden Entfremdung Russlands vom europäischen Sicherheitssystem. Diese Entfremdung verlief nicht linear, sondern die Beziehungen des Westens zu Russland durchliefen von 1990 bis 2014 mehrere Zyklen von Antagonismus und Partnerschaft. Eine aufrichtige strategische Partnerschaft kam jedoch nie zustande.¹²

10 Vgl. Charles A. Kupchan, *How Enemies Become Friends. The Sources of Stable Peace*, Princeton 2010, S. 50-52.

11 Vgl. Gernot Erler, „Dialog erneuern – Vertrauen neu aufbauen – Sicherheit wiederherstellen“: der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 – ein persönlicher Rückblick und eine Vision für die OSZE im Jahr 2025, in: *OSZE-Jahrbuch 2017*, Baden-Baden 2019, S. 25-37, hier S. 35-37.

12 Vgl. dazu Angela Stent, *The Limits of Partnership. US-Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton 2015.

Ende 2015 unterbreitete Wolfgang Ischinger im PEP-Abschlussbericht „*Back to Diplomacy*“ der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten den Vorschlag, ein Forschungsprojekt über die unterschiedlichen Narrative zu lancieren mit dem Ziel, zu analysieren, wie und weshalb diese divergierenden Ansichten der jüngsten Vergangenheit entstanden sind.¹³

Eine Gruppe von Zeithistorikern aus Ost und West griff diese Idee auf und führte im Rahmen des OSZE-Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen im September 2017 in Paris eine internationale Tagung mit Zeitzeugen durch, um den Übergang vom Kalten Krieg in die 1990er-Jahre nochmals kritisch zu beleuchten. Mittels „*Critical Oral History*“ wurden die Diplomaten, die 1990 die KSZE-Charta von Paris ausgehandelt hatten, mit neueren historischen Forschungsergebnissen konfrontiert. In der Folge wurden die darauf beruhenden neuen Erkenntnisse Ende 2017 in der Studie „*The Road to the Charter of Paris*“ veröffentlicht und beim OSZE-Ministerrat 2017 in Wien sowie im November 2018 in Seminaren und Workshops in St. Petersburg und Moskau präsentiert und diskutiert.¹⁴

Das Wendejahr 1989/90, dieses *Annus mirabilis*, war bis vor kurzem im Westen fast ausschließlich positiv konnotiert. Die Berliner Mauer fiel, Deutschland wurde wiedervereinigt und der Kalte Krieg ging friedlich zu Ende. Francis Fukuyama erklärte sogar das „Ende der Geschichte“. Sein optimistischer Slogan erwies sich jedoch bald als ebenso verfrüht und irreführend wie die gemeinsam verlautbarte Vision, wie sie die Sowjetunion, die USA und 33 europäische Staaten in der Charta von Paris im November 1990 skizzierten: ein neues, ungeteiltes, inklusives Europa, das auf westlichen Werten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten beruht.¹⁵

Aus heutiger Sicht wird klar, dass auch wenn der Westen damals glaubte, er habe eine faire und stabile neue Sicherheitsordnung für Europa geschaffen, die Sicht aus Russland eine ganz andere ist. Interessanterweise kommen auch amerikanische Zeithistoriker mehr und mehr zu der Ansicht, dass die heutige Konfrontation zwischen Russland und dem Westen ihre Ursachen zumindest teilweise bereits in der letztlich unfertigen Beilegung des Kalten Krieges im Jahr 1990 hat. Fehler wurden dabei auf beiden Seiten gemacht und einige der fatalen längerfristigen Folgen beruhten durchaus auch auf unbeabsichtigten Nebeneffekten von wichtigen Entscheidungen, die zur ihrer Zeit für die jeweilige Seite Sinn ergaben – etwa der westliche Wunsch, liberale Demokratie und freie Marktwirtschaft nach Osten auszudehnen, um die internationale Stabilität zu erhöhen.¹⁶ Als sich nach der Auflösung der Sowjetunion und des Warschauer

13 Vgl. *Back to Diplomacy*, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.

14 Die nachfolgenden Abschnitte beruhen auf Nünlist/Aunesluoma/Zogg, a.a.O. (Anm. 8).

15 Vgl. Charta von Paris für ein neues Europa, Paris 1990, S. 1, unter: <https://www.osce.org/de/mc/39518>.

16 Vgl. Christian Nünlist, *Contested History. Rebuilding Trust in European Security*, in: Center for Strategic Studies, *Strategic Trends*, 2017, S. 11-34, hier: S. 18-19. Vgl. ebenso Hill, a.a.O. (Anm. 8), S. 10 und 386.

Pakts nach 1991 in Mittel- und Osteuropa ein gefährliches Machtvakuum auftrat, fühlte sich der Westen verpflichtet, den dortigen Staaten mittels NATO- und EU-Mitgliedschaft in der heiklen Übergangsphase zu helfen – insbesondere, nachdem im Westen ab 1993 erste Zweifel auftauchten, ob Russland unter Präsident Boris Jelzin sich in den chaotischen Jahren nach dem Zerfall der Sowjetunion Ende 1991 wirklich in eine in den Westen integrierte, demokratische Marktwirtschaft transformieren ließe.

Unlängst deklassifiziertes Archivmaterial macht ferner deutlich, dass die USA unter Präsident George H.W. Bush bereits 1989/1990 der Versuchung nicht widerstehen konnten, westliche Sicherheitsinstitutionen wie die NATO und die EG zu perpetuieren, anstatt diese Institutionen aus dem Kalten Krieg mit einer neuen, paneuropäischen Institution auf der Basis der KSZE oder Michail Gorbatschows „Gemeinsamen europäischen Hauses“ abzulösen. Zwar benutzte die Bush-Regierung 1989/1990 eine paneuropäische Rhetorik. US-Außenminister James Baker versprach dem sowjetischen Außenminister Eduard Schewardnadse im Mai 1990, dass die deutsche Wiedervereinigung nicht zu Gewinnern und Verlierern führen würde. „Stattdessen würde sie eine neue legitime europäische Struktur hervorbringen – eine, die inklusiv und nicht exklusiv sein würde.“ Gegenüber Sowjetführer Gorbatschow beteuerte Baker im selben Monat: „Unsere Politik zielt nicht darauf ab, Osteuropa von der Sowjetunion zu trennen. Wir hatten diese Politik früher. Aber heute sind wir daran interessiert, ein stabiles Europa aufzubauen, und dies gemeinsam mit Ihnen.“ Präsident Bush versicherte Gorbatschow ebenfalls höchstpersönlich eines neuen kooperativen Geistes. In Washington sagte er ihm am 31. Mai 1990: „Natürlich haben wir nicht die Absicht, nicht einmal in unseren Gedanken, der Sowjetunion in irgendeiner Weise zu schaden.“ Und in einem Telefongespräch versprach Bush Gorbatschow am 17. Juli 1990: „Wir haben die Idee einer erweiterten, stärkeren KSZE mit neuen Institutionen vermittelt, an denen die UdSSR teilhaben und damit Teil des neuen Europas sein kann.“¹⁷ Historische Studien haben jedoch jüngst nachgewiesen, dass die Bush-Regierung bereits in internen Debatten im Frühjahr 1989 entschieden hatte, dass die amerikanische Europapolitik nach dem Ende des Kalten Krieges auf einer engen Partnerschaft mit Deutschland beruhen und sich weiterhin auf die NATO verlassen sollte, um die Militärpräsenz und damit auch die Dominanz der Vereinigten Staaten in Europa aufrechtzuerhalten.¹⁸

17 Alle Zitate aus: Svetlana Savranskaya/Tom Blanton, NATO Expansion: What Gorbachev Heard, in: National Security Archive, Briefing Book 613, 12. Dezember 2017, unter: <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early> (diese und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind Übersetzungen des Autors).

18 Vgl. Hal Brands, Making the Unipolar Moment: U.S. Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order, Ithaca 2016, S. 279-298; Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion, in: International Security 4/2016, S. 7-44; Christian F. Ostermann, The United States and German Unification, in: Michael Gehler (Hrsg.), Europa und die Deutsche Einheit. Beobachtungen, Entscheidungen und Folgen, Göttingen, 2017, S. 93-117; Jeffrey A. Engel,

Die entstehende Sicherheitsordnung in Europa sah damit trotz aller partnerschaftlichen Rhetorik letztlich keine gleichberechtigte Rolle für die Sowjetunion vor, sondern basierte auf den exklusiven westlichen Clubs NATO und EG. Zitate aus innerwestlichen Gesprächen (vor allem zwischen Bush und dem westdeutschen Kanzler Helmut Kohl Ende Februar 1990) und interne Dokumente der Bush-Regierung machen heute klar, dass es in der Endphase des Kalten Krieges in Europa keinen wahrhaftigen kooperativen Geist zwischen den USA und der Sowjetunion gab und dass die amerikanische Vision sich gegenüber alternativen Visionen einer inklusiven paneuropäischen Sicherheitsarchitektur durchsetzte. Gegenüber Bush warnte Baker im Juli 1990 unverblümt: „Das eigentliche Risiko für die NATO ist die KSZE.“¹⁹ Bereits am 18. Mai 1990 hatte Baker Gorbatschow eine endgültige Abfuhr erteilt, was eine substanzielle Stärkung der KSZE betraf: „Es ist schön, über paneuropäische Sicherheitsstrukturen und die Rolle der KSZE zu sprechen. Es ist ein wunderbarer Traum, aber halt nur ein Traum. Andererseits, die NATO existiert bereits.“²⁰

Für die Historikerin Mary Elise Sarotte war bereits 2010 klar, dass es Bush 1990 nicht darum gegangen war, die Sowjetunion in neue oder existierende paneuropäische oder transatlantische Sicherheitsinstitutionen zu integrieren. „Vielmehr war es das Ziel, die Sowjets zu vertreiben“, so Sarotte.²¹ Gegenüber Kohl machte Bush Ende Februar 1990 klar, was er von einem westlichen Kompromiss in der Frage einer deutschen Mitgliedschaft in der NATO hielt: „Zum Teufel damit! Wir haben gewonnen, sie nicht. Wir können es nicht zulassen, dass die Sowjets den Sieg aus den Klauen der Niederlage herausholen.“²² Bushs „neue Weltordnung“ basierte laut Sarotte nicht auf der Idee einer Partnerschaft mit der Sowjetunion. Im Gegenteil war der Bush-Regierung bereits im Frühjahr 1990 bewusst, dass sie sich mit ihrer Maximalforderung einer gesamtdeutschen NATO-Mitgliedschaft auf einen Kollisionskurs mit Moskau begeben würde.²³ Condoleezza Rice hatte Bush am 20. November 1989 die

When the World Seemed New. George H.W. Bush and the End of the Cold War, New York, 2017, S. 86-99; Christian Nünlist, Krieg der Narrative. Das Jahr 1990 und die NATO-Osterweiterung, in: Sirius. Zeitschrift für strategische Studien 4/2018, S. 389-397; Liviu Horowitz, Guns for Butter. The Political Economy of US Military Primacy, unveröffentlichte Dissertation, ETH Zürich, 2018. Diese neuere Forschung bestätigt die frühe These von Mary Sarotte, nach der die Bush-Regierung statt eines paneuropäischen Neustarts lieber die exklusiven westlichen Institutionen des Kalten Krieges perpetuiert habe. Siehe Mary Elise Sarotte, 1989. The Struggle to Create Post-Cold War Europe, Princeton 2009; dies., Perpetuating U.S. Preeminence. The 1990 Deals to Bribe the Soviets Out and Move NATO in, in: International Security 1/2010, S. 110-137.

19 Zitiert nach: Shiffrinson, a.a.O. (Anm. 18), S. 31.

20 Zitiert nach: Svetlana Savranskaya/Thomas Blanton (Hrsg.), Gorbachev and Bush: The Last Superpower Summits. Conversations that Ended the Cold War, Budapest 2016, S. 635.

21 Sarotte, Perpetuating U.S. Preeminence, a.a.O. (Anm. 18), S. 135.

22 Ebenda, S. 136.

23 „Da die deutsche Einheit zunehmend ganz nach westlichen Bedingungen zustande zu kommen scheint, befinden wir uns auf einem wahrscheinlichen Kollisionskurs mit den Sowjets.“ Sicherheitsberater Brent Scowcroft an Bush, 14. Februar 1990, zitiert nach: Engel, a.a.O. (Anm. 18), S. 335.

Aussicht auf eine gesamtdeutsche NATO-Mitgliedschaft als „sowjetisches Albraumszenario“ dargestellt und als eine Situation, die „das Herz aus dem sowjetischen Sicherheitssystem reißen würde“.²⁴ Sowjetführer warnten die USA bereits im Mai 1990, dass ihre Strategie riskant sei. Außenminister Schwarzadnadse sagte zu Bush: „Wenn das vereinte Deutschland Mitglied der NATO wird, wird dies die Perestroika kaputt machen. Unser Volk wird uns das nicht verzeihen. Die Leute werden sagen, dass wir die Verlierer waren, nicht die Gewinner.“²⁵ Es war eine ähnlich frühe Prophezeiung wie Jelzins berühmte „*Cold Peace*“-Rede auf dem Budapester KSZE-Gipfel vom Dezember 1994.

Die westlichen Versprechen eines künftigen kooperativen Geistes zwischen der Sowjetunion und dem Westen waren 1990 entscheidend dafür, Gorbatschows Zustimmung zur Wiedervereinigung Deutschlands zu erhalten. Diese Versprechen waren jedoch sehr vage und dürfen nicht vermischt werden mit der Historikerkontroverse über ein angeblich später gebrochenes konkretes Versprechen des Westens gegenüber Gorbatschow vom Februar 1990, wonach die NATO nach dem Ende des Kalten Krieges niemals auch nur einen Millimeter ostwärts expandieren würde. Ein derartiges Versprechen wurde jedoch laut derzeitiger verfügbarer Archivevidenz nie gegeben.²⁶

Aus heutiger Sicht und mit besonderem Blick auf die KSZE/OSZE wird klar, dass bereits 1989/1990 die Vorstellungen über Inklusivität bzw. Exklusivität und die damit verbundene Frage nach dem Platz der Sowjetunion (und später Russlands) in der europäischen Sicherheitsarchitektur weit auseinanderklafften. In den 1990er Jahren vergrößerte sich die Kluft zwischen Russland und dem Westen weiter; insbesondere die Frage der NATO-Osterweiterung (ab 1993) und die Jugoslawienkriege sowie die „Farbrevolutionen“ in Osteuropa (ab 2003) wirkten als Spaltpilze, auch wenn sich Russland und der Westen temporär immer wieder zusammenraufte und ihre Beziehungen auch weiterhin kooperative Elemente enthielten. Doch die westliche Logik der voranschreitenden NATO- und EU-Osterweiterung (zunächst in Mitteleuropa, später auch im Baltikum und 2008 mit Blick auf Georgien und die Ukraine) enthielt trotz mehrerer westlicher Absichten – Stabilität und Sicherheit in Europa – auch immer den immanenten Denkfehler, dass ein sich ausweitender westlicher Sicherheitsblock ohne den Einschluss Russlands sich über kurz oder lang

24 Zitiert nach: Nünlist/Aunesluoma/Zogg, a.a.O. (Anm. 8), S. 19, Fußnote 58. Laut dem Historiker Livi Horowitz geht aus dem Originaldokument klar hervor, dass Rice das von Scowcroft an Bush weitergeleitete Memorandum verfasst hat.

25 Zitiert nach: Savranskaya/Blanton, *The Last Superpower Summits*, a.a.O. (Anm. 20), S. 639.

26 Westliche Versprechen, die Militärhoheit der NATO („*NATO jurisdiction*“) nicht ostwärts zu expandieren, bezogen sich im Februar 1990 ausschließlich darauf, keine NATO-Streitkräfte auf dem Gebiet der DDR zu stationieren. Vgl. dazu Mark Kramer, *The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia*, in: *The Washington Quarterly* 2/2009, S. 39-61. Für eine alternative Sicht vgl. Savranskaya/Blanton, *What Gorbachev Heard*, a.a.O. (Anm. 17). Ihre These kann m.E. jedoch nicht mit Archivevidenz belegt werden. Siehe Nünlist, *Krieg der Narrative*, a.a.O. (Anm. 18).

nicht negativ auf die russisch-westlichen Beziehungen und damit letztlich auch die Stabilität und Sicherheit in Europa auswirken würde.²⁷

OSZE-Prinzipien: zurück zu einer gemeinsamen Interpretation

Die Ukrainekrise hat nicht nur bewiesen, dass sich die historischen Narrative über die Evolution europäischer Sicherheit seit 1990 zwischen Russland und dem Westen radikal voneinander unterscheiden; die Perzeptionen gehen auch weit auseinander, was die Interpretation der Helsinki-Prinzipien von 1975 betrifft. Die Helsinki-Prinzipien sind das normative Fundament der OSZE und damit ein zentrales Element von Stabilität und Frieden in Europa. Insbesondere das darin enthaltene Interventionsverbot führte seit dem Ende des Kalten Krieges zu erbittert geführten verbalen Schlagabtauschen zwischen Moskau und dem Westen. Fälle, in denen entweder der Westen oder Russland das Interventionsverbot angeblich verletzt hat, machen einen wichtigen Teil der divergierenden historischen Narrative seit 1990 aus.

Die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten ist eines der zehn zentralen Prinzipien der KSZE-Schlussakte von 1975.²⁸ Die Schlussakte stellte im Kern einen großen Kompromiss zwischen Ost und West dar, auch in Bezug auf die ausgehandelten Schlüsselprinzipien. Nach drei Jahren komplexer multilateraler Ost-West-Verhandlungen waren jedoch die endgültigen Formulierungen ziemlich vage, ambivalent und zum Teil sogar widersprüchlich. Eigentlich erlaubte die Schlussakte von Helsinki jeder Partei ganz unterschiedliche Interpretationen. Dies spiegelte die diplomatischen Kompromisse wider, denn die KSZE-Schlussakte war in den Worten eines führenden OSZE-Experten „eine Handwerkskunst der diplomatischen Terminologie, bei der große Differenzen durch eine Sprache des Kompromisses sorgfältig überdeckt wurden“.²⁹

Die Sowjetunion betonte statische Elemente und befürwortete insbesondere die Prinzipien der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, der Souveränität, der territorialen Integrität und der Unverletzlichkeit von Grenzen, wohingegen der Westen existierende Grenzen in Europa mit einer Klausel relativierte, nach der die friedliche Veränderung von Grenzen in gegenseitigem Ein-

27 Vgl. James Goldgeier, Promises Made, Promises Broken? What Yeltsin Was Told About NATO in 1993 and Why It Matters, in: War on the Rocks, 12. Juli 2016, unter: <https://warontherocks.com/2016/07/promises-made-promises-broken-what-yeltsin-was-told-about-nato-in-1993-and-why-it-matters>; James Headley, Russia and the Balkans: Foreign Policy from Yeltsin to Putin, London 2008. Vgl. zur Entfremdung Russlands ab 1991 im Detail Hill, a.a.O. (Anm. 8), sowie Stent, a.a.O. (Anm. 12).

28 Die nachfolgenden Absätze basieren auf Nünlist, Shifting Interpretations of the Non-Intervention Principle in the OSCE, a.a.O. (Anm. 9).

29 Arie Bloed, OSCE Principles: Which Principles?, in: Security and Human Rights 2/2014, S. 210-220, hier: S. 213.

vernehmen und in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht weiterhin ausdrücklich möglich ist.³⁰ Zudem unterwanderte der Westen das Interventionsverbot mit den Prinzipien der Förderung von Respekt für individuelle Menschenrechte und des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Moskau betrachtete Menschenrechte 1975 als innere Angelegenheiten eines jeden KSZE-Teilnehmerstaates. Da die KSZE-Schlussakte nur ein politisch verbindliches, nicht aber völkerrechtlich bindendes Dokument war, hatte die Sowjetunion 1975 nicht vor, die Menschenrechtsverpflichtungen der KSZE künftig ernst zu nehmen. Sowjetische Konzessionen im Bereich von „Korb III“ (Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen) kamen einzig deswegen zustande, weil Sowjetführer Leonid Breschnew sich nicht verpflichtet fühlte, einzelne Komponenten der Schlussakte von Helsinki, die ihm nicht behagten, tatsächlich umzusetzen.

Ironischerweise blieb die sowjetische Position gegenüber dem Nichteinmischungsprinzip im Kalten Krieg generell widersprüchlich. Gegenüber dem Westen insistierte Moskau, dass das Interventionsverbot ein hochheiliges Prinzip sei (um westliche Einmischung in der sowjetischen Einflussphäre zu verhindern), gleichzeitig wurde es jedoch stets als Selbstverständlichkeit verstanden, dass die Sowjetunion in ihrem Einflussbereich nach Belieben intervenieren durfte – nicht zuletzt auch militärisch wie in Ungarn (1956), in der Tschechoslowakei (1968) oder in Afghanistan (1979). In diesen Fällen zog Moskau eine Intervention staatlicher Souveränität vor, und die Breschnew-Doktrin widersprach der Nichteinmischungsnorm ganz eindeutig. Die USA sahen es gleichermaßen als ihr Recht an, sich in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft einzumischen, wie ihre Interventionen in Guatemala, Kuba und der Dominikanischen Republik bewiesen.

Weil die KSZE-Schlussakte in vager Sprache verfasst wurde, die die Meinungsverschiedenheiten und Widersprüche zwischen Ost und West reflektierte, blieben die Helsinki-Prinzipien stets unterschiedlichen Interpretationen ausgesetzt. Im Kalten Krieg geriet insbesondere das Prinzip VII, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, mit dem Prinzip VI, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, und traditionellen Prinzipien wie Achtung staatlicher Souveränität und territorialer Integrität in Konflikt.

Nach 1989 konvergierten jedoch die westlichen und sowjetischen Interpretationen. 1991 entstand in der KSZE ein neuer Konsens darüber, wie das kontroverse Nichteinmischungsprinzip künftig interpretiert werden sollte. In der Präambel des Abschlussdokuments des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension erklärten die KSZE-Teilnehmerstaaten im Oktober 1991 „mit großem Nachdruck und unwiderruflich“, dass die im Rahmen

30 Dies war insbesondere der Bundesrepublik Deutschland ein zentrales Anliegen im frühen Helsinki-Prozess. Vgl. Gottfried Niedhart, *Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation*, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York 2008, S. 39-52.

der KSZE eingegangenen menschenrechtlichen Verpflichtungen „ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“.³¹

Diese bahnbrechende, substanzielle Neuinterpretation bzw. die starke Einschränkung des Interventionsverbots bezog sich nicht nur auf die menschliche Dimension, sondern auch auf die politisch-militärische Dimension der KSZE/OSZE. Denn der „Verhaltenskodex zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit“ bestätigte 1994 ebenfalls, dass die uneingeschränkte Achtung und die Erfüllung aller KSZE-Verpflichtungen „für die Stabilität und die Sicherheit von grundlegender Bedeutung sind und folglich ein direktes und legitimes Anliegen“ für alle KSZE-Teilnehmerstaaten darstellen.³²

Allerdings blieb diese „goldene Ära“ der übereinstimmenden Interpretation der Helsinki-Prinzipien sehr kurz. Bereits im Bosnienkrieg wurde wieder um die Deutungshoheit gerungen und gestritten. Der russische Präsident Boris Jelzin brandmarkte die Luftangriffe der NATO auf einen bosnisch-serbischen Kommandoposten im April 1994 als „Genozid“ an den Serben. Die ohne Ermächtigung des VN-Sicherheitsrates geführten Militärschläge der NATO gegen Serbien während des Kosovokriegs 1999 waren für Russland ebenfalls eine militärische Aggression und eine Verletzung der Helsinki-Prinzipien und generell des Völkerrechts.

Nach der unilateralen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo kam es 2008 zu einer radikalen Kehrtwende der traditionellen Position Russlands. Während die westliche humanitäre Intervention im Kosovo 1999 kritisiert worden war, bezog sich Russland nun auf das sich entwickelnde Prinzip der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P), um die russische Militärintervention in Georgien und die Besetzung und diplomatische Anerkennung der sich von Georgien abspaltenden Territorien Abchasien und Südossetien zu rechtfertigen – obgleich dadurch das Prinzip der territorialen Integrität verletzt wurde. Im Gegenzug betonte nun der Westen plötzlich Souveränität, Interventionsverbot und territoriale Integrität, um Russlands Rechtfertigung zurückzuweisen.

Und erneut blieb wie im Kalten Krieg ein ironischer Widerspruch zwischen dem russischen Narrativ, wonach die westlichen Interventionen eine Verletzung der Helsinki-Prinzipien und einen Völkerrechtsbruch darstellten, und der russischen Selbstwahrnehmung, nach der russische (Militär-)Interventionen im „nahen Ausland“ wie in Georgien oder in der Ukraine natürlich legitim seien.

2014 machte die Ukrainekrise klar, wie radikal sich die jeweiligen Präferenzen für spezifische Helsinki-Prinzipien inzwischen unterscheiden. Der Westen setzt sich heute für territoriale Integrität, existierende Grenzen und den territo-

31 Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau, 3. Oktober 1991, S. 2, unter: <https://www.osce.org/de/odihr/elections/14310>.

32 OSZE, Verhaltenskodex zu politischen-militärischen Aspekten der Sicherheit, DOC.FSC/1/95, Budapest, 3. Dezember 1994, Korrigierte Fassung vom 18. Januar 1995, S. 1, unter: <https://www.osce.org/fsc/41355>.

rialen Status quo ein – und damit auch für die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Russland hingegen befürwortet heute Selbstbestimmung (etwa in Abchasien, Südossetien oder auf der Krim) und Wandel – in drastischer Abkehr von der traditionellen Unterstützung Moskaus für die Prinzipien der staatlichen Souveränität und territorialen Unverletzlichkeit (beispielsweise im Fall Kosovo zur Unterstützung Serbiens).

Ukraine, europäische Sicherheit und Détente im 21. Jahrhundert

Fünf Jahre nach dem Ausbruch der Ukrainekrise wird klar: 2014 wird als wichtige Wegmarke in der Entfremdung Russlands vom Westen und als definitiver Wendepunkt in die Geschichte eingehen. Die vorgängige Ambivalenz Russlands als schwieriger Partner oder Antagonist wurde geklärt – Russland versteht sich spätestens seither als Gegenpol zum Westen, und die USA und die NATO betrachten Russland wieder als Bedrohung und Feind.

In der Geschichte der OSZE nimmt 2014 ebenfalls einen prominenten Platz ein. Zwar verhalfen die Ukrainekrise und der Rückfall in einen Ost-West-Konflikt der Organisation kurzfristig zu einem beachtlichen Comeback als nützliches Instrument für das Krisenmanagement und einzigartige inklusive und konsensbasierte Dialogplattform. Gleichzeitig aber markiert 2014 auch das definitive Ende der Ära einer gemeinsamen Vision einer Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok, wie sie zwischen Paris 1990 und Astana 2010 und darüber hinaus im OSZE-Jargon stets reflexartig betont wurde.³³

Der Westen klammert sich zwar vorläufig weiterhin an die alte Vision von 1975/1990 und findet, es seien grundsätzlich keine neuen Spielregeln der friedlichen Koexistenz in Europa nötig, bloß weil Russland diese Regeln vorsätzlich gebrochen habe. Der Ischinger-Bericht bemühte die Metapher von Verkehrsregeln und befand, man müsse schließlich auch nicht die Verkehrsregeln ändern, selbst wenn sie täglich missachtet würden.³⁴ Doch ganz so einfach ist die Ausgangslage wohl nicht.

Russland spielt derweil auf Zeit, in der Hoffnung, die Welt werde zunehmend multipolar und der Westen und die USA verlören weiterhin relativ an Einfluss und Macht und auch an normativer Strahlkraft und der bewährten Magnetwirkung von Demokratie und Freiheit. Gleichzeitig ist jedoch alles andere als absehbar, welche aufstrebende Macht zum Beispiel die immer noch eindruckliche „Soft Power“ der USA in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ablösen könnte – und weder China noch Russland scheinen diesbezüglich über besonders gute Karten zu verfügen.³⁵

33 Vgl. Nünlist, Testfall Ukraine-Krise, a.a.O. (Anm. 4); ders., Zurück im Geschäft. Die OSZE und Konflikte in Europas Nachbarschaft, in: Global Governance Spotlight 1/2016, unter: <https://www.sef-bonn.org/de/publikationen/global-governance-spotlight/12016.html>.

34 Vgl. Back to Diplomacy, a.a.O. (Anm. 7). S. 5.

35 Vgl. Joseph S. Nye Jr., What China and Russia Don't Get about Soft Power, in: Foreign Policy, 29. April 2013, unter: <https://foreignpolicy.com/2013/04/29/what-china-and-russia->

Für die OSZE ist es natürlich kein gutes Omen, wenn ihre Teilnehmerstaaten um historische Narrative, Schlüsselprinzipien und Visionen für die Zukunft ringen und ihre Positionen sich dazu radikal unterscheiden. Zumindest ist dies keine glückliche Entwicklung für die OSZE, die als „Schönwetterorganisation“ verstanden wird und sich seit 1990 primär als Agentin scheinbar universal akzeptierter westlicher Werte nach Osten verstanden hat und Demokratie und Menschenrechte exportierte, um die Zone von Sicherheit und Stabilität ostwärts zu expandieren.

Seit 2014 bewährt sich die OSZE allerdings interessanterweise vor allem wieder als „Schlechtwetterorganisation“ im Sinne der KSZE im Kalten Krieg. Die KSZE war ursprünglich keine Wertegemeinschaft wie die EG/EU oder die NATO. Sie entstand vielmehr als Dialogprojekt zwischen zwei antagonistischen Blöcken im Ost-West-Konflikt. Wichtigstes Markenzeichen der KSZE war es stets, Gegensätze zu überwinden und ideologische Trennlinien durch Dialog, Konsenssuche und vertrauensbildende Maßnahmen abzubauen. Die Stärke der OSZE war es also immer schon, Staaten mit sehr unterschiedlichen Werten aus unterschiedlichen Kulturen und mit unterschiedlichen historischen Erfahrungen an einen Tisch zu bringen und gemeinsame Spielregeln für ein friedliches Zusammenleben aushandeln zu lassen.

Der Westen steht damit aktuell vor einem Dilemma: Wie können die „heiligen“ OSZE-Dokumente von 1975, 1990, 1999 und 2010 an die politischen Realitäten seit 2014 herangeführt werden, ohne dass die Helsinki-Prinzipien neu ausgehandelt und verwässert werden müssen? Ein „Helsinki II“ will im Westen niemand, denn die Errungenschaften des Helsinkiprozesses will man nicht leichtfertig aufgeben. Aber ein multilateraler Dialog über umstrittene Narrative und umstrittene Interpretationen der OSZE-Prinzipien, also eine Art „Paris II“, könnte ein goldener Mittelweg sein, um sowohl ein „Helsinki II“ als auch ein „Jalta II“ – einen Deal der Großmächte über die Köpfe aller andere Teilnehmerstaaten hinweg – zu verhindern.³⁶

In eine ähnliche Richtung argumentiert interessanterweise auch Adam Rotfeld, der 2017 in einem Essay die Tatsache anerkennt, dass liberale westliche Werte nicht länger als Fundament einer globalen Ordnung akzeptiert sind. Da heute nur rund ein Drittel aller 193 VN-Mitgliedstaaten zu den liberalen Demokra-

dont-get-about-soft-power; ders., How Sharp Power Threatens Soft Power, in: Foreign Affairs, 24. Januar 2018, unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power>.

36 Vgl. Wolfgang Zellner (principal drafter)/Irina Chernykh/Alain Délotroz/Frank Evers/Barbara Kunz/Christian Nünlist/Philip Remler/Oleksiy Semenyi/Andrei Zagorski, European Security. Challenges at the Societal Level, Hamburg, 2016, S. 15-16., 21-23, 25-26.; Christian Nünlist, The OSCE and the Future of European Security, in: CSS Analyses in Security Policy 202/2017; Kari Möttölä, Present-at-the-(re)creation: The US Grand Strategy Shaping the European Security Order at a Crossroads of Fluctuation, Rupture or Transformation, Konferenzpapier für die ISA-Jahrestagung, Baltimore, MD, 22.-25. Februar 2017, S. 5 und 13; Reinhard Krumm, Multipolar oder multilateral? Sicherheitsordnungen 2.0 zur Auswahl: Wiener Kongress, Jalta, Helsinki, Berlin 2018.

tien gezählt werden können, müsse ein neuer Verhaltenskodex in den internationalen Beziehungen ausgehandelt werden. Ein neues kooperatives Sicherheitssystem müsse dabei die relativ gesehen abnehmende Bedeutung der alten (westlichen) Mächte berücksichtigen und die wachsende Rolle von Staaten wie Russland, China und Indien in der sich abzeichnenden polyzentrischen Weltordnung anerkennen. Rotfeld, einer der anerkanntesten OSZE-Doyens, fordert den Westen auf, nicht länger nostalgisch der Welt der Vergangenheit (1945-2014) nachzutruern, sondern die neue Realität in der Weltpolitik anzuerkennen – denn die aktuelle Situation ohne gemeinsam akzeptierte Spielregeln ist seiner Ansicht nach gefährlicher als neue Regeln, auch wenn diese für den Westen konsequenterweise weniger vorteilhaft sein werden als nach 1945.³⁷ Rotfelds Tipp ist für den Westen mit dem schmerzlichen relativen Verlust von Macht und Prestige verbunden und letztlich mit der Anerkennung, dass der Siegeszug der liberalen Demokratie im 21. Jahrhundert vorerst unsanft gestoppt worden ist. Die Alternative dazu scheint allerdings auch nicht wirklich überzeugend: Der Westen könnte die Vogel-Strauß-Methode anwenden, den Kopf in den Sand stecken und darauf beharren, dass Moskau die KSZE-Vision einer gemeinsam vereinbarten europäischen Sicherheitsordnung 1975 und 1990 mitausgehandelt und unterschrieben habe – und dass die Prinzipien und die günstige, prowestliche Auslegung der 1990er-Jahre auch künftig der beste und einzige Weg für die OSZE seien. Diese Alternative legt es darauf an, auf bessere Zeiten zu warten – insbesondere auf die Ära post-Trump und post-Putin.

Die Geschichte der OSZE nährt jedoch die Hoffnung, dass es im 21. Jahrhundert zu einer Neuauflage einer *Détente* kommen könnte. Die OSZE sollte dabei selbstbewusst ihre Diversität als Stärke ausspielen, anstatt sie als Schwäche zu bedauern. In der OSZE kommen unterschiedliche Interessen, Werte und Meinungen zusammen in dem Bemühen, den Dialog aufrechtzuerhalten, und in der Hoffnung, allseitig akzeptable Kompromisse zu finden. Dass in der OSZE auch Russland, die Türkei oder zentralasiatische Staaten am Tisch sitzen und gleichberechtigt mitsprechen, macht die Einzigartigkeit und den Mehrwert der OSZE aus. Die OSZE offeriert in der heutigen Welt einen der seltenen Räume, in denen Dialog möglich ist, auch wenn man nicht derselben Meinung ist. In der OSZE ist jeder gezwungen, der anderen Seite zuzuhören – ein zunehmend rares Gut in heutigen Gesellschaften. Konsens zu schaffen in der OSZE ist zwar mühsam, aber sobald ein Konsens hergestellt werden kann, verspricht der inklusive, konsensbasierte Ansatz der OSZE legitimere, nachhaltigere und gerechtere Lösungen.

37 Vgl. Adam Daniel Rotfeld, *The International Order. In Search for New Rules*, Warsaw, 2017, S. 32-34.

Trump, Putin und die OSZE

Einführung

Seit den Verhandlungen über die Schlussakte von Helsinki in den Jahren 1973 bis 1975 ist die OSZE in erster Linie eine Institution, in der die neutralen, nichtpaktgebundenen Staaten sowie Europas „Mittelmächte“ die aktivste Rolle spielen. Diese Länder trugen entscheidend dazu bei, den Text der Schlussakte von Helsinki auszuhandeln und die normativen Grundlagen eines kooperativen Sicherheitsregimes von Vancouver bis Wladiwostok zu entwickeln und zu erweitern. Diese Funktion erwies sich als besonders wichtig, wenn es darum ging, auf Sicherheitskooperation beruhende Werte in die während des Kalten Krieges herrschende Rivalität zwischen NATO und Warschauer Pakt und den beiden nuklearen Supermächten – den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion – einzuführen.¹ Insbesondere nach dem Ende des Kalten Krieges in den 1990er Jahren spielten die USA und Russland jedoch eine aktivere Rolle in der KSZE/OSZE. Auch wenn sie den Großteil der politischen Führung, einschließlich der Funktion des Amtierenden Vorsitzenden und weiterer Schlüsselpositionen, weiterhin den Mittelmächten überließen, trugen die beiden größten Mächte doch erheblich zum Haushalt der OSZE bei, stellten Personal und Ressourcen für einige der größten Feldmissionen bereit und nutzten die institutionellen Strukturen der OSZE als Ort für diskrete Verhandlungen über zahlreiche Fragen beiderseitigen Interesses. Gleichzeitig gelang es ihnen als Hauptmächten zu verhindern, dass die OSZE sich mit Aktivitäten befasse, die einer oder beiden nicht behagten, und die Ressourcen und das politische Profil der OSZE im Vergleich zu den Vereinten Nationen oder – im Falle der USA – zur NATO klein zu halten. Diese begrenzte Zusammenarbeit hielt während der gesamten 1990er Jahre an, begann jedoch nach der Jahrtausendwende im Nachhall des Kosovokonflikts und infolge anderer zwischen den USA und Russland auftretender Streitpunkte abzunehmen. Nach den Kriegen in Georgien 2008 und der Ukraine seit 2014 nahm die Kooperation noch weiter ab. In dieser Phase konnte man die Haltung gegenüber der OSZE zuweilen am besten als „wohlwollende Vernachlässigung“ beschreiben; die OSZE wurde zunehmend als weniger wichtig hinsichtlich der Fragen, die die beiden Großmächte betrafen, erachtet und einseitig definierte nationale Interessen überwogen gegenüber der Verpflichtung, kooperative Sicherheit voranzubringen.

1 Vgl. P. Terrence Hopmann, *From Helsinki I to Helsinki II? The Role of the Neutral and Nonaligned States in the OSCE*, in: Heinz Gärtner (Hrsg.), *Engaged Neutrality: An Evolved Approach to the Cold War*, Lanham, MD, 2017, S. 143-160.

Bis 2018 spielte die OSZE in der Außenpolitik sowohl der USA als auch Russlands eine immer geringere Rolle. Der zunehmende Stellenwert des Nationalismus in der Innenpolitik der beiden Großmächte, vor allem repräsentiert durch die beiden einzigartigen Persönlichkeiten, die diese beiden Länder führen, namentlich Donald Trump und Wladimir Putin, lässt kooperative Sicherheit in multilateralen Institutionen wie der OSZE weitgehend irrelevant erscheinen. Der vorliegende Beitrag gibt die persönliche Analyse des Autors hinsichtlich der Auswirkungen der ungewöhnlichen und oftmals bizarren Beziehung zwischen diesen beiden mächtigen Charakteren auf die OSZE und auch auf die meisten multilateralen Einrichtungen, die sich mit kooperativer Sicherheit befassen, wieder. Beide Großmächte werden heute von sehr starken Persönlichkeiten geführt, deren persönlicher Einfluss auf die jeweilige Außenpolitik ihrer Länder unübersehbar ist. Ihre Sicht der internationalen Beziehungen hat die überkommenen Prinzipien des strikten Realismus in den amerikanisch-russischen Beziehungen wiederbelebt, in dem eine enge Definition des „nationalen Interesses“ Vorrang hat vor jeglichen Bemühungen um kooperative Ergebnisse in einem breiten Themenspektrum, von der Handels- bis zur Umweltpolitik und insbesondere auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik. In der heutigen Zeit werden daher alle multilateralen Institutionen, einschließlich der OSZE, als weitgehend irrelevant für die Bewältigung der wichtigsten sicherheitspolitischen Probleme in den gegenwärtigen internationalen Beziehungen betrachtet.

Ich beginne diese kurze Abhandlung mit einigen allgemeinen Anmerkungen zur Außenpolitik der Regierung Trump in den USA, gefolgt von einer kurzen Analyse der Regierung Putin in Russland, die wiederum zu einer Einschätzung der zwiespältigen Beziehung zwischen den beiden Personen sowie zwischen den beiden Staaten führt, an deren Spitze sie stehen. Ich schließe mit einer kurzen Einschätzung des Einflusses, den diese beiden Führer auf die Politik ihrer Länder gegenüber der OSZE haben (oder nicht haben), und dessen möglicher Konsequenzen für die künftige Rolle der OSZE.

Donald Trump und die Außenpolitik der USA

Die Amtseinführung von US-Präsident Donald Trump im Januar 2017 warf zahlreiche Fragen hinsichtlich des Engagements seiner Regierung für multilaterale internationale Institutionen auf, darunter auch die OSZE. Der vorliegende Beitrag, der zwei Jahre nach der Wahl Trumps geschrieben wurde, läuft Gefahr, von Ereignissen, die möglicherweise vor seinem Erscheinen eintreten, zum Zeitpunkt seiner Veröffentlichung schon überholt zu sein, insbesondere angesichts des beispiellosen und unbeständigen Umfelds, das die US-Politik 2018 kennzeichnet. Nicht zuletzt besteht die Möglichkeit, dass Trump vor dem Ablauf seiner Präsidentschaft gezwungen werden könnte, sein Amt vorzeitig

niederzulegen – entweder durch ein vom Kongress angestregtes Amtsenthebungsverfahren oder durch seinen Rücktritt angesichts der zahlreichen Untersuchungen im Zusammenhang mit seiner Wahl, seinen Geschäften und seinen verdeckten Beziehungen zu Russland. Unabhängig davon, ob er nun seine Amtszeit bis zum Ende ausübt oder vorzeitig von Vizepräsident Michael Pence abgelöst wird, stellt die „*America-First*“-Politik seiner Regierung eine signifikante Abkehr von vielen der Hauptlinien der US-Außenpolitik seit 1945 dar. Präsident Trump legte den Rahmen für die Außenpolitik seiner Regierung in seiner Rede vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 25. September 2018 weitgehend fest:

„Die Vereinigten Staaten werden sich [...] immer für Unabhängigkeit und Zusammenarbeit und gegen Weltordnungspolitik, Kontrolle und Dominanz entschieden.

Ich erkenne das Recht jedes einzelnen Landes [...] an, seine eigenen Bräuche, Überzeugungen und Traditionen zu leben. Die Vereinigten Staaten werden Ihnen nicht vorschreiben, wie Sie zu leben, zu arbeiten oder was Sie zu glauben haben.

Wie bitten Sie lediglich, im Gegenzug auch unsere Souveränität zu achten. [...]

Amerika wird von Amerikanerinnen und Amerikanern regiert. Wir weisen die Ideologie des Globalismus zurück und machen uns die Doktrin des Patriotismus zu eigen.

Verantwortungsvolle Länder auf der ganzen Welt müssen sich gegen Bedrohungen der Souveränität verteidigen, die nicht nur von der globalen Ordnungspolitik, sondern auch von anderen, neuen Formen des Zwangs und der Dominanz ausgehen. [...]

[...] Souveräne und unabhängige Nationen sind der einzige Träger, auf dem die Freiheit je überleben, die Demokratie je von Dauer und Frieden je erfolgreich sein konnte. Und so müssen wir vor allem unsere Souveränität und unsere hoch geschätzte Unabhängigkeit schützen.“²

Obwohl Donald Trump wohl kaum der erste US-Präsident oder der einzige nationale Führer ist, der für die Rechte souveräner Staaten eintritt, hat er seine Grundüberzeugungen doch auf eine Weise zum Ausdruck gebracht, die sich von derjenigen seiner Vorgänger unterscheidet. Sein Argument ist, dass Souveränität absolut sei und kein Teil davon auf internationale Institutionen in einer Weise übertragen werden darf, die die Souveränität mit dem Ziel einschränkt, die Zusammenarbeit zu vertiefen und den langfristigen Interessen aller diesen Institutionen angehörenden Länder zu dienen. Dem außenpolitischen Slogan seines Präsidentschaftswahlkampfes „*America First*“ verhaftet, vertritt

2 Präsident Trump bei der 73. Sitzung der Vollversammlung der Vereinten Nationen, New York, 25. September 2018, Website der US-Botschaft und Konsulate in Deutschland, unter: <https://de.usembassy.gov/de/2018-trump-unga/>.

er eine Sichtweise globaler Politik, in der die Beziehungen zwischen souveränen Staaten im Wesentlichen ein Nullsummenspiel sind, in dem jeder Vorteil, der einem anderen Staat oder einer Institution gewährt wird, in gewisser Weise den Interessen des eigenen Staates schadet. Diesen Standpunkt machte er bei einem Wahlkampfauftritt für die Zwischenwahlen 2018 in Houston, Texas, überaus deutlich:

„Wissen Sie, was ich bin? Ich bin ein Nationalist, O.K.? [...] Ich bin ein Nationalist. Das Wort wird nicht allzu oft benutzt. Manche Menschen benutzen es, aber ich bin sehr stolz. Ich denke, es sollte zurückgeholt werden.

Radikale Demokraten wollen die Zeit zurückdrehen [um die] Herrschaft korrupter, machthungriger Globalisten [wiederherzustellen]. [...] Wissen Sie, was ein Globalist ist? Ein Globalist ist jemand, der möchte, dass es der Welt gut geht und der sich, offen gesagt, nicht so sehr um unser Land kümmert. Und wissen Sie was? Das können wir nicht zulassen.“³

Diese und ähnliche Äußerungen haben auch zu einer politischen Gegenreaktion in den USA geführt. Eine prominente Erwiderung auf Trumps Rede kam von Michael McFaul, dem ehemaligen US-Botschafter in Russland unter Präsident Barack Obama: „Kennt Trump die historische Bürde, die mit diesem Wort verbunden ist, oder ist er so unwissend?“⁴ Tatsächlich bezieht sich die „historische Bürde“, auf die Kritiker des Präsidenten anspielen, oftmals auf zwei Arten der Verwendung von Begriffen wie „Nationalist“ und „*America First*“ in der Vergangenheit. Der Ausdruck „Nationalist“ wurde meistens von weißen Rassisten oder „Nationalisten“ benutzt, um die Überlegenheit der weißen Rasse gegenüber schwarzen Völkern zu betonen, insbesondere in den Südstaaten der USA. „*America First*“ bezieht sich vor allem auf den Slogan des Fliegers Charles Lindbergh und seiner Anhänger, die den Isolationismus und Sympathie mit der der Nazi-Bewegung in Deutschland propagierten und sich gegen den Eintritt der USA in den Zweiten Weltkrieg aussprachen. Einige sehen die Ursprünge des Begriffs im nationalsozialistischen Programm der Nazis. Für seine schärfsten Kritiker geht Trumps Wortwahl auf eine Geschichte von Rassismus und sogar Faschismus zurück. Was auch immer die ideologischen Wurzeln sein mögen, es kann kaum Zweifel daran geben, dass Trumps außenpolitischer Ansatz die Rolle „globalistischer“ Institutionen verwirft und die Forderung nach strikter Wahrung der Vorrangstellung amerikanischer Interessen vor denjenigen eines jeden anderen Landes in einer im Wesentlichen hobbesschen Welt erhebt, in der Staaten auf allen Gebieten miteinander kon-

3 Zitiert nach: Peter Baker, „Use That Word!“: Trump Embraces the „Nationalist“ Label, in: New York Times, 23. Oktober 2018, unter: <https://www.nytimes.com/2018/10/23/us/politics/nationalist-president-trump.html> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

4 Zitiert nach: ebenda.

kurrieren müssen und in der „Amerika wieder groß zu machen“ nicht nur bedeutet, die US-Interessen zu fördern, sondern auch die jeweilige Rolle anderer globaler politischer, militärischer und wirtschaftlicher Konkurrenten zu unterdrücken.

Diese grundsätzliche Haltung hat sich auf viele der frühen außenpolitischen Entscheidungen Trumps übertragen. In seinen beiden ersten Amtsjahren hat er u.a. die Verhandlungen über die Transpazifische Partnerschaft abgebrochen, sich aus dem Pariser Klimaschutzabkommen zurückgezogen, den Washingtoner Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme (INF-Vertrag) aufgekündigt, die Mitgliedschaft der USA im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UNHRC) aufgekündigt, den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) angeprangert und die EU kritisiert, wobei er den Brexit allerdings nachdrücklich unterstützt. Er hat sich hartnäckig geweigert, Russlands Präsidenten Putin wegen irgendwelcher Streitpunkte zu kritisieren, darunter die gut dokumentierte Beeinflussung der Wahlen von 2016 oder seine Rolle bei der Annexion der Krim und seine Unterstützung der separatistischen Kämpfer in der Donbas-Region in der Ukraine. Er umgibt sich mit Beratern, die sein nationalistisches Weltbild teilen, darunter zwei „anti-globalistische“ Ideologen, Steve Bannon und Stephen Miller; letzterer soll der Hauptautor seiner VN-Rede von 2018 gewesen.

Trumps Verachtung für den Internationalismus spiegelt sich auch deutlich in der Wahl seiner außenpolitischen Berater wider. Sein erster Nationaler Sicherheitsberater Generalleutnant Michael Flynn hielt sich nur 24 Tage im Amt und musste zurücktreten, nachdem herausgekommen war, dass er über seine nicht autorisierten Kontakte zum russischen Botschafter in Washington während des Präsidentschaftswahlkampf zugunsten der Trump-Kandidatur gelogen und damit versucht hatte, die Russlandpolitik der Regierung Obama zu hintertreiben, während diese noch im Amt war. Auf ihn folgte Generalleutnant Herbert Raymond McMaster, ein West-Point-Absolvent und Kriegsveteran aus dem Krieg am Persischen Golf und den Irakkriegen, der in seiner 14-monatigen Amtszeit versuchte die Regierung auf einem stabilen Kurs zu halten. Trump entließ ihn im April 2018, zum Teil, weil er öffentlich geäußert hatte, dass es unwiderlegbare Beweise für eine russische Einmischung in die Präsidentschaftswahlen von 2016 gebe, was ihn unter anderem in direkte Opposition zu seinem Chef brachte. Im April 2018 wurde er durch John Bolton ersetzt, einen bekannten außenpolitischen „Falken“. Bolton war unter Präsident George H.W. Bush Unterstaatssekretär für internationale Organisationen. Kurz nachdem er von diesem Posten zurückgetreten war, vertrat er 1994 auf einer Konferenz der *World Federalist Association* eine sehr deutliche Meinung über die VN: „Es gibt keine Vereinten Nationen. Es gibt eine internationale Gemeinschaft, die gelegentlich von der einzig verbliebenen wirklichen Macht auf der Welt geführt werden kann, und das sind die Vereinigten Staaten, wenn es unseren Interessen

entspricht und wenn wir andere dazu bewegen können mitzuziehen.“⁵ Er sagte auch: „Das Sekretariatsgebäude [der Vereinten Nationen] in New York hat 38 Stockwerke. Wenn wir heute zehn davon verlieren würden, würde das überhaupt keinen Unterschied machen.“⁶ Trotz dieser Ansichten wurde ihm das Amt des US-amerikanischen VN-Botschafters per Ernennung durch Präsident George W. Bush übertragen, auf das er jedoch angesichts des starken Widerstands bei der Anhörung im Senat schließlich verzichtete. Die während seiner gesamten Laufbahn geäußerten Ansichten stimmten besser mit Trumps Nationalismus und dessen Verachtung für multilaterale Institutionen überein als es bei seinem Vorgänger als Nationaler Sicherheitsberater des Präsidenten der Fall gewesen war.

Im Außenministerium konzentrierte sich Trumps erster Außenminister Rex Tillerson auf die „Verkleinerung“ des Ministeriums, anstatt irgendwelche schlüssigen außenpolitischen Prioritäten zu entwickeln. Da er sein ganzes Berufsleben als Geschäftsmann verbracht hatte, beschränkten sich seine außenpolitischen Erfahrungen weitgehend auf das Aushandeln von Energieverträgen für ExxonMobil, darunter zahlreiche Verhandlungen mit Russland über die Erschließung von Energiequellen. Als Außenminister trat er auch eher wie ein Vorstandsvorsitzender auf als wie ein Diplomat und Außenpolitiker. Er schlug vor, den Haushalt des Außenministeriums, der im Vergleich zu dem des Verteidigungsministeriums ohnehin schon winzig war, um 31 Prozent zu kürzen und das Personal um acht Prozent zu reduzieren. Zahlreiche leitende Positionen, sowohl Posten im Hauptsitz des Außenministeriums in Washington als auch Botschafterposten in Auslandsvertretungen, blieben unbesetzt. Infolge der riesigen Personallücken unmittelbar unterhalb der Ebene des Außenministers blieb die Politik weitgehend einer Clique von Beratern überlassen, die von der konservativen *American Heritage Foundation* geholt wurden.

Die Folge war ein deutlicher Rückgang der Motivation der Berufsbeamten im Außenministerium; viele leitende Beamte kündigten oder gingen früher als geplant in den Ruhestand und äußerten offen ihren Unmut. Der frühere Staatssekretär im US-Außenministerium und Botschafter bei der NATO, Nicholas Burns, sowie der ehemalige US-Botschafter im Irak und in Afghanistan, Ryan Crocker, fassten die Konsequenzen der Maßnahmen in der *New York Times* wie folgt zusammen: „Das hat nichts mit ‚den Gürtel enger schnallen‘ zu tun. Es ist ein vorsätzlicher Versuch, das Außenministerium und den Auswärtigen Dienst zu demontieren [...] Wir läuten die Alarmglocke, weil Mr. Trumps Ver-

5 Zitiert nach: Daniel W. Drezner, John Bolton is right about the United Nations, *Foreign Policy*, 14. April 2015, unter: <https://foreignpolicy.com/2005/04/14/john-bolton-is-right-about-the-united-nations/>.

6 Zitiert nach: Interview with Secretary Condoleezza Rice on NBC's Meet the Press with Tim Russert, Washington, D.C., 13. März 2005, US Department of State, Archive, unter: <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2005/43345.htm>.

nachlässigung des Außenministeriums unserem Land in ohnehin schon gefährlichen Zeiten schaden wird.“⁷ Tillerson wurde schließlich zum Rücktritt gezwungen und im April 2018 durch Trumps CIA-Direktor Michael Pompeo, Veteran der US-Armee und vier Amtszeiten lang konservativer Kongressabgeordneter aus Kansas, ersetzt. Pompeo hat einen gewissen Anschein von Professionalität im Außenministerium wiederhergestellt, wenngleich die *Washington Post* berichtete, dass sieben Monate nach seinem Amtsantritt „nahezu die Hälfte der Schlüsselpositionen im Außenamt weiterhin unbesetzt“⁸ seien. In vielen Fragen verfolgte er eine härtere Gangart in der Außenpolitik, insbesondere in den Beziehungen zu Russland und Nordkorea, was ihn oftmals in Konflikt mit Präsident Trump zu bringen schien. Darüber hinaus hat Pompeo nichts getan, um den nationalistischen und ultrarealistischen Rahmen, der die US-Außenpolitik unter Präsident Trump bestimmt, zu revidieren.

Während Trump seine „*America-First*“-Außenpolitik verfolgt, die bei seinen politischen Anhängern beachtliche Zustimmung findet, bleibt er insgesamt für die Mehrheit der US-Bevölkerung ein unbeliebter Präsident, dessen Legitimität immer wieder in Frage gestellt wird. Zwei Jahre nach seiner Wahl, im November 2018, verlor die Republikanische Partei 40 Sitze im Repräsentantenhaus, was der oppositionellen Demokratischen Partei dort zur Mehrheit verhalf, während die Republikaner im Senat die Oberhand behielten. Laut Umfragen, die zum Zeitpunkt dieser Zwischenwahlen durchgeführt wurden, waren etwa 52 Prozent der US-Bevölkerung mit seiner Amtsführung als Präsident unzufrieden, und nur 42 Prozent hießen sie gut.⁹ Tatsächlich ist er der zweite Präsident in der jüngeren Geschichte, der sein Amt antrat, obwohl er die Direktwahl (*Popular Vote*) verloren hatte: Hillary Clinton erhielt 2016 drei Millionen Stimmen mehr als Trump. Trump hatte allerdings knappe Mehrheiten in drei Bundesstaaten gewonnen, die viele Wahlmänner stellen, nämlich Pennsylvania, Michigan und Wisconsin. Das Wahlmännerkollegium (*Electoral College*) selbst ist das Ergebnis eines Kompromisses aus der Zeit, als die US-Verfassung 1787 ausgearbeitet wurde. Die Befürworter eines starken Föderalismus und der Rechte der Bundesstaaten setzten sich gegen diejenigen durch, die eine stärkere Zentralregierung bevorzugten. Insbesondere die Idee, dass den Bundesstaaten Wahlmänner im Verhältnis zu ihrer Vertretung in beiden Häusern des Kongresses zugewiesen werden sollten, wurde von den meist

7 Nicholas Burns/Ryan C. Crocker, Dismantling the Foreign Service, in: The New York Times, 27. November 2017, unter: <https://www.nytimes.com/2017/11/27/opinion/dismantling-foreign-service-budget.html>.

8 Jackson Diehl, Mike Pompeo swaggers his way to failure, The Washington Post, 9. Dezember 2018, unter: https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/mike-pompeo-swaggers-his-way-to-failure/2018/12/09/0c7dd626-f977-11e8-8c9a-860ce2a8148f_story.html?utm_term=.05802301166b.

9 Vgl. How Popular Is Donald Trump? FiveThirtyEight, 29. November – 2. Dezember, erhoben am 1. Dezember 2018, unter: <https://fivethirtyeight.com/politics/>. Die Umfragewerte werden regelmäßig aktualisiert, diese Relationen haben sich jedoch im Laufe der ersten beiden Jahre von Trumps Präsidentschaft kaum verändert. Alle früheren Umfragen finden sich unter: https://projects.fivethirtyeight.com/trump-approval-ratings/?ex_cid=rrpromo.

ländlichen Südstaaten befürwortet, die fürchteten, dass eine starke Zentralregierung ihre geschätzte Institution der Sklaverei abschaffen könnte. Im Wahlmännerkollegium erhält der Sieger in einem Bundesstaat, unabhängig von der Höhe seines Sieges, alle Stimmen der Wähler des betreffenden Bundesstaates. Das Wahlmännerkollegium ist inzwischen zwar weitgehend zu einem Anachronismus geworden, bleibt aber geltendes Recht, da die US-Verfassung nur sehr schwer zu ändern ist. Rechtlich lässt sich die Wahl Trumps nicht anfechten, aber es gibt gute Gründe zu bezweifeln, ob er legitimerweise behaupten kann, das Mandat erhalten zu haben, praktisch die gesamte innen- und außenpolitische Politik der Regierung Obama und ihrer unmittelbaren Vorgänger rückgängig zu machen. Das steht im Gegensatz zu seinem eigenen, von ihm selbst proklamierten Mandat, per Ermächtigung der Exekutive zu handeln.

Eine zweite und vielleicht noch schwerwiegendere Minderung der Legitimität von Trumps Präsidentschaft betrifft die Art und Weise, wie er gewählt wurde, und dabei insbesondere die Frage, welche Rolle, das russische Engagement bei der Wahl gespielt hat, sowohl direkt durch Kontakte zu vielen seiner Wahlkampfberater als auch indirekt durch Manipulation der sozialen Medien. Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Beitrags sind die angeblichen Verbindungen zwischen Trumps Wahlkampf und Russland Gegenstand der Untersuchung des Sonderberaters und ehemaligen Direktors des FBI, Robert Mueller. Mueller scheint bei seinen Untersuchungen offensiv vorgehen zu wollen. Sie betreffen Trumps persönliche Verbindungen sowie die seiner Familie und seiner Verbündeten zu russischen Bemühungen, Trumps Wahl zu unterstützen, und, noch weiter zurückgehend, Trumps mögliche Verbindungen zu russischen finanziellen Interessen – sowohl legalen als auch kriminellen –, die Einfluss auf seine außenpolitischen Prioritäten gewonnen haben könnten. Dies könnte viel dazu beitragen, seine völlig unkritische Unterstützung für Russlands Präsidenten Wladimir Putin und seinen oft wiederholten Wunsch zu erklären, die Beziehungen zu Russland zu verbessern, während er gleichzeitig jede offene Kritik an der Rolle Russlands in der Ukraine, Georgien und Syrien oder sogar an dessen angeblicher Verletzung wichtiger Rüstungskontrollabkommen vermeidet. Vorerst muss nur betont werden, dass die Legitimität von Trumps Wahl und seine außenpolitischen Prioritäten durch das Ergebnis von Muellers Untersuchungen zu seiner Verquickung mit russischen Interessen möglicherweise noch mehr in Frage gestellt werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Rolle seines ersten Wahlkampfleiters Paul Manafort, ehemals politischer Berater des gestürzten ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch und der Partei der Regionen, von denen er offenbar eine sehr hohe finanzielle Vergütung erhalten hat. Andere Mitglieder seines Wahlkampfteams hatten enge Verbindungen zu Russland, darunter Angehörige seiner Familie, die sich angeblich mit russischen Agenten trafen, um zu versuchen, „schmutziges“ Material über Hillary Clinton zu erhalten. Das Mueller-Team hat zwölf mutmaßliche russische Geheimagenten angeklagt, die der Einmischung in die US-Wahlen von 2016 beschuldigt werden; sie können allerdings nicht vor Gericht gestellt werden, es

sei denn, sie betreten amerikanisches Territorium. Allerdings wurden auch viele enge Mitarbeiter Trumps angeklagt, denen Geldwäsche und andere wirtschaftliche Verflechtungen vorgeworfen werden, die illegale Geschäfte und rechtswidrige Ersuchen um russische Unterstützung für Trumps Präsidentschaftswahlkampf 2016 aufdecken könnten. Vielleicht noch besorgniserregender ist die Möglichkeit – die noch nicht durch direkte, öffentlich enthüllte Beweise belegt ist –, dass diese Aktivitäten ihn für Erpressungen durch russische Geheimdienste anfällig gemacht haben könnten. Sollten Muellers Untersuchungen Beweise für solche Aktivitäten liefern, könnte Trump leicht Gefahr laufen, wegen schwerer Verbrechen und Vergehen im Sinne der US-Verfassung („*high crimes and misdemeanors*“; dazu gehören u.a. Verrat und Bestechung) angeklagt zu werden, was ein Grund für eine Amtsenthebung ist. Es muss noch einmal betont werden, dass vieles davon zum Zeitpunkt der Niederschrift des vorliegenden Artikels noch nicht bewiesen ist, aber es liegt sicherlich im Bereich des Möglichen, dass das Ergebnis der Mueller-Untersuchung Schlussfolgerungen zulassen könnte, die eine Amtsenthebung rechtfertigen oder Trump vor der Präsidentschaftswahl 2020 zum Rücktritt veranlassen könnten. Alle Untersuchungen rund um die Trump-Regierung haben daher unabhängig von ihrem letztlichen Ergebnis erhebliche Auswirkungen. Auch wenn Trump mit einer Prahlerei regiert, die sein großes Vertrauen in seine Führung zu suggerieren scheint, ist es zumindest plausibel, dass seine Selbstdarstellung ein geeigneter Schutz gegen die Unsicherheit sein könnte, die seine Legitimität und sein mögliches Verbleiben im Amt gefährdet.

Trump, Putin und die amerikanisch-russischen Beziehungen im Jahr 2018

Während des Präsidentschaftswahlkampfes im Jahr 2016 setzte sich Kandidat Trump für eine Verbesserung der Beziehungen zu Russland ein, ohne irgendwelche konkreten Maßnahmen vorzuschlagen, wie dies erreicht werden könnte. Während des Wahlkampfes sprach er mehrmals von einer Beendigung der Sanktionen, die gegen Russland für seine Politik in der Ukraine verhängt worden waren, ohne von Russland irgendeine Gegenleistung zu verlangen. Seltsamerweise geschah dies gerade zu einer Zeit, als er mit hochrangigen russischen Beamten über die Möglichkeit des Baus eines „*Trump Tower*“ in Moskau verhandelte, wozu auch das Angebot für eine Penthouse-Wohnung für Präsident Putin im Wert von rund 50 Millionen US-Dollar gehörte. Er lobte Präsident Putin häufig als starke Führungspersönlichkeit, und er schien seine Bemühungen um verbesserte Beziehungen auf das persönliche Verhältnis zwischen den beiden Führern zu konzentrieren. Dies spiegelte zweifelsohne seine Erfahrung in der Geschäftswelt wider, in der Abschlüsse zwischen zwei Einzelpersonen sein üblicher Modus Operandi waren. Gleichzeitig war er jedoch sichtlich naiv was die Schwierigkeit betraf, eine persönliche Beziehung zwischen zwei Führern mächtiger Staaten in tatsächliche politische Veränderungen umzusetzen.

Er ignorierte weitgehend die Tatsache, dass die meisten außenpolitischen und militärischen Profis in den USA gegen die Aufhebung der Sanktionen waren, solange es keine Lösung des Ukraine Konflikts gab. Im Kongress zwang seine Position viele führende demokratische Senatoren und Abgeordnete, die normalerweise bessere Beziehungen zu Russland in Fragen wie Rüstungskontrolle und Bekämpfung des Klimawandels befürwortet hätten, ironischerweise dazu, Putin und Russland gegenüber eine äußerst kritische Position einzunehmen, nicht nur aus sachlichen, sondern zum Teil auch aus innenpolitischen Gründen, um Trump anzugreifen.

Die beiden Präsidenten hatten sich sowohl am Rande größerer Konferenzen als auch anlässlich bilateraler Gespräche mehrfach getroffen. Das bekannteste Treffen war ein bilateraler Gipfel in Helsinki im Juli 2018, bei dem die beiden Präsidenten allgemein von positiven Ergebnissen berichteten und sich lobend über einander äußerten, wobei Trump betonte, dass Putin ein starker Führer sei, dessen Führungsstil er sehr bewundere. Trump hatte es jedoch versäumt, sich mit den komplexen Fragen in den Beziehungen zwischen den beiden Ländern vertraut zu machen und sich damit auf das Treffen vorzubereiten, und er wurde bei dem Treffen auch nur von einem Übersetzer begleitet, nicht aber von einem Experten, der Aufzeichnungen von dem Gespräch hätte machen können. Infolgedessen gibt es Monate nach dem Treffen keinerlei Anzeichen dafür, dass eines der diskutierten Themen ernsthaft weiterverfolgt wurde (ein Muster, das sich auch bei seinem Treffen mit Nordkoreas Präsident Kim Jong-un in der Frage der Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel zeigte). Trump scheint all diese Treffen als geschäftliche Transaktionen und nicht als komplexe, zu verhandelnde Themen zu betrachten. Er legt eine „Schwarz-Weiß“-Sicht der Außenbeziehungen an den Tag, in der andere Staaten entweder „Freunde“ oder „Feinde“ sind. Er ist außerstande, zwischen gemeinsamen Interessen der USA und Russlands in Fragen wie Rüstungskontrolle und Umweltpolitik und Fragen, bei denen schwerwiegende Differenzen bestehen, zu unterscheiden, wie z.B. Russlands Politik in seinem „nahen Ausland“, insbesondere in der Ukraine, und Moskaus offensichtliche Einmischung in demokratische Wahlen in den USA und mehreren west- und mitteleuropäischen Staaten, im Allgemeinen zu Gunsten rechter politischer Parteien. In zunehmendem Maße wächst jedoch die Diskrepanz zwischen Trumps persönlicher Bewunderung für Putin und seiner Weigerung, Kritik am russischen Verhalten in internationalen Angelegenheiten zu üben, einerseits und der Haltung hochrangiger Vertreter der Regierung Trump, von denen viele seit Langem der russischen Politik und Präsident Putin kritisch gegenüberstehen, andererseits. Infolgedessen gibt es, wenn überhaupt, nur wenige Anzeichen dafür, dass diese scheinbar so herzliche Beziehung zwischen den beiden Führern einen signifikanten Einfluss auf die grundlegende Politik des einen Landes gegenüber dem anderen hat. Tatsächlich befürchten viele Kritiker, darunter auch einige innerhalb der Trump-Regierung, offenbar, dass Trump von Putin manipuliert wurde, und glauben, dass dieser die Naivität des US-Präsidenten ausgenutzt hat,

um wichtige internationale Verhandlungen über komplexe Themen auf rein zwischenmenschlicher Basis zu führen.

Ein wichtiger Faktor in der Beziehung von Präsident Trump zu Wladimir Putin ist seine Bewunderung für dessen autoritäre Tendenzen, die sich im Ansatz der „gelenkten Demokratie“ des russischen Führers widerspiegeln. Putin hat seine Fähigkeit, sich langfristig als Führer des Landes zu halten, auf verschiedene Weise bis weit in die absehbare Zukunft hinein gesichert. Nachdem er seine Position seit 1999 abwechselnd als Präsident und als Premierminister ausgebaut hatte, gelang es ihm die russische Verfassung dahingehend zu ändern, dass die Amtszeit des Präsidenten auf sechs Jahre verlängert wurde, sodass er 2018 wiedergewählt werden konnte und damit mindestens bis 2024 an der Macht bleiben kann. Er hat sich als Führer präsentiert, der Russland „wieder groß gemacht“ und den Niedergang des ersten postsowjetischen Jahrzehnts in vieler Hinsicht umgekehrt hat, indem er die Wirtschaft (vorwiegend auf der Grundlage des Energiesektors) gestärkt und die innere Sicherheit erhöht hat. Gleichzeitig gewährte er Oligarchen, die ihm treu ergeben sind, Zugang zur Politik und marginalisierte seine politischen Gegner. Er hat sich selbst darüber hinaus in die Tradition des russisch-orthodoxen Christentums gestellt, symbolisiert durch die außerhalb des Kremls errichtete Statue des Wikingerherrschers der mittelalterlichen Kiewer Rus, Wolodymyr, der 988 das orthodoxe Christentum von Konstantinopel übernahm, welches dessen Sohn Jaroslaw Anfang des 11. Jahrhunderts nach Russland brachte. In Moskau wird der Name in seiner zeitgenössischen russischen Version Wladimir verwendet, sodass Putin behaupten kann, dass sich der Kreis der Geschichte nach dem Debakel des Kommunismus und des postsowjetischen Russlands unter Boris Jelzin bis zur Wiederherstellung seiner Größe unter der Führung des zeitgenössischen Staatsoberhauptes namens Wladimir geschlossen hat. Nach seiner erneuten Übernahme der russischen Präsidentschaft im Jahr 2012 reklamierte Putin in seiner Rede vor der Duma einen persönlichen Anspruch auf das Erbe Wladimirs für sich und bezeichnete es als Erfüllung eines tausendjährigen Zyklus.¹⁰ Damit wies Putin Russland auch einen spirituellen und transzendenten Platz in der Weltgeschichte zu, der Anspruch auf eine Zivilisation ohne Grenzen erhebt, die alle Länder des slawischen Christentums unter russischer Führung vereint. Solche zivilisatorischen Argumente, die sich vor allem auf Nationalismus und Patriotismus stützen, führen jedoch unweigerlich zu einem oppositionellen Verhältnis zu anderen Zivilisationen.

In diesem Sinne scheint es, dass die Präsidenten Trump und Putin eine im Wesentlichen ähnliche Sicht der internationalen Beziehungen teilen, die auf einem stark von Konkurrenz bestimmtem internationalen System beruht und auf einer Ideologie, die bei der Umsetzung ihrer Außenpolitik sowohl „*America First*“ als auch „Russland zuerst“ respektiert. So können ihre ähnlichen Weltanschauungen die Grundlage für positive Beziehungen in einer Welt sein, in der die

10 Vgl. Timothy Snyder, *The Road to Unfreedom: Russia, Europe, America*, New York 2018, S. 63-66.

nationalen Interessen der Großmächte Vorrang vor der internationalen Zusammenarbeit haben müssen, um die Sicherheit zu erhöhen oder gemeinsame Werte zu fördern, während sie gleichzeitig in einem zeitgenössischen Spiel der Realpolitik weiterhin darum konkurrieren, ihre „Einflusssphären“ zu schützen und zu erweitern.

Darüber hinaus macht Putin kein Geheimnis aus seiner Unterstützung für die Präsidentschaft Donald Trumps in den USA. Auf einem Treffen des Waldai-Klubs in Sotschi im Jahr 2018 äußerte Putin, dass Trumps Wiederwahl im Jahr 2020 ihm die nötige Handlungsfreiheit geben würde, die Beziehungen zu Russland zu normalisieren und die US-Sanktionen und andere feindselige Handlungen zu beenden, was ihn dazu ermutige, zu versuchen, den Kontakt mit dem US-Präsidenten aufrechtzuerhalten, auch wenn dies kurzfristig keine bedeutenden Ergebnisse hervorbringen sollte. Dmitri Trenin vom Moskauer Carnegie-Zentrum schreibt: „Für Putin steht Trump für einen neuen Aufbruch in der US-Außenpolitik. Was Putin als positiv für Russland erachtet, ist die Erschütterung, die Trump im globalen System erzeugt, für das die USA seit dem Ende des Kalten Krieges die Garantie übernommen haben. Trump ersetzt den Universalismus durch eine Version der Großmachtspolitik, die nicht auf die Förderung von Werten abzielt, für die die USA stehen. Zweifellos ist es eine Politik der Stärke, aber sie ist der Politik der Werte eindeutig vorzuziehen, da sie auf einem transaktionalen Ansatz in internationalen Angelegenheiten beruht und Kompromisse zulässt.“¹¹ Kurz gesagt: Putin unterstützt Trump, gerade weil er die internationalen Institutionen und traditionelle Bündnisbeziehungen untergräbt, die seit 1945 die Grundlage der US-Außenpolitik bildeten.

Auswirkungen auf die OSZE

Die obige Analyse deutet auf einige eher düstere Auswirkungen auf die OSZE hin. Niemand würde behaupten, dass die OSZE seit dem Ende des Kalten Krieges der vorrangige institutionelle Rahmen für die Außenpolitik der Vereinigten Staaten oder der Russischen Föderation war. Das Hauptaugenmerk der USA galt bis vor Kurzem der NATO, aber selbst die Unterstützung für die NATO hat seit dem Amtsantritt der Trump-Regierung in Washington nachgelassen. Russland wiederum hat sich in den letzten drei Jahrzehnten vor allem auf die Wiederherstellung seiner eigenen wirtschaftlichen und militärischen Stärke konzentriert und darauf, seinen Einfluss in den verlorenen Republiken aus der Sowjetzeit, also im „nahen Ausland“, durchzusetzen. Russland hat darüber hinaus versucht, seine relative Stärke auszubauen, indem es seine historischen

11 Dmitri Trenin, Why Putin Isn't Sweating the Midterms, PoliticoMagazine, 6 November 2018, unter: <https://www.politico.com/magazine/story/2018/11/06/why-putin-isnt-sweating-the-midterms-222224>.

Rivalen im Westen geschwächt, Chaos und Unordnung gesät und das Vertrauen in demokratische Institutionen untergraben hat, zum Teil um den Verlust des eigenen Weltmachtstatus zu kompensieren.

Während des größten Teils der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges haben sich die Vereinigten Staaten in der OSZE eher zurückgehalten, gleichzeitig jedoch Ressourcen und einige ihrer besten Diplomaten, insbesondere für die OSZE-Feldoperationen, zur Verfügung gestellt. Gleichwohl waren sie stets bestrebt, das Budget der OSZE niedrig zu halten, die Befugnisse des Generalsekretärs zu begrenzen und zu vermeiden, dass die OSZE eine nennenswerte Rechtspersönlichkeit erhielt. Ihre Verpflichtungen gegenüber der NATO und sogar gegenüber den Vereinten Nationen hatten stets Vorrang vor denjenigen gegenüber der OSZE. Unter früheren Regierungen bedeutete dies eine lediglich passive Unterstützung ohne aktiv eigene neue Vorschläge einzubringen. Unter der Trump-Regierung wurde die OSZE jedoch noch weiter marginalisiert, und es ist unwahrscheinlich, dass hochrangige Regierungsvertreter den Aktivitäten in Wien ernsthaft Aufmerksamkeit schenken; es ist sogar zweifelhaft, ob Trump überhaupt wusste, was die OSZE ist, wenn man ihn danach fragte. Die Trump-Regierung hat ebenfalls die Unterstützung für die Menschenrechte und die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, ein Grundprinzip amerikanischer Außenpolitik, erheblich reduziert – und damit auch die Unterstützung für eine wichtige Komponente des OSZE-*Acquis*, die sich auf diese Fragen konzentriert, sowie für OSZE-Institutionen wie den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte und den Beauftragten für Medienfreiheit.

Zum ersten Mal überhaupt haben die USA keinen Vertreter auf Botschafterebene in die OSZE entsandt. Seit August 2017 sind die USA in Wien durch Harry Kamian vertreten, einen Veteranen des US-Außendienstes, dem er seit 24 Jahren angehört. Als Berufsdiplomat nimmt er glücklicherweise eher eine professionelle als eine politische Haltung in der US-Vertretung bei der OSZE ein. Im Gegensatz zu Botschaftern, die vom Präsidenten ernannt und vom Senat bestätigt werden, ist sein primärer Bezugspunkt jedoch die mittlere Ebene des Außenministeriums. Im Unterschied zu politisch ernannten Botschaftern, die oft persönliche Verbindungen zum Präsidenten haben, ist sein Zugang zu höheren Entscheidungsebenen in Washington, insbesondere zum Weißen Haus, wahrscheinlich sehr begrenzt. Darüber hinaus bekleidete er als Berufsdiplomat zwar Posten in zahlreichen Regionen der Welt, allerdings war der einzige OSZE-Teilnehmerstaat, in dem er im Lauf seiner Karriere stationiert war, die Türkei. Somit trat er seinen Posten in Wien zwangsläufig mit begrenztem Einblick in die Geschichte und Traditionen der OSZE und wenig fundiertem Wissen über die vielfältigen Fragen der Sicherheitszusammenarbeit in Europa an. Auf der einen Seite könnte die OSZE dadurch vielleicht einem Teil der Verachtung entgehen, die die Beamten des Weißen Hauses anderen Institutionen, darunter die Vereinten Nationen, die NATO und die EU, entgegen-

bringen, da die OSZE für höhere Beamte in Washington, insbesondere für diejenigen im Weißen Haus, weit weniger sichtbar ist. Dies ermöglicht es der US-Mission in Wien, auf niedriger Ebene „*business as usual*“ zu betreiben; im Falle einer Krise aber, wie sie Anfang 2014 in der Ukraine aufgetreten ist, ist es unwahrscheinlich, dass die politischen Entscheidungsträger in Washington der OSZE eine wesentliche Rolle bei der Bewältigung der Krise zutrauen würden oder dass die US-Vertretung bei der OSZE großen Einfluss auf eine Reaktion der Vereinigten Staaten hätte.

Ganz ähnlich hat Russland, auch wenn es die Tätigkeit der OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine nicht daran gehindert hat, ihre Tätigkeit aufzunehmen, nur wenig Unterstützung für die Rolle der OSZE gezeigt, einschließlich der Bemühungen, die in den Minsker Abkommen getroffenen Waffenstillstandsvereinbarungen durchzusetzen und auf eine Lösung des Konflikts in der Donbas-Region der Ukraine hinzuwirken. Auch zeigten russische Offizielle kein großes Interesse an einer Ausweitung der OSZE-basierten Rüstungskontrolle und der vertrauensbildenden Maßnahmen der OSZE, insbesondere in denjenigen Regionen, in denen russische und NATO-Streitkräfte in der Ostsee- und Schwarzmeerregion direkt aufeinandertreffen. Ebenso wie Russland die OSZE im Jahr 2014 durch sein einseitiges Vorgehen auf der Krim übergangen hat, wird es wahrscheinlich auch die OSZE-Mechanismen zur Konfliktbewältigung in zukünftigen Krisen nicht mehr nutzen. Ähnlich wie die USA nimmt Russland für sich in Anspruch, dass sein eigenes souveränes Recht Vorrang hat, wenn es darum geht, im Sinne seiner einseitig definierten Sicherheitsinteressen zu handeln. Moskaus Nationalismus, den sein mächtiger Führer vorantreibt, meidet die Abhängigkeit von supranationalen Institutionen, um seine sicherheits- und außenpolitischen Ziele zu verfolgen. Wie die USA unter Trump hat auch Putins Russland wenig Interesse daran, die OSZE-Agenda zu Menschenrechten, Medienfreiheit und den Rechten von Angehörigen nationaler Minderheiten voranzubringen.

Die KSZE/OSZE wurde im Wesentlichen als normative Institution zur Förderung kooperativer Sicherheit – auch zwischen miteinander konkurrierenden Staaten – gegründet. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden ihre institutionellen Strukturen gestärkt, um sie in die Lage zu versetzen, diese wertorientierten Funktionen in einem nunmehr günstigeren Umfeld noch effektiver wahrzunehmen. Ohne die nationale Souveränität gänzlich beiseite zu schieben, erfordern die Grundlagen der OSZE, wie in allen ähnlichen internationalen Organisationen, jedoch, dass Staaten zumindest einen geringen Teil ihrer Souveränität aufgeben, um die Sicherheit und den Wohlstand zu erlangen, der aus internationaler Zusammenarbeit erwachsen kann. Im Jahr 2018 sind diese Werte jedoch in den Vorstellungen, die die außenpolitischen Entscheidungen in den USA und der Russischen Föderation dominieren, weitgehend verschwunden. An ihre Stelle ist eine Reihe von geschäftsmäßigen Beziehungen getreten, die Vereinbarungen anstreben, die auf eng definierten nationalen Interessen beruhen. Die Diplomatie wird dabei als eine Angelegenheit zwischen

mächtigen Staatschefs betrachtet, die nur minimal durch ihre eigenen politischen Eliten eingeschränkt und weitgehend ungehindert von den komplexen Netzwerken multilateraler Institutionen, die sowohl kollektive Werte als auch gemeinsames Know-how verkörpern, agieren.

Folglich dürfte die OSZE zumindest in den nächsten Jahren und wahrscheinlich auch noch darüber hinaus vor einigen ernsthaften Herausforderungen stehen. Sie kann sich nicht länger auf die aktive Unterstützung und Kooperation der beiden mächtigsten OSZE-Teilnehmerstaaten, der USA und Russlands, als treibende Kräfte für neue Initiativen oder gar für die Beibehaltung der traditionellen kooperativen Politik verlassen. Zeitweise könnten beide Staaten die kooperative Sicherheitsordnung sogar eher beeinträchtigen anstatt sie zu unterstützen. Die OSZE wird sich daher wahrscheinlich auf die Aufrechterhaltung des „*business as usual*“ konzentrieren und versuchen müssen, „unter dem Radar“ der Gegner von Multilateralismus und Globalismus in Washington und Moskau sowie in einer wachsenden Zahl europäischer Staaten zu operieren. Wie in ihren Anfangsjahren wird die OSZE wohl auf zahlreiche kleinere Staaten, von denen viele formell neutral sind und die die KSZE/OSZE seit Langem unterstützen, wie die Schweiz, Finnland, Österreich, verstärkt durch einflussreichere europäische Staaten wie Deutschland und Frankreich, angewiesen sein, um in dieser Zeit eines neuen Nationalismus und Hyperrealismus zu überleben. Letztendlich hat es die Institution mehr als verdient erhalten zu werden, und wir können nur hoffen, dass die OSZE-Region die Normen und Werte wiederentdeckt, die den Helsinki-Prozess inspiriert haben, bevor es zu spät ist.

Anpassung an eine veränderte Welt: die KSZE/OSZE 1990 und heute

Einführung

Die OSZE-Reformdebatten der vergangenen zwanzig Jahre fanden zumeist unter der Überschrift „*Stärkung der Wirksamkeit der OSZE*“ statt. Für diese Ausrichtung gab es gute Gründe, konnte doch die organisatorische Stärke der OSZE nie mit den Herausforderungen Schritt halten, vor denen die Organisation stand. Den eigentlichen Kern des Reformbedarfs – die veränderten politischen Bedingungen – traf diese Ausrichtung der Debatte jedoch nicht. Da man sich an die politischen Konflikte nicht heranwagen wollte oder konnte, wurde die Debatte auf organisatorische Fragen verengt.

Politische Kultur, Ausrichtung und Aufgabenstellung internationaler Organisationen sind nur im Kontext ihres politischen Umfelds und dessen Veränderungen zu verstehen. Die Struktur einer Organisation wird dabei insbesondere in ihrer Entstehungsphase geprägt. Solche Strukturen verfestigen sich im Laufe der Zeit und erschweren unter Umständen notwendige Anpassungsprozesse. Dies gilt für die OSZE wie für jede andere internationale Organisation.

Der vorliegende Beitrag geht von der Überlegung aus, dass die OSZE maßgeblich von den politischen Bedingungen der frühen 1990er Jahre geformt wurde, heute jedoch ein grundlegend anderes politisches Umfeld gegeben ist. Daraus entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen der historisch gewachsenen Ausrichtung der Organisation und den aktuellen Herausforderungen. Dies soll im Folgenden in einigen Aspekten beleuchtet werden.

Die OSZE als Produkt der frühen 1990er Jahre

Die KSZE/OSZE¹ wurde in hohem Maße von der Transformationsphase in den mittel- und osteuropäischen Staaten Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre geprägt. Zu dieser Zeit galt der euroatlantische Raum noch als das Zentrum der Welt, die globale Vormachtstellung der USA war noch nicht in Frage gestellt, Kommentatoren sprachen von einem „unipolaren Moment“. Mit der Charta von Paris erkannten alle Teilnehmerstaaten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft als verbindliche Prinzipien des Zusammenlebens an und wollten auf dieser Grundlage untereinander und mit der ganzen Welt kooperieren:

1 Aus Gründen der Vereinfachung ist im Folgenden durchgängig von der OSZE die Rede.

„Wir wenden uns daher heute von Paris aus an alle Nationen dieser Welt: Wir sind bereit, die gemeinsamen Anstrengungen zur Förderung der Gesamtheit der grundlegenden menschlichen Werte mit allen und mit jedem einzelnen dieser Staaten zu tragen.“²

Besser kann man die damalige Grundstimmung nicht zusammenfassen: der Westen und die Welt vereint auf der Grundlage gemeinsamer Werte. Dabei wurde allgemein erwartet, dass die demokratische Transformation im postsowjetischen Raum rasch zu nachhaltigen Erfolgen führen würde.

Die OSZE war im Unterschied zu interessenbezogenen Organisationen schon immer eine stark normbasierte Organisation. Aufbauend auf dem Helsinki-Prozess wurde ihr normativer *Acquis* innerhalb weniger Jahre, im Wesentlichen zwischen 1990 und 1992, entwickelt und anschließend zwar ausdifferenziert, aber kaum substantiell erweitert. Der normative Bestand der OSZE in Bezug auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, aber auch ein seither nie übertroffener Katalog von Minderheitenrechten, sind bereits im Kopenhagener Dokument vom Juni 1990 enthalten und wurden damit noch von der Sowjetunion angenommen. Die Charta von Paris 1990 und die Gipfelerklärung von Helsinki vom Juli 1992 hoben diese Verpflichtungen auf die höchste politische Ebene, fügten aber wenig Neues hinzu. Nach 1992 wurden zwar zahlreiche neue einzelne Aufgabenfelder eröffnet, etwa Menschenhandel oder Toleranz und Nichtdiskriminierung, der Kern der normativen Verpflichtungen wurde damit jedoch nur wenig erweitert. Eine gewisse Ausnahme stellt der „Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit“³ dar, der Ende 1994 die Grundzüge kooperativer Sicherheitspolitik auf internationaler wie innerstaatlicher Ebene zusammenfassend formulierte.

Eine vergleichbare Entwicklung lässt sich bei der Herausbildung der Organisationsstrukturen der OSZE beobachten. Erste Ansätze dazu sind bereits in der Charta von Paris enthalten – mit insgesamt neun Planstellen plus technisches Personal für das Sekretariat, das Konfliktverhütungszentrum und das Büro für Freie Wahlen, die Vorgängerorganisation des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR). Einen Durchbruch bei der Strukturierung bedeutete das Gipfeltreffen 1992 in Helsinki. Fast alle Strukturen, die heute die Organisation ausmachen – ihre Feldoperationen, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, das BDIMR – wurden dort beschlossen. Aber schon der Folgegipfel 1994 in Budapest brachte kaum noch Innovationen. Zwar wurde dort die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa umbenannt, allerdings mit dem entlarvenden Hinweis:

2 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris 1990, S. 5, unter: <https://www.osce.org/de/mc/39518>.

3 OSZE, Forum für Sicherheitskooperation (FSK), Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, DOC.FSC/1/95, 3. Dezember 1994; korrigierte Fassung vom 18. Januar 1995, unter: <https://www.osce.org/fsc/41355>.

„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.“⁴

Nach Budapest wuchs die Organisation lediglich in quantitativer Hinsicht, aber nicht mehr strukturell weiter. Die Zahl der Feldoperationen stieg auf knapp unter 20 an, der OSZE-Haushalt erreichte 1998/1999 mit der Kosovo-Verifizierungsmission einen Höchststand von gut 200 Millionen Euro, bevor er über eine Politik des nominellen Nullwachstums auf ein Niveau von derzeit rund 150 Millionen Euro abgeschmolzen wurde, zu dem allerdings seit 2014 noch jährlich rund 100 Millionen Euro für die Sonderbeobachtermission in der Ukraine hinzukommen. Das alles ging einher mit einer wahren Inflationierung der Aufgabenfelder der OSZE mit der Folge, dass für so manches Thema im Sekretariat gerade einmal ein oder zwei Experten und Expertinnen zur Verfügung stehen.

Die Persistenz der Informalität

Für eine internationale Organisation ihrer Größenordnung, also eine kleinere bis mittlere internationale Organisation, allerdings mit inklusiver Mitgliedschaft und einer umfassenden Agenda, ist die OSZE in bemerkenswertem Maße informellen Strukturen und Arbeitsmethoden verhaftet geblieben. Insofern hat die „Organisation“ noch viel von den Strukturmerkmalen und Arbeitsweisen der „Konferenz“ bewahrt. Der Grund dafür besteht im Wesentlichen darin, dass einige Mitgliedstaaten, die bei der OSZE Teilnehmerstaaten heißen, insbesondere aber die USA, der OSZE bis heute einen völkerrechtlichen Status und die damit verbundenen diplomatischen Immunitäten und Privilegien für ihr Personal verweigern. Vordergründig wird das damit begründet, dass die OSZE „flexibel und dynamisch“ bleiben möge. Der wahre Grund bestand in den frühen 1990er jedoch Jahren darin, zu verhindern, dass die OSZE sich zu einer Konkurrenz zur NATO entwickeln könnte. Obwohl diese Option bereits seit Jahrzehnten gegenstandslos ist, sind die USA niemals von ihrer Position abgewichen, obwohl die fehlenden diplomatischen Immunitäten der OSZE erhebliche zusätzliche Arbeit aufbürden. So muss für jede Feldoperation ein neues *Memorandum of Understanding* mit dem Gastgeberstaat u.a. zum Schutz des Personals ausgehandelt werden, was oft Monate dauert.

Die Dominanz der Informalität macht sich auch beim Zuschnitt der Durchführungsorgane der OSZE bemerkbar, zu denen sowohl der Generalsekretär und das Sekretariat als auch der OSZE-Vorsitz zu zählen sind. Zum einen sind die Durchführungsorgane insgesamt schwach. Das betrifft vor allem die rechtliche

4 KSZE, Budapester Dokument 1994, Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Korrigierte Fassung vom 21. Dezember 1994, Beschlüsse von Budapest, I. Stärkung der OSZE, S. 5, Punkt 29.

und politische Stellung des Generalsekretärs, die mit der Stellung anderer Generalsekretäre, etwa der NATO oder der Vereinten Nationen, in keiner Weise zu vergleichen ist. Zudem deckt die personelle Ausstattung des Sekretariats nur das Nötigste ab – und manchmal nicht einmal das. Des Weiteren gibt es vielfach schwache Vorsitze, deren eingeschränkte Möglichkeiten entweder aus den begrenzten Kapazitäten eines kleinen Staates oder aus dem schwachen Interesse eines größeren Staates resultieren. Wirklich starke Vorsitze wie die der Schweiz 2014 oder Deutschlands 2016 sind eher selten.

Dazu kommt, dass sich die Kompetenzfelder von Vorsitz und Generalsekretär überschneiden. Zwar wird der Generalsekretär noch immer als „höchster Amtsträger der OSZE“, d.h. als höchster Verwaltungsbeamter, geführt, in der Praxis hat er aber längst politische Aufgaben übernommen. So bereist er in aller Regel die Teilnehmerstaaten intensiver als der/die Amtierende Vorsitzende und spricht dort mit Außenministern und Präsidenten. Zudem hat er sich mit den sogenannten „*Security Days*“ – hochrangigen Diskussionsveranstaltungen, zu denen einige Hundert Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus den Hauptstädten und von der OSZE in Wien kommen – sein eigenes informelles Diskursforum geschaffen.

Umgekehrt sind nicht nur schwache Vorsitzstaaten darauf angewiesen, dass ein großer Teil der Arbeit des Vorsitzes vom Sekretariat erledigt wird. Das betrifft die Organisation von Veranstaltungen und Reisen, die Abfassung von Vorlagen jeder Art, das Schreiben von Reden und vieles mehr. Das korrespondiert mit den Personalstärken: Während das Sekretariat etwas weniger als 400 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen hat, umfasst ein Vorsitz-Team (Hauptstadt plus Wien) selten mehr als 45-50 Personen. So war es in der Tat bemerkenswert, dass der Schweizer Vorsitz 2014 seine rund hundert Presseerklärungen zum Ukraine Konflikt selbst verfasste. Sich überschneidende Kompetenzen und die unterschiedlichen Ambitionen verschiedener Vorsitz-Staaten führen dazu, dass die Frage „wer macht was“? von Jahr zu Jahr neu verhandelt werden muss. Einer kontinuierlichen Effektivität der Durchführungsorgane kommt das nicht zugute.

Rational gesehen, müsste man die Stellung des Generalsekretärs stärken. Viele Teilnehmerstaaten wachen jedoch eifersüchtig über ihren Einfluss. Einigen ist auch eher an einer schwachen als an einer starken OSZE gelegen.

Politische Veränderungen im OSZE-Gebiet und darüber hinaus

In den nunmehr knapp 30 Jahren seit 1990 hat sich das politische Umfeld weltweit und in Europa in einem Maße und in Richtungen entwickelt, wie es damals wohl niemand vorhergesehen hätte. Die autoritär geführten Staaten im postsowjetischen Bereich haben sich konsolidiert. Dazu ist eine starke populistische und teils auch autoritäre Strömung im „Westen“ getreten, der selbst als politisches Konzept und Handlungsfeld immer schwerer zu bestimmen ist.

Schließlich sind all diese Tendenzen eingebettet in einen rasch verlaufenden Prozess globalen hegemonialen Wandels. All dies führt zu Instabilitäten jedweder Art und zu schwerwiegenden Defiziten beim globalen Regieren.

Die Konsolidierung autoritärer Staaten

Die Erwartung, dass sich die postkommunistischen Staaten rasch und nachhaltig demokratisieren würden, erwies sich wie vieles andere, was eine US-dominierte und hierzulande weitgehend kopierte Politikwissenschaft prognostizierte, als komplett irrig. Vielmehr sitzen die autoritären Regime im „Osten“ des Kontinents fest im Sattel, ihre demokratische Transformation ist in keiner Weise abzusehen. Dabei darf nicht unterschlagen werden, dass die Regime eine große Bandbreite an Erscheinungsformen, Herrschaftsmethoden und Nachfolgeregelungen aufweisen. Auch hier irrten politikwissenschaftliche Vorhersagen vielfach, etwa hinsichtlich der Erwartung, dass die Regelung der Herrschaftsnachfolge in Zentralasien ein großes, wenn nicht unlösbares Problem darstellen würde. Die Fälle Turkmenistan und Usbekistan lehren anderes.

Gemeinsam ist der Gruppe dieser Staaten, dass sie Eingriffe in ihre inneren Angelegenheiten im Gegensatz zur Zielrichtung des Moskauer Dokuments von 1991 erfolgreich abwehren und darüber hinaus die Beschlussfassung der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension zum Erliegen gebracht und ihre Aktivitäten in diesen Ländern empfindlich beeinträchtigt haben. Kurzum, die autoritären Regime im OSZE-Gebiet fühlen sich relativ sicher.

Dies erlaubt es ihnen, sich aktiv nach gewissen Elementen von Rechtsstaatlichkeit zu erkundigen. Und genau das ist zu beobachten. Seit einiger Zeit kommen Regierungsstellen von Staaten wie Kasachstan, Usbekistan oder Belarus auf die OSZE zu und fragen Expertise im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in einem Umfang nach, der gelegentlich die Beratungskapazität der entsprechenden OSZE-Einrichtungen übersteigt. Über die Gründe dafür lohnt es sich nachzudenken: Zum einen bietet die Zusammenarbeit mit der OSZE immer die Chance auf einen gewissen Transfer von Legitimität. Zum anderen mag sich auch in dem einen oder anderen Staat die Erkenntnis herumgesprochen haben, dass in der gegenwärtigen globalen Konkurrenzsituation zumindest einige Elemente von Rechtsstaatlichkeit vonnöten sind, um mithalten zu können. Und schließlich ist auch die OSZE selbst kooperativer geworden und hat viel von ihrem missionarischen Auftreten abgelegt, das sie in den 1990er Jahren weithin kennzeichnete. Für die zentralasiatischen Staaten kommt hinzu, dass der chinesische Einfluss dort mittlerweile derart dominant geworden ist, dass man nach Ausgleich sucht. Und schließlich: Man sitzt fest im Sattel, kontrolliert die Lage und kann sich eine dosierte Aneignung einer bestimmten, auf die menschliche Dimension bezogenen Expertise leisten, ohne gleich „farbige Revolutionen“ fürchten zu müssen.

Vom 2. Weltkrieg bis in die 2000er Jahre war das Konzept des „Westens“ in politischer, wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht der Dreh- und Angelpunkt politischen Denkens und implizit auch der Bezugsrahmen für das normativ-politische Orientierungssystem der OSZE. Man mag darüber diskutieren, was vom Leitkonzept des „Westens“ noch übriggeblieben ist, unstrittig dürfte jedoch sein, dass der „Westen“ in politisch-operativer wie normativer Hinsicht sehr viel widersprüchlicher geworden ist als jemals zuvor.

Auf wirtschaftlicher Ebene sind die EU und die USA seit den Trumpschen Zoll- und Sanktionswellen zu Gegnern geworden, sogar teils mit feindlichem Anstrich. Militärisch bleibt man verbündet, auch wenn die NATO sehr viel kompetitivere Züge angenommen hat. In normativer Hinsicht hat die Ausstrahlung der USA schon seit den sinnlosen Kriegen in Afghanistan und im Irak enorm gelitten. Die jetzigen nationalistisch-populistischen Ausfälle des amerikanischen Präsidenten und seiner Regierung setzen dem nur die Krone auf. Für die OSZE ist das relevant, da die USA bisher einer der wichtigsten Garanten (nicht nur) der menschlichen Dimension waren – eine Funktion, die sie kaum noch glaubwürdig ausfüllen können.

Die EU befindet sich in einer Existenzkrise mit offenem Ausgang. In Jahrzehnten hat sie es nicht vermocht, die wirtschaftliche und soziale Nord-Süd-Spaltung innerhalb der Union hinreichend abzumildern, vielmehr wurde diese durch die Wirtschaftskrise von 2008 noch vertieft. Hinzu kommen zentrifugale Tendenzen, nicht nur der Brexit, und secessionistische Bestrebungen in mehreren Mitgliedstaaten. Neu ist, dass die nationalistisch-populistische Welle von den Rändern her ins Zentrum geschwappt ist. Im „Osten“ betrifft dies die Regierungen Polens und Ungarns, die offen Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Wissenschaftsfreiheit bedrohen und damit die Einleitung von EU-Verfahren provoziert haben. Im „Westen“ hat ein Bündnis links- und rechtsgerichteter Populisten zum ersten Mal in einem großen EU-Staat, Italien, die Regierung übernommen; weitere könnten folgen. Aber auch dort, wo Rechtspopulisten in einer Minderheitenposition bleiben, wie in Deutschland, ist ihr Einfluss unverkennbar, wie die von der CSU im Herbst 2018 betriebene Kampagne in der Flüchtlingspolitik zeigte, welche die regierende „Große Koalition“ an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit brachte. Hinzu kommt die Unfähigkeit der EU-Staaten, sich in wichtigen Fragen, etwa der Finanz- oder Flüchtlingspolitik, auf konkrete Politiken zu einigen. Übersehen werden darf dabei allerdings nicht, dass sich dieselben Staaten in anderen zentralen Fragen, etwa der Haltung zum Brexit oder zum Schuldenhaushalt Italiens, durchaus zu einigen wissen.

Diese Prozesse haben großen Einfluss auf den Handlungsspielraum der OSZE, und zwar sowohl nach außen (z.B. Initiativen, an denen Dritte oder Teilnehmerstaaten beteiligt sind) als auch nach innen (z.B. die Fähigkeit, Beschlüsse zu fassen). Zum einen delegitimiert die normative Verwirrung in der EU auch den normativen *Acquis* der OSZE. Zum anderen haben die Attraktion und die

Bindekraft der Europäischen Union, die in den 1990er Jahren vielfach die politische Grundlage für die Durchsetzung von OSZE-Verpflichtungen in EU-Beitrittsstaaten schufen, signifikant abgenommen.

Globaler hegemonialer Wandel

In den zwei Generationen vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Ende des 20. Jahrhunderts nahmen die USA eine lediglich von der Sowjetunion herausgeforderte, aber dessen ungeachtet niemals ernsthaft in Frage gestellte globale Hegemonialstellung ein, die nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus zu der kurzlebigen Illusion eines „unipolaren Moments“ aufzusteigen schien, kurz danach jedoch umso abrupter auf dem Boden der Realitäten zerschellte. In ihrer hegemonialen Phase hatten die USA nicht nur blutige Kriege geführt, sondern auch maßgeblich dazu beigetragen, die Welt durch große Investitionen in globale öffentliche Güter regierbar zu machen und zu halten. Beispiele dafür sind die Welthandelsorganisation (*World Trade Organization*, WTO) oder der Nichtverbreitungsvertrag (NVV) bzw. das gesamte Regime nuklearer Rüstungskontrolle. Aber auch die OSZE verdankt ihre heutige Form zu einem großen Teil dem Wirken der USA.

Diese hegemoniale Ordnungsfunktion können und wollen die USA offenbar nicht länger ausfüllen, zumindest nicht im bisherigen Umfang. Zum einen haben sie ihre eigene wirtschaftliche und moralisch-politische Position durch eine Reihe sinnloser und im Wesentlichen verlorener Kriege untergraben. Zum anderen hat sich die Regierung Trump, wie in abgemilderter Form auch bereits die Vorgängerregierung, aus der aktiven Pflege einer Reihe globaler und regionaler Regime zurückgezogen. Doch anders als die Obama-Regierung hat sich die Trump-Administration unter dem Motto „*America First*“ zu einem Vorreiter bei der aktiven Zerstörung multilateraler Strukturen und Anbieter globaler öffentlicher Güter gemacht. So führten der Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimaabkommen, die teilweise aktiven Versuche der Zerstörung der WTO und die Schleifung des Regimes nuklearer Rüstungskontrolle in historisch kürzester Zeit zu einem substanziellen Verlust globaler Regierungsfähigkeit. Andere Staaten waren bisher nur sehr partiell willens und in der Lage, diesen Ausfall zu kompensieren. China, selbst stark nationalistisch orientiert, hat zwar in der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 eine global relevante positive Rolle gespielt und zur Rettung des Pariser Klimaabkommens beigetragen, ist aber insgesamt zögerlich, dauerhaft zum globalen Regieren beizutragen. Die EU wiederum scheint aufgrund ihrer inneren Zerrissenheit derzeit kaum zu relevanten Beiträgen in der Lage zu sein. Das Ergebnis ist eine Verknappung globaler öffentlicher Güter, weniger globales Regieren, mehr Konflikt, Instabilität und „Turbulenzen“ (James N. Rosenau) jeder Art.

Diese Prozesse finden vor dem Hintergrund eines rasch verlaufenden hegemonialen Wandels entlang der Achse USA-China statt, der durch ein komplexes Verhältnis von Kooperation und Konflikt gekennzeichnet ist. Einerseits sind

die USA und China durch derart tiefgreifende Interdependenzen so eng miteinander verbunden, dass deren Zerstörung Wesentliches auf beiden Seiten in Mitleidenschaft ziehen würde. Das Neue an der gegenwärtigen Situation sei jedoch, so Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier bei einem Besuch in China im Dezember 2018, dass „die Amerikaner einen Konflikt wollen und die Chinesen sich so stark fühlen, dass sie dem Konflikt nicht mehr ausweichen“.⁵ Nichts wird die Welt mehr beeinflussen als die Entwicklung des chinesisch-amerikanischen Verhältnisses im Spannungsfeld zwischen Kooperation und Konflikt, und nichts ist so unsicher wie die Richtung, in die sich dieses entwickeln wird.

Fest steht hingegen, dass sich das globale Machtzentrum nach Asien verschoben hat und weiter verschieben wird und dass damit die rund 200-jährige europäische Sonderkonjunktur zu einem Ende gekommen ist. Europa ist nicht länger Zentrum, sondern Peripherie, so sehr das unserem ererbten politischen Sentiment widersprechen mag. Derzeit leben noch sieben Prozent der Weltbevölkerung in der EU, 2030 werden es noch etwa fünf Prozent sein. Wenn die EU nicht in der Lage ist, geeint zu handeln (und dafür, dass sie es ist, spricht derzeit nicht viel), werden ihre Teilmengen – auch größere wie Deutschland oder Frankreich – weltpolitisch in Zukunft keine Rolle mehr spielen. Entgegen den Brüsseler Phantasien wird die EU auch im besten Fall in den meisten Handlungsfeldern künftig kein zentraler globaler Akteur mehr sein. Dafür werden andere, insbesondere China, in Zukunft umso ungenierter in den *Governance*-Raum der EU hineinregieren – das 16+1-Format Chinas mit den (süd-) osteuropäischen Regierungen und der sprunghaft gestiegene Einfluss Chinas in Zentralasien sind Vorboten.

All diese großpolitischen Prozesse und Veränderungen haben direkt und indirekt weitreichenden Einfluss auf die OSZE, sowohl als Kräfte, die auf die Organisation einwirken, als auch bei der Entstehung neuer Handlungsoptionen.

Handlungsspielraum und Handlungsoptionen in der OSZE

Im Folgenden soll anhand einiger Beispielen diskutiert werden, wie sich die veränderten regionalen und globalen politischen Rahmenbedingungen auf die Handlungsspielräume und -optionen der bzw. in der OSZE auswirken. Die Feststellung, dass der politische Spielraum der bzw. innerhalb der OSZE kleiner geworden ist, ist trivial. Selbst ein solch aktiver und vergleichsweise einflussreicher OSZE-Vorsitzstaat wie Deutschland hat 2016 mit Ausnahme des „Strukturierten Dialogs“ wenig Dauerhaftes hinterlassen. Weniger trivial ist jedoch die Frage, auf welchen Handlungsfeldern welche Möglichkeiten und

5 Zitiert nach: Friederike Böge, Ein Schlusstrich unter eine Fehleinschätzung. Die China-Reise von Bundespräsident Steinmeier ist auch eine Begegnung mit der Vergangenheit, in: FAZ, 10. Dezember 2018, S. 3.

Herausforderungen gegeben sind und wo die OSZE, wie im Falle der Sonderbeobachtermission in der Ukraine, gar die einzige internationale Organisation ist, die Handlungsoptionen anbieten kann. Zu Prüfung dieser Frage gehört auch die Unterscheidung, wo politische Handlungsspielräume bestehen und ob und wie diese genutzt werden können. Insgesamt ist es wichtig zu erkennen, dass ungeachtet der Tatsache, dass der Handlungsspielraum insgesamt abnimmt, der Organisation auf einzelnen Feldern und in bestimmten Regionen auch neue, zum Teils unerwartete Handlungsoptionen zuwachsen.

Die OSZE als normbasierte Organisation

Die OSZE ist eine zutiefst normbasierte Organisation, die nicht auf einen primär interessenbezogenen Politikansatz umgestellt werden kann. Bei anderen Organisationen, einschließlich der EU und der NATO, mag das bis zu einem gewissen Grad funktionieren, im Verhältnis zu manchen Staaten, etwa China, ist dies sogar unabdingbar. Die OSZE würde ein solcher „pragmatischer“ Politikwechsel jedoch zerstören. Dieser Mangel an Flexibilität stellt zunächst einen gravierenden Nachteil dar: Immer weniger Teilnehmerstaaten müssen sich damit abmühen, OSZE-Normen und -Verpflichtungen gegen offene und versteckte Angriffe aus Staaten in Ost und West zu verteidigen. Man kann dies aber auch als politische Investition in die Zukunft verstehen, gestützt auf die Überzeugung, dass die zur Lösung globaler und anderer Probleme notwendige dauerhafte zwischenstaatliche Kooperation immer einer hinreichenden normativen Fundierung bedarf. Wenn diese Überzeugung richtig ist, dann ist es auch richtig, hochqualitative normative Plattformen wie die OSZE für eine Zukunft zu bewahren, in der man sie noch brauchen wird. Daher sollte jeder normativen Relativierung entgegengetreten werden, ganz gleich, aus welcher politischen Himmelsrichtung sie kommt. Das schließt einen offenen Dialog über die Bedeutung bestimmter Normen nicht aus, ganz im Gegenteil. Eine Aufgabe des normativen *Acquis* der OSZE steht jedoch nicht zur Debatte. Dabei ist unter den gegebenen Bedingungen auch eine deklaratorische Zustimmung zu bestimmten normativen Verpflichtungen nicht zu verachten, wie relativ sie in der Substanz auch sein mag.

Koalition der Willigen in der menschlichen Dimension

Diese Überlegungen gelten in besonderem Maße für die menschliche Dimension der OSZE. Diese ist scharfen Angriffen ausgesetzt: Seit mehr als einem Jahrzehnt ist es nicht mehr gelungen, in den Kerngebieten der menschlichen Dimension Beschlüsse zu fassen. Ihre Arbeitsinstrumente, insbesondere das Implementierungstreffen der menschlichen Dimension (*Human Dimension Implementation Meeting*, HDIM), stehen unter erheblichem Druck, ein Kollaps kann nicht länger ausgeschlossen werden. In dieser Situation ist es unab-

dingbar, dass sich die Unterstützer der menschlichen Dimension in einer Koalition der Willigen enger zusammenschließen, um das weitere Funktionieren des HDIM, aber auch seine notwendige Reform, beherzter und höherrangig voranzutreiben.

Parallel zu den Angriffen auf die menschliche Dimension und das HDIM ist eine Gegenbewegung zu beobachten, die darin besteht, dass autoritär regierte Staaten zwar unter kontrollierten Bedingungen, aber doch in erheblichem Maße Expertise zu bestimmten Elementen der menschlichen Dimension, insbesondere Rechtsstaatlichkeit, nachfragen. Zu den Aufgaben einer Koalition der Willigen würde es gehören, sicherzustellen, dass diesen Beratungswünschen entsprochen werden kann.

Vorbereitung auf eine Wiederbelebung der politisch-militärischen Dimension

Die Situation in der politisch-militärischen Dimension ist von dem Widerspruch geprägt, dass die Seiten einerseits die Ansätze kooperativer Sicherheitspolitik der vergangenen Jahrzehnte im Wesentlichen aufgegeben haben und erneut Strukturen konventioneller Abschreckung mit allen daraus resultierenden Risiken errichten. Andererseits hat eine Rüstungskontrollpolitische Diskussion über die Einhegung dieser Risiken, insbesondere in den Kontaktzonen zwischen Russland und der NATO, noch kaum begonnen.⁶

In den Debatten in der politisch-militärischen Dimension ist es zu einer Art Schubumkehr gekommen: Während Moskau vor Jahren mehr Aktivitäten in dieser (und weniger in der menschlichen) Dimension forderte, lehnt die Russische Föderation heute die Initiativen der westlichen und neutralen Staaten zur Reform des Wiener Dokuments 2011 (WD11) ab. Während die westlichen Staaten moderate vertrauensbildende Maßnahmen präferieren, würde Russland möglicherweise – wenn überhaupt, das bleibt unklar – einen umfassenden Ansatz begrüßen. Den aber lehnen die NATO-Staaten mit dem Hinweis ab, dass unter den gegebenen Umständen „*business as usual*“ mit Russland nicht möglich sei, als ob eine Reform des WD11 etwas anderes wäre. So aber schließen sich die beiden Ansätze aus; die NATO verzichtet auf die Chance, Russland ernsthaft zu testen, bleibt jedoch in der Frage, ob man nicht doch bei der Rüstungskontrolle initiativ werden sollte, uneins. Während die 22 Mitglieder der von Deutschland geführten Freundesgruppe der konventionellen Rüstungskontrolle dem in der Tendenz zustimmen würden, sind andere einflussreiche Staaten, u.a. die USA, Kanada, Polen, die baltischen Staaten und Norwegen strikt dagegen.

6 Vgl. Wolfgang Zellner (Co-ordinator)/Philip Remler/Wolfgang Richter/Andrei Zagorski (Drafting Group)/Evgeny P. Buzhinsky/Vladislav L. Chernov/Ali Serdar Erdurmaz/Marc Finaud/Cornelius Friesendorf/P. Terrence Hopmann/Lukasz Kulesa/Igor Rajevs/Benjamin Schaller/Hans-Joachim Schmidt/Niklas Schörmig/Oleg Shakirov/Simon Weiß, *Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe. Arms Control in the NATO-Russia Contact Zones*, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Wien 2018.

In einem gewissen Widerspruch dazu steht der „Strukturierte Dialog“, der auf der Grundlage eines Beschlusses des Hamburger Treffens des OSZE-Ministerrats von 2016⁷ seit Frühjahr 2017 im Format „OSZE Wien plus Hauptstädte“ geführt wird. Im Rahmen des Strukturierten Dialogs wurden bislang Themen wie Bedrohungsperceptionen, Militärdoktrinen, Herausforderungen an eine normbasierte europäische Sicherheitsordnung sowie die sogenannte „mapping exercise“ diskutiert, die anhand vorhandener Daten eine Verständigung über die bestehenden militärischen Kräfteverhältnisse erreichen soll. Der Strukturierte Dialog ist zum einen wichtig, weil er auf Regierungsebene zurzeit die einzige systematische politisch-militärische Dialogbrücke zwischen den NATO-Staaten, den neutralen Staaten und Russland und seinen Verbündeten darstellt. Zum anderen ist dieser Dialog derzeit die einzige Plattform für die Diskussion über die Gefahren, die die Wiederbelebung von Strukturen konventioneller Abschreckung mit sich bringt – mehr Manöver näher an den Grenzen, Modernisierung und Ausbau von Streitkräften, ein Näheraneinanderrücken der militärischen Dispositive der Seiten und insgesamt der Einstieg in ein neues Wettrüsten.

In dieser Situation ist es wichtig, einen differenzierten und nicht auf gegenseitige Vorwürfe reduzierten Dialog aufrechtzuerhalten, neue Konzepte für Rüstungskontrolle zu erarbeiten, die den aktuellen Gefahren Rechnung tragen, und sich auf allererste praktische Schritte zu verständigen.

Die neue Bedeutung der wirtschaftlichen und Umweltdimension

Seit Jahrzehnten wird kolportiert, dass die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE das „Stiefkind“ der Organisation sei. Weniger prominent wird hingegen diskutiert, dass und warum diese Dimension derzeit die vielleicht größte und gleichzeitig bisher am wenigsten genutzte Ressource der OSZE darstellt. Insbesondere drei Faktoren haben in den vergangenen ein bis zwei Jahrzehnten die sicherheitspolitische Relevanz der Wirtschafts- und Umweltdimension substanziell erhöht.

Erstens kann man nicht länger davon ausgehen, dass wirtschaftliche Zusammenarbeit und Vernetzung automatisch politische Integration und Stabilität fördern, wie dies (nicht nur) in OSZE-Dokumenten bis in die jüngste Vergangenheit gängiges Standardnarrativ war. Spätestens seit dem Beginn des Ukraine Konflikts wissen wir, dass schwache und obendrein asymmetrische Interdependenz – und so sind die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Westen und Russland im Wesentlichen zu begreifen – zu Konflikten führen kann: Integrationskonkurrenz und wechselseitige Sanktionen, kurz: wirtschaftliche Mittel als politische Waffe.

7 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Von Lissabon bis Hamburg; Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE, MC.DOC/4/16/Corr.1, 9. Dezember 2018, unter: <https://www.osce.org/chairsteamship/289496>.

Zweitens sickert langsam die Erkenntnis durch, dass die globale Wirtschaftskrise von 2008 der vielleicht wichtigste Ursachenkomplex für das dramatische Anwachsen nationalistischer, populistischer und xenophober Strömungen in so gut wie allen europäischen Staaten war. Diese Krise hat zu einem dramatischen Anstieg von Zukunftsängsten in breiten Schichten der Bevölkerung geführt und gleichzeitig durchweg die Legitimität der politischen Führungen und damit auch das Funktionieren der politischen Institutionen untergraben. Die sicherheitspolitischen Konsequenzen dieser populistischen Grundtöne in Europa sind noch kaum abzuschätzen.

Drittens ist China seit einigen Jahren in verschiedenen Regionen des OSZE-Raums sehr aktiv geworden, nicht nur in Zentralasien, sondern auch in (Süd-)Osteuropa und in den Kernländern Westeuropas. Dies ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil es sich bei China um eine aufstrebende Hegemonialmacht handelt, deren normatives Fundament und deren *Governance*-Strukturen sich von denen im OSZE-Raum erheblich unterscheiden. Das trifft nicht nur auf Westeuropa zu, sondern auch auf Russland und selbst auf Zentralasien. Daher ist es auch eine Frage von sicherheitspolitischer Bedeutung, in welcher Weise sich grundlegend unterschiedliche *Governance*-Ansätze innerhalb des OSZE-Raums miteinander vertragen.

All dies könnte man unter dem Dach des Rahmenkonzepts der „wirtschaftlichen Konnektivität“ diskutieren, das während des Schweizer Vorsitzes 2014 in die OSZE eingeführt wurde. Doch leider ist die Debatte über dieses Konzept fast zum Erliegen gekommen, und insbesondere ist es nicht hinreichend gelungen herauszuarbeiten, was wirtschaftliche Konnektivität konkret für die Arbeit der OSZE bedeutet.

Von daher wäre es an der Zeit, dass sich eine Gruppe interessierter Staaten zusammenschließt, um wirtschaftliche Konnektivität auf die politisch-operative Ebene herunterzubrechen. An guten Einzelvorschlägen mangelt es nicht: Kasachstan schlägt seit Jahren vor, in Astana ein OSZE-Regionalzentrum für Wirtschafts- und Umweltfragen einzurichten. Ein solches Zentrum könnte mit der Beteiligung Chinas zu einem Labor für die Untersuchung der Konflikthaftigkeit und des Zusammenwirkens unterschiedlicher *Governance*-Strukturen und -Stile im eurasischen Raum ausgebaut werden. Die OSZE könnte hier Pionierarbeit leisten.

Kooperation mit China

Der Aufstieg Chinas und dessen Wirken innerhalb des OSZE-Raums werden seitens der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten nur unzureichend zur Kenntnis genommen. Dabei tritt China im OSZE-Gebiet nicht nur als wirtschaftlicher und politischer Akteur auf, sondern hat auch Positionen besetzt, die sicherheitspolitische Implikationen haben. So diskutiert China mit der tadschikischen Regierung nicht nur Fragen der Religionspolitik, sondern ist dort auch beim Grenzschutz engagiert. Auch in Afghanistan ist China seit einiger Zeit

mit mehreren diplomatischen Formaten aktiv. Und für (Süd-)Osteuropa hat sich China mit dem 16+1-Format (Treffen zwischen China und den 16 [süd-] osteuropäischen Staaten bis zur Gipfelebene) sein eigenes Diskussions- und Entscheidungsforum innerhalb des *Governance*-Raums der EU geschaffen. In einzelnen Staaten, etwa Griechenland, ist der Einfluss Chinas stark genug, um chinakritische Beschlüsse im Europäischen Rat zu blockieren. Kurzum: China ist zunehmend präsent im OSZE-Raum, wird aber von der Organisation kaum wahrgenommen.

In den Jahren nach 2003 hatte China für einige Zeit ein gewisses Interesse an der OSZE gezeigt. In diese Phase fällt auch ein verstärktes Interesse Chinas an der EU. In den anderthalb Jahrzehnten seither haben sich nicht nur die Kräfteverhältnisse substanziell zugunsten Chinas verschoben; parallel dazu hat sich die Performanz der beiden europäischen internationalen Organisationen wesentlich verschlechtert. China bevorzugt daher bilaterale Kontakte gegenüber Kontakten mit der EU, auch wenn es nicht wie Russland explizit auf die Schwächung der EU hinarbeitet. Gegenüber der OSZE ist China seit wenigstens zehn Jahren nicht mehr aktiv geworden.

Umgekehrt aber sollte die OSZE China wo immer und soweit dies möglich ist einbeziehen. Wird China eingeladen, folgt es solchen Einladungen, wie bei der Wirtschaftskonferenz des deutschen OSZE-Vorsitzes im Mai 2016, an der eine chinesische Delegation unter Leitung eines stellvertretenden Außenministers teilnahm. Die Übernahme des Status eines OSZE-Kooperationspartners dürfte im Falle Chinas nicht machbar sein, zum einen, weil dies die Übernahme des OSZE-*Acquis* voraussetzen würde, zum anderen weil China daran wahrscheinlich nicht interessiert wäre. Alternativ wäre eine flexible Einbeziehung Chinas in OSZE-Aktivitäten möglich: Einladungen zu Konferenzen, die Beteiligung an einem regionalen Wirtschafts- und Umweltbüro in Kasachstan, intensivere Kontakte der OSZE zur Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit. Notwendig wäre, dass eine Gruppe von Teilnehmerstaaten die Initiative ergreift.

Konflikte und Probleme in „westlichen“ Teilnehmerstaaten

OSZE-Verpflichtungen gelten für alle Teilnehmerstaaten. Dessen ungeachtet haben viele Staaten die OSZE in erster Linie als Instrument des Westens zur Einwirkung auf den politischen Osten verstanden. Mag dieses Geschäftsmodell in den frühen 1990er Jahren angesichts der Konflikte und Probleme der damaligen Transformationsphase noch teilweise gerechtfertigt gewesen sein, so steht es doch bereits seit 20 Jahren in der Kritik und ist heute weitgehend politisch obsolet. Grund dafür ist zum einen die Tatsache, dass die Transformationsperiode zunächst Geschichte ist, zum anderen der Umstand, dass OSZE-Verpflichtungen heute auch in westlichen Staaten grob und in fortgesetzter Weise missachtet werden, ganz gleich, ob es sich um Fragen der Wählerregistrierung in den USA, der Freiheit der Wissenschaft in Ungarn oder der

Rechtsstaatlichkeit in Polen handelt; die Liste ließe sich verlängern. Die Legitimität der OSZE steht und fällt daher damit, dass sie ihre Verpflichtungen in gleicher Weise auf alle Staaten anwendet. Davon kann heute noch nicht die Rede sein. Lediglich bei einigen OSZE-Institutionen stehen „westliche“ Probleme sichtbar auf der Agenda. Am prominentesten trifft dies auf den Beauftragten für Medienfreiheit zu, der entsprechende Probleme im Osten wie im Westen zu Gehör bringt. Auch in den Reden des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten wird das Problem offen angesprochen. Ansonsten aber wirkt die Organisation noch vielfach vom Westen aus auf den Osten. Das wird die OSZE ändern müssen, wenn sie ihre Zukunftsfähigkeit wiedererfinden will.

Vordergründig mag die aktuelle Lage nicht die beste sein, um über die (partielle) Neuausrichtung einer internationalen Organisation wie der OSZE zu sprechen. Andererseits macht gerade die aktuelle politische Krise dies notwendig und birgt die Chance, damit zu beginnen.

Der OSZE-Vorsitz

Bedingungen – Herausforderungen – Schlussfolgerungen. Die Erfahrungen des österreichischen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2017

Bedingungen

Als Österreich am 1. Januar 2017 den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) übernahm, standen die 57 Teilnehmerstaaten vor zahlreichen großen Herausforderungen für Frieden und Sicherheit. Dazu gehörten Konflikte und Krisen wie jene in der und um die Ukraine, gewalttätiger Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (*Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism, VERLT*), und ein zunehmender Vertrauensverlust zwischen den Staaten. Die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten hatten zudem aufgrund gravierender Verletzungen der OSZE-Prinzipien und -Werte sowie durch das Versäumnis, Vereinbarungen in gutem Glauben zu erfüllen, in den letzten Jahren schweren Schaden genommen. Gleichzeitig waren Ängste und Misstrauen gewachsen, was durch einen Vertrauensverlust gegenüber den Politikern und Organisationen, die für die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität verantwortlich sind, noch verstärkt wurde. Darüber hinaus gab es innerhalb der OSZE eine Reihe kritischer und ungelöster institutioneller Probleme.

Diese prekäre Situation hat dazu geführt, dass dem Dialog zwischen den Staaten wieder mehr Bedeutung zukommt. Ein offener, ehrlicher und konstruktiver Dialog ist der Schlüssel zur Verbesserung der Sicherheitslage im euroatlantischen und eurasischen Raum. Er führt zu gegenseitigem Verständnis und erleichtert die Suche nach Lösungen für gemeinsame Probleme. Einen solchen Dialog zu ermöglichen und zu fördern war ein Kernstück des österreichischen Vorsitzes. Zudem bietet die Organisation den erforderlichen normativen, institutionellen und operativen Rahmen dafür, die Ergebnisse in konkrete Maßnahmen vor Ort umzusetzen.

Es ist weithin anerkannt, dass diese Art eines konstruktiven Dialogs für die Verbesserung unserer gemeinsamen Sicherheit unerlässlich ist. Dass es in den vergangenen Jahren kaum zu einem solchen ernsthaften Dialog gekommen ist, straft den scheinbar überwältigenden Konsens über dessen entscheidende Bedeutung jedoch Lügen und untergräbt ihn. Man möchte fast sagen, dass es mehr Dialoge über den Dialog gibt als einen tatsächlichen Dialog.

* Die im vorliegenden Beitrag geäußerten Meinungen sind die persönlichen Gedanken der Autoren.

Wie aber ist es zu dieser Situation gekommen? Zum Teil liegt es an der politisch vergifteten Atmosphäre, die nicht nur die Bereitschaft und Fähigkeit der Teilnehmerstaaten zum Zuhören beeinträchtigt, sondern auch ihre Fähigkeit, sich auf eine empathische Interaktion einzulassen. Greifbarere Hindernisse für den Dialog sind dagegen die ungelösten Konflikte – die sogenannten „Langzeitkonflikte“ und die Krise in der und um die Ukraine. Darüber hinaus hat das Beharren auf der Wichtigkeit der eigenen Prioritäten bei gleichzeitigem völligen Desinteresse an den Prioritäten anderer das Gefühl hervorgerufen, Sicherheit sei eine Art Wettbewerb, bei dem es Gewinner und Verlierer gibt, nicht aber eine gemeinsame Verantwortung.

Die OSZE ist ein unverzichtbares Forum dafür, Herausforderungen wie diese anzusprechen und das Vertrauen wiederherzustellen. Sie wurde in Zeiten des Konflikts und des Umbruchs geschaffen und war dazu gedacht, die Versöhnung zwischen Ost und West zu ermöglichen. Sie widersetzte sich dem vorherrschenden ideologischen Nullsummendenden und half den Teilnehmerstaaten auf dem Weg in eine sicherere, friedlichere und wohlhabendere Zukunft. Das OSZE-Gebiet braucht diesen „Geist von Helsinki“ angesichts der divergierenden Wahrnehmungen und Prioritäten der Teilnehmerstaaten, die auf ihre höchst unterschiedlichen geopolitischen Kontexte sowie ihre ebenso unterschiedliche wirtschaftliche und soziale Lage zurückzuführen sind und z.T. von diesen angetrieben werden, mehr denn je.

Herausforderungen

Wiederherstellung von Vertrauen

Während der Zeit seines Vorsitzes hat sich Österreich darauf konzentriert, einen offenen und konstruktiven Dialog in allen drei Dimensionen zu fördern, Meinungsverschiedenheiten und unterschiedliche Wahrnehmungen zu thematisieren und Kompromisslösungen zu finden, um das Vertrauen zwischen den Teilnehmerstaaten zu verbessern.

Auf der Grundlage des in der Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE aus dem Jahr 2016 enthaltenen Mandats rief Österreich mit deutscher Unterstützung einen „Strukturierten Dialog“ über die aktuellen und zukünftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen im OSZE-Gebiet ins Leben, der dazu beitragen soll, das Klima der Konfrontation zu überwinden. Eine neu eingerichtete Informelle Arbeitsgruppe hielt hochrangig besetzte Treffen ab, und auf Ministerebene fanden bei einem informellen Treffen in Mauerbach sowie beim Ministerratstreffen in Wien zielgerichtete Diskussionen statt. Diese förderten ein besseres gemeinsames Verständnis darüber, wie die negativen Entwicklungen in der Architektur der Rüstungskontrolle umgekehrt werden könnten, wie auf ein Umfeld hingearbeitet werden könnte, das einer Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle und

vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) förderlich ist, und wie die kooperativen Sicherheit in Europa mit neuem Leben erfüllt werden kann. Substanzielle und relativ konstruktive Diskussionen trugen zu einem gesteigerten Bewusstsein für die Wichtigkeit dieses Dialogs bei. Es ist offensichtlich, dass alle Teilnehmerstaaten den fortlaufenden, offenen und ernsthaften Dialogprozess als eine wichtige Errungenschaft und einen bedeutenden Beitrag zur Wiederherstellung des Vertrauens betrachten.

Der österreichische Vorsitz unternahm ebenso erhebliche Anstrengungen in Themenbereichen wie wirtschaftliche Konnektivität, die Begrünung der Wirtschaft, die Verbesserung der Katastrophenvorsorge sowie Cybersicherheit, wodurch allen Teilnehmerstaaten die Möglichkeit gegeben wurde, ihre Zusammenarbeit zu vertiefen. Die in diesen Fragen erreichten Fortschritte, zielten darauf ab, ein Klima der Offenheit, Transparenz und Inklusivität zu fördern, als Katalysator für die weitere gemeinsame Arbeit zu fungieren, Bereiche potenzieller Kompromisse zu fördern und sich um einen Konsens zu bemühen.

Österreich förderte ebenso integrative und transparente Diskussionen auf Politik- und Expertenebene zu Fragen der menschlichen Dimension. Dabei wurden Möglichkeiten ausgelotet, langjährige Meinungsverschiedenheiten zwischen Teilnehmerstaaten beizulegen. Jedoch führten die zunehmende Intensität der Zerwürfnisse sowie neue Streitpunkte dazu, dass sich die Beratungen sehr schwierig gestalteten. Der österreichische Vorsitz verwendete viel Zeit und Energie darauf sicherzustellen, dass die regulären Veranstaltungen zur menschlichen Dimension, insbesondere das jährliche Implementierungstreffen der menschlichen Dimension (*Human Dimension Implementation Meeting*, HDIM), stattfinden konnten. Trotz einer Verbesserung der Atmosphäre bei den Treffen und Diskussionen zur menschlichen Dimension nimmt der Druck auf das Mandat und das Budget der OSZE-Institutionen jedoch weiterhin zu. Außerdem sind sich die Teilnehmerstaaten nach wie vor nicht einig, wie der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Veranstaltungen der menschlichen Dimension geregelt werden soll. Diese Diskussion hat zu einer Straffung der Zugangsverfahren für die Zivilgesellschaft geführt, ohne den zuvor von den Teilnehmerstaaten vereinbarten Umfang oder die Art des Zugangs einzuschränken. Im November 2017 rief der Vorsitz mit der Unterstützung der Schweizer Delegation anschließend einen offenen informellen Prozess der Reflexion über die Teilnahme der Zivilgesellschaft an OSZE-Veranstaltungen ins Leben.

Das informelle Ministerratstreffen in Mauerbach im Juli 2017 ist ein weiteres Beispiel dafür, welche große Bedeutung Österreich einem echten Dialog beimisst. Die Diskussionen in Mauerbach konzentrierten sich nicht nur auf Sicherheitsfragen von hoher Priorität wie die Krise in der und um die Ukraine, Radikalisierung und den Strukturierten Dialog, sondern auch auf Themen, die entscheidend für das Funktionieren der Organisation sind, darunter der Haushalt und die Besetzung hochrangiger Positionen in der OSZE. Der Vorsitz brachte sein Bedauern darüber zum Ausdruck, dass sich die Vertrauenskrise

nicht nur auf wichtige politische Themen auswirkte, sondern auch auf Angelegenheiten innerhalb der Organisation – zum Nachteil für ihre Funktionsfähigkeit. Österreich betonte die Notwendigkeit, zum Wohle der Organisation und der Teilnehmerstaaten Kompromisse einzugehen. Österreich kritisierte insbesondere die schleppenden Verhandlungen über den OSZE-Haushalt 2017 und die Verzögerungen bei der Konsensfindung in Bezug auf vier hochrangige Positionen in der Organisation, infolge derer die Institutionen, insbesondere das Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM), für einen längeren Zeitraum führungslos blieben. Infolge der informellen Gespräche zwischen den Ministern in Mauerbach konnten die OSZE-Teilnehmerstaaten letztlich eine Einigung über alle vier Spitzenpositionen erzielen.

Dialog war auch ein Hauptthema beim Ministerratstreffen in Wien im Dezember. Die Teilnahme zahlreicher Minister an den Plenarsitzungen und rund 100 bilateralen Treffen sowie an den 16 thematischen Nebenveranstaltungen bezeugten das Interesse und die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, sich auf einen intensiven Dialog einzulassen.

Diese intensiven Bemühungen während des gesamten Jahres 2017 trugen dazu bei, die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten zu verbessern, und schufen insgesamt eine positivere Atmosphäre innerhalb der Organisation. Dennoch bestehen die Meinungsverschiedenheiten natürlich fort, wobei einige Teilnehmerstaaten auch durchaus gewillt sind, einen Konsens in Fragen, die ihrer Meinung nach ihre nationalen Interessen berühren, zu blockieren. Insbesondere gibt es eine beunruhigende Tendenz, konfliktbezogene Meinungsverschiedenheiten in Bereiche der Tätigkeit der OSZE zu verlagern, die damit gar nichts zu tun haben, was nicht nur den Aktivitäten und der Funktionsweise der Organisation schadet, sondern sich auch nachteilig auf die Sicherheitslage insgesamt in der OSZE-Region auswirkt.

Entschärfung von Konflikten

Gewaltsame Konflikte verursachen in Teilen der OSZE-Region nach wie vor großes Leid und führen zu Vertreibung und Zerstörung. Österreich hat sich stets sehr um die Auswirkungen auf die betroffene Bevölkerung gesorgt. Vom Beginn seines Vorsitzes an hat Österreich die Bedeutung des Konflikt- und Krisenmanagements sowie des humanitären Schutzes unterstrichen, indem der Amtierende Vorsitzende, der österreichische Bundesminister für Europa, Integration und Äußeres, Sebastian Kurz, bereits frühzeitig von Konflikten betroffene Gebiete, u.a. Georgien, Moldau und die Ukraine, besuchte.

Im März 2017 handelte der Vorsitz eine Vereinbarung über eine zeitnahe Verlängerung des Mandats der OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine (*Special Monitoring Mission, SMM*) und der OSZE-Beobachtermission an den russischen Kontrollpunkten Gukowo und Donezk aus. Dazu gehörte auch der wichtige Beschluss, die SMM durch eine beträchtliche Erhöhung ihres Budgets zu stärken, um mehr Beobachter, verstärkte Beobachtungsaktivitäten und

eine verbesserte technische Ausrüstung für die Überwachung rund um die Uhr zu ermöglichen. Der Beschluss war für die OSZE und die Rolle der SMM beim Krisenmanagement von entscheidender Bedeutung. Er erlaubte es der Mission, die Lage vor Ort besser zu überwachen und gleichzeitig geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit des Personals der SMM zu treffen.

Am 23. April wurde ein gepanzertes OSZE-Fahrzeug während einer Routinepatrouille in der Nähe von Luhansk auf nicht von der Regierung kontrolliertem Gebiet bei einer Explosion schwer beschädigt. Dabei wurde ein Mitarbeiter getötet, zwei weitere wurden verletzt. Der Vorsitz beauftragte den OSZE-Generalsekretär, eine unabhängige kriminaltechnische Untersuchung der Explosion einzuleiten. Das auf Ersuchen der OSZE von der Internationalen humanitären Ermittlungskommission (IHEK) zusammengestellte und entsandte Team für die unabhängige kriminaltechnische Untersuchung schloss seinen Bericht im September 2017 ab. Es kam zu dem Schluss, dass die SMM höchstwahrscheinlich nicht das beabsichtigte Ziel der Mine gewesen war. Parallel dazu wurde von der OSZE eine interne Untersuchung durchgeführt, die zu einer Reihe von Empfehlungen für eine Verbesserung der Einsatzplanung und der Sicherheitsmaßnahmen für Patrouillen führte. Der Vorsitz beauftragte daraufhin den Leitenden Beobachter der SMM mit der Ausarbeitung und Umsetzung eines Reaktionsplans auf der Grundlage der Ergebnisse der beiden Berichte.

Das besondere Augenmerk des österreichischen Vorsitzes und des Amtierenden Vorsitzenden persönlich galt der Verbesserung der humanitären Situation in Krisen- und Konfliktgebieten. Dieses Thema spielte während des gesamten Vorsitzes bei allen hochrangigen Treffen und Verhandlungen des Amtierenden Vorsitzenden stets eine wichtige Rolle. Besonderen Nachdruck legte er stets auf die humanitäre Lage in der Ostukraine. Ende August veröffentlichte der Amtierende Vorsitzende einen Artikel, in dem er auf die akuten ökologischen Gefahren für die Sicherheit im Donbas infolge des Beschusses und der Zerstörung von Industriekomplexen, Chemiefabriken, Kläranlagen und Kohlebergwerken sowie auf die damit einhergehenden Gefahren für die Bevölkerung durch den wiederholten Ausfall von Wasser, Strom und Heizung aufmerksam machte. Unter der Schirmherrschaft der Trilateralen Kontaktgruppe (TKG), in der hochrangige Vertreter der Ukraine, Russlands und der OSZE unter österreichischem Vorsitz zusammenkamen, einigten sich die Seiten darauf, begrenzte Sicherheitszonen in der Nähe ausgewählter Anlagen einzurichten. Österreich hielt die Entwicklungen und Herausforderungen in der Krise ganz oben auf der Tagesordnung der Organisation, indem es das ganze Jahr über eine Reihe von Veranstaltungen mit Martin Sajdik, dem Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden in der Ukraine und in der TKG, und wichtigen Mitgliedern der SMM organisierte, und zudem einen Ministerratsbeschluss zur Krise in der und um die Ukraine anstrebte.

Was die humanitäre Situation nach dem Krieg in Georgien im Jahr 2008 betrifft, führte der Vorsitz hochrangige Gespräche mit den Verantwortlichen in Tiflis und unterstützte einen Expertenworkshop zu Umweltherausforderungen

in der östlichen Schwarzmeerregion. Dieser Workshop diente einem doppelten Zweck: erstens der Verhinderung von Umweltschäden in der Region und zweitens dem Vertrauensaufbau zwischen den Seiten, um eine friedliche Beilegung des Konflikts zu erleichtern.

Außerdem besuchte der Amtierende Vorsitzende ein Lager für Binnenvertriebene und sprach vor den Teilnehmern eines Treffens des Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen (*Incident Prevention and Response Mechanism*, IPRM) in Ergneti, um das Bewusstsein für die humanitäre Lage der lokalen Bevölkerung zu schärfen. Der Amtierende Vorsitzende unterstrich die Verpflichtung des Vorsitzes, den Bemühungen um eine Lösung des Konflikts Vorrang einzuräumen und den Dialog und vertrauensbildende Maßnahmen zu stärken.

Im Zusammenhang mit dem Konfliktbeilegungsprozess in Transnistrien nutzte der Vorsitz die Expertenarbeitsgruppen, um technische Lösungen für die zentralen, alle Beteiligten betreffenden Probleme zu finden. Dieser Ansatz führte zu Fortschritten bei der Freizügigkeit für Personen, Waren und Dienstleistungen. Ermöglicht wurde dies durch die bahnbrechende Entscheidung, die Gura-Bîcului-Brücke für den zivilen Verkehr zu öffnen. Die Öffnung der Brücke im November 2017 brachte eine neue Dynamik in den Beilegungsprozess und führte zu einem formellen Treffen im 5+2-Format am 27. und 28. November in Wien. In enger Zusammenarbeit mit der OSZE-Mission in Moldau und anderen 5+2-Partnern gelang es Österreich, eine Reihe komplexer Themen wieder auf die Agenda der Gespräche zu setzen und ein neues, höheres Tempo auf allen Ebenen des Verhandlungsprozesses vorzugeben. Diese historischen Vereinbarungen führten zu einer neuen Dynamik in den Verhandlungen sowie zu konkreten Verbesserungen im Leben der lokalen Bevölkerung auf beiden Seiten. Es ist wichtig, diesen ergebnisorientierten Ansatz, der auf dem Ministerratstreffen in Wien in einer einvernehmlichen Ministererklärung bekräftigt wurde, fortzusetzen.

Die Situation in Berg-Karabach blieb auch 2017 angespannt. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Seiten wirkten sich negativ auf verschiedene Aspekte der Arbeit der OSZE aus, vor allem auf die Tätigkeit des OSZE-Büros in Eriwan. Trotz der konzertierten Bemühungen des österreichischen Vorsitzes, einschließlich der Interventionen des Amtierenden Vorsitzenden und des ehemaligen österreichischen Bundespräsidenten Heinz Fischer, war es nicht möglich, einen Konsens über die Erneuerung des Mandats des Büros in Eriwan zu erzielen. Die Mission endete daher im August 2017.

Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und VERLT

Im Jahr 2016 starben bei Terroranschlägen in den OSZE-Teilnehmerstaaten über tausend Menschen. Angesichts der erheblichen Bedrohung, die gewalttätiger Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (VERLT), für alle Teilnehmerstaaten darstellen, ernannte der Vorsitz mit Professor Peter

Neumann vom King's College in London erstmals einen OSZE-Sonderbeauftragten zur Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus. Damit verfolgt Österreich zwei Ziele: erstens, die Sichtbarkeit dieses Problems innerhalb der Organisation zu erhöhen, und zweitens, die Fähigkeiten der OSZE zur Bekämpfung dieses Phänomens besser zu nutzen.

Der Vorsitz veranstaltete darüber hinaus eine Reihe regionaler Workshops mit jungen Experten in Südosteuropa, in Zentralasien, in der Schwarzmeerregion, in Westeuropa und im Mittelmeerraum zur Erörterung dieser Herausforderung. Im Mai organisierte Österreich eine große Konferenz zum Thema Terrorismusbekämpfung mit über 500 Teilnehmern und brachte Außenminister aus dem gesamten OSZE-Gebiet zu einer intensiven Diskussion über das Thema zusammen. Der Konferenz war im Oktober 2016 in Wien eine Mittelmeerkonferenz vorausgegangen, die unter dem österreichischen Vorsitz der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum stattgefunden hatte, an der hochrangige offizielle Vertreter beteiligt waren und die sich mit den Themen Radikalisierung und Migration aus der Perspektive Jugendlicher befasst hatte.

Auf der Grundlage dieser und anderer Diskussionen erarbeitete der Sonderbeauftragte des Vorsitzes Empfehlungen und eine Zusammenstellung von Modellen und in der Praxis bewährten Verfahren sowie von in der OSZE-Region gewonnenen Erfahrungen. Die Studie wird die Staaten bei der wirksamen Bekämpfung des Phänomens unterstützen und die OSZE als Zentrum der Netzwerkbildung stärken, wozu auch die Nutzung der Präsenz der OSZE vor Ort in strategisch wichtigen Regionen wie Südosteuropa und Zentralasien beitragen wird. Die Umsetzung dieser Vorschläge wird die Kapazitäten der OSZE stärken und die Organisation in die Lage versetzen, einen effektiveren Beitrag zur Bekämpfung von VERLT in ihren Teilnehmerstaaten zu leisten. Mit österreichischer Unterstützung entwickelt die OSZE aus der Zusammenstellung nun eine Reihe regionaler Handbücher, die den Teilnehmerstaaten bei der Bekämpfung gewalttätiger Radikalisierung helfen sollen.

Stärkung der Organisation

Während seines gesamten Vorsitzes beschäftigte sich Österreich intensiv mit den OSZE-Feldoperationen und ihren jeweiligen Gastgeberländern, um sicherzustellen, dass diese ein starkes Gefühl der Eigenverantwortung für die Arbeit der Missionen hatten. Einen Schwerpunkt bildeten dabei die Wirkung und die Ergebnisse der Unterstützung der vereinbarten Reformprioritäten.

Eine der ersten Herausforderungen für Österreich in diesem Zusammenhang war die Notwendigkeit, einen Konsens über die anstehende Erneuerung der Mandate von fünf Feldoperationen zu erreichen. Auf Ersuchen Kirgisistans und Tadschikistans führte der österreichische Vorsitz mit Unterstützung eines Persönlichen Gesandten intensive Verhandlungen über die Anpassung und Erneuerung der Mandate der beiden Feldoperationen und handelte schließlich

Vereinbarungen über deren Umwandlung in das Programmbüro in Bischkek und das Programmbüro in Duschanbe aus. Zwei weitere Mandate wurden im Ergebnis der Gespräche mit den Gastgeberländern und anderen Teilnehmerstaaten wieder freigegeben. Leider konnte kein Konsens über die Erneuerung des Mandats des Büros in Eriwan gefunden werden. Daraufhin wurde zwischen der OSZE und Armenien ein neuer projektbasierter Kooperationsplan entwickelt.

Die Reaktion der OSZE auf die politische Krise in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im April unter der Leitung und mit der aktiven Beteiligung und Unterstützung des Vorsitzes demonstrierte die Fähigkeit der Organisation, rasch und effektiv auf sich verändernde Situationen zu reagieren und einem Teilnehmerstaat bei der Entschärfung von Spannungen und der langfristigen Lösung der zugrundeliegenden Probleme umfassend und koordiniert zu helfen.

Als Österreich am 1. Januar 2017 den OSZE-Vorsitz übernahm, stand es vor mehreren miteinander zusammenhängenden operativen Herausforderungen: der Verabschiedung des Haushalts der Organisation für 2017, der Genehmigung eines neuen Beitragsschlüssels und der Ernennung einer neuen Leitung des Sekretariats und der Institutionen.

Der Vorsitz musste daher zahlreiche politische Hürden überwinden, um zu gewährleisten, dass die Organisation über die notwendigen Mittel zur Erfüllung ihres Mandats verfügt.

Einen Konsens über den Jahreshaushalt der Organisation herzustellen, ist zu einer mühsamen Aufgabe geworden, die sich jedes Jahr mit denselben Schwierigkeiten wiederholt und sowohl dem Vorsitz als auch den Teilnehmerstaaten enorme Mengen an Zeit und Energie abverlangt – Ressourcen, die besser in die Förderung der Programmaktivitäten der Organisation investiert werden sollten. Dieser ständige Kampf wirkt sich negativ auf das effektive Funktionieren der gesamten Organisation aus, vor allem wenn der Haushalt nicht rechtzeitig verabschiedet wird, was mittlerweile eher die Regel als die Ausnahme ist. Unter dem österreichischen Vorsitz dauerten die Haushaltsverhandlungen volle neun Monate, sodass der Haushalt für 2017 erst am 1. Juni 2017 verabschiedet wurde. Diese erhebliche Verzögerung führte zu Ungewissheiten bei der Planung und Umsetzung von Programmen und Aktivitäten in allen Durchführungsorganen der OSZE. Zudem hat der anhaltende Trend zur Verabschiedung strenger Budgets auf der Grundlage eines nominellen Nullwachstums begonnen, sich negativ auf die Substanz der Organisation auszuwirken. Im Laufe der Zeit wird sich dieses Problem verschärfen. Dasselbe gilt für die Diskussionen über den neuen Beitragsschlüssel für die Organisation. Trotz der konzertierten Bemühungen des österreichischen Vorsitzes der Informellen Arbeitsgruppe zu den Beitragsschlüsseln konnte bis zum Stichtag 31. Dezember 2017 kein Konsens über einen Beschluss erreicht werden. Leider haben die Teilnehmerstaaten keine Bereitschaft gezeigt, die in dieser Frage notwendigen Kompromisse einzugehen, um ein nachhaltiges Ergebnis zu erzielen, das eine

reelle Grundlage für die Arbeit der OSZE in den kommenden Jahren bieten würde.

Warum fällt es den Teilnehmerstaaten so schwer, einen Konsens über den Haushalt und den Beitragsschlüssel der OSZE zu finden? Viele Staaten verweisen auf finanzielle Einschränkungen, um ihr Beharren auf einer Politik des nominellen Nullwachstums zu rechtfertigen. Diese Politik bedeutet, dass der Organisation jedes Jahr weniger Finanzmittel zur Verfügung stehen, um auf Herausforderungen zu reagieren, deren Zahl und Komplexität stetig zunehmen. Jedoch hat sich die Wirtschaft der meisten Teilnehmerstaaten zehn Jahre nach der Finanzkrise von 2008 erholt und wächst nun wieder. Dieses Argument wird daher immer unglaubwürdiger, vor allem, wenn man die Tatsache berücksichtigt, dass die OSZE eine Organisation mit vergleichsweise geringen Kosten und einem exzellenten Kosten-Nutzen-Verhältnis ist. Die rückläufige Entwicklung des OSZE-Haushalts ist sogar noch besorgniserregender, wenn man sie dem Trend zu steigenden Militärausgaben gegenüberstellt. Hat das Konzept der umfassenden, kooperativen, gleichen und unteilbaren Sicherheit – der *Raison d’Être* der OSZE – zugunsten der Förderung harter Sicherheit an Boden verloren? Wird kooperative Sicherheit nicht mehr als eine lohnende Investition angesehen? Der Umfang und die Intensität des Engagements der Teilnehmerstaaten für die Arbeit der Organisation scheinen für ihre anhaltende Relevanz zu sprechen. Warum also zögern die Staaten so sehr, sie mit angemessenen Ressourcen auszustatten?

Diese Situation könnte zum Teil eine Folge der aktuellen antagonistischen Sicherheitslandschaft sein. Meinungsverschiedenheiten, die früher vielleicht durch einen Dialog ausgeräumt worden wären, werden nun als Prinzipienfragen angesehen, in denen keine Kompromisse möglich sind – unabhängig davon, um wieviel Geld es tatsächlich geht oder wie negativ sich dies auf die Organisation oder die Beziehungen zwischen den Staaten auswirkt. Politische Streitigkeiten sind in eine bislang weitgehend technische Sphäre eingedrungen, wobei die Blockade des Haushalts für einige Teilnehmerstaaten zu einer wirksamen – wenn auch destruktiven – Waffe für die Durchsetzung ihrer speziellen politischen Interessen und Ziele geworden ist.

Der österreichische Vorsitz stand auch vor der zentralen Herausforderung, einen neuen OSZE-Generalsekretär sowie neue Leiter für die drei Institutionen, den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, den Beauftragten für die Freiheit der Medien und den Direktor des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte, zu ernennen. Diese noch nie dagewesene Situation, in der alle vier Führungspositionen gleichzeitig zu besetzen waren, hatte für den Vorsitz in der ersten Jahreshälfte höchste Priorität. Mit der außerordentlich wertvollen Unterstützung und Hilfe einer „Freundesgruppe“ führte der Vorsitz sowohl in Wien als auch in den Hauptstädten inklusive und intensive Konsultationen mit den Teilnehmerstaaten durch. Die Gruppe, die sich aus fünf in persönlicher Eigenschaft handelnden Delegationsleitern aus kleinen, mittleren und großen Teilnehmerstaaten zusammensetzte, beriet den Vorsitz nicht nur in

verschiedenen Phasen der Konsultationen, sondern unterstützte das Verhandlungsteam aktiv, indem sie verschiedene Aufgaben in den Verhandlungen übernahm. Dies erwies sich als effektive Arbeitsmethode, dank derer ein Teil der hohen Arbeitsbelastung mit der Gruppe gemeinsam bewältigt werden konnte. Noch wichtiger war, dass die internen Konsultationen mit der Gruppe es möglich machten, den Prozess so zu gestalten, dass seine Kohärenz und Transparenz jederzeit gewährleistet waren. Dies erwies sich als unerlässliche Voraussetzung dafür, in einem Klima allgemeinen Misstrauens und weit verbreiteter Gerüchte einen endgültigen Konsens zwischen den Teilnehmerstaaten zu erzielen. Auf dem informellen Treffen in Mauerbach im Juli wurde schließlich auf Ministerebene eine politische Verständigung über alle vier Positionen erzielt und anschließend formalisiert. Die Einigung über diese Ernennungen war ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg dazu, die Funktionstüchtigkeit der OSZE als Ganzes zu gewährleisten.

Der Rechtsstatus der OSZE blieb auch 2017 unter dem österreichischen Vorsitz ein Schwerpunktthema. Sonderberater Botschafter Helmut Tichy leitete drei Treffen der Informellen Arbeitsgruppe für die Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE. Da es nicht gelang, eine Lösung zu erarbeiten, die der OSZE im Einklang mit den vier in der Informellen Arbeitsgruppe erörterten Optionen Völkerrechtspersönlichkeit verleihen könnte, suchten die Teilnehmerstaaten weiter nach Möglichkeiten, den Rechtsstatus der OSZE durch nationale Rechtsvorschriften und/oder bilaterale Abkommen mit der OSZE sowie durch den Abschluss eines Übereinkommens über den Rechtsstatus und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE zwischen interessierten Teilnehmerstaaten außerhalb des OSZE-Rahmens zu stärken. Ein erweitertes Treffen der Informellen Arbeitsgruppe im Juli 2017 ermöglichte intensivere Diskussionen zwischen den Delegationen und mit Rechtsexperten und gewährten einen Einblick in die praktischen Auswirkungen für Feldoperationen, insbesondere im Hinblick auf die Fürsorgepflicht. Darüber hinaus wurde im Juni 2017 ein Amtssitzabkommen zwischen Österreich und der OSZE unterzeichnet – eine klare Anerkennung der Völkerrechtspersönlichkeit der OSZE nach dem Völkergewohnheitsrecht durch Österreich. Polen folgte diesem Beispiel, indem es ein Gastlandabkommen mit dem BDIMR abschloss.

Die Übernahme des Vorsitzes

Angesichts der schweren Bürde und der hohen Erwartungen, die an das Land, das den Vorsitz innehat, gestellt werden, könnte man sich fragen, warum ein Staat sich in solch schwierigen Zeiten freiwillig für die Führung der Organisation zur Verfügung stellt. Österreich betrachtete diese Herausforderung zwar als gewaltig, aber nicht unüberwindbar, und war davon überzeugt, einen positiven Beitrag zur Verbesserung der regionalen Sicherheit leisten zu können. Für Österreich bedeutete die Übernahme des Vorsitzes, Verantwortung zu zeigen. Der OSZE-Vorsitz bedeutet ein Bekenntnis zu multilateraler Diplomatie

als dem am besten geeigneten Mittel zur internationalen Interaktion, zur Förderung von Wohlstand und gegenseitigem Verständnis sowie zur Verhütung und Lösung von Konflikten. Kleinere Länder wie Österreich sind auf starke und funktionsfähige internationale Organisationen angewiesen. Indem sie in einen effektiven Multilateralismus investieren – und sich mit gleichgesinnten Staaten zusammenschließen und verbünden – sind kleinere Länder besser in der Lage sicherzustellen, dass ihre Interessen selbst dann Berücksichtigung finden, wenn größere und mächtigere Staaten andere Ansichten vertreten.

Darüber hinaus hat Österreich als Gastgeberland des OSZE-Sekretariats und des Büros des Beauftragten für Medienfreiheit sowie als Sitz des Ständigen Rates, des wichtigsten Organs der Organisation für die laufende Beschlussfassung zwischen den Ministerrattreffen, gegenüber der Organisation eine besondere Verantwortung, die über die normalen Funktionen eines Gastgeberlandes hinausgeht. Österreichs Engagement für die Organisation und ihre Grundprinzipien, sein Einsatz für die Förderung dieser Prinzipien und seine Bemühungen um eine Stärkung der OSZE zeigen, dass Österreich nicht nur Gastgeber der Organisation ist, sondern auch aktiv zu ihrem einwandfreien programmatischen und organisatorischen Funktionieren beiträgt.

Zu beachten ist außerdem, dass jeder Vorsitz bei der Leitung der OSZE in thematischer, programmatischer und organisatorischer Hinsicht zusätzlich zu den oben genannten spezifischen Herausforderungen auch eine Reihe allgemeiner Herausforderungen zu bewältigen hat. Die OSZE deckt sowohl thematisch als auch geographisch ein weites Gebiet ab und der Vorsitz steht vor der gewaltigen Aufgabe, nicht nur den Überblick zu behalten, sondern auch rechtzeitig ein kohärentes und konsensbasiertes organisatorisches Vorgehen zu ermöglichen.

Dies bedeutet, dass der Vorsitz sich mit ganz unterschiedlichen Wahrnehmungen und Prioritäten, Kulturen und Werten auseinandersetzen muss, die in den 57 Teilnehmerstaaten vorherrschen. Es bedeutet auch, sich mit Konflikten sowohl in als auch zwischen den Teilnehmerstaaten zu befassen. Jeder dieser Konflikte ist einzigartig hinsichtlich seiner Wurzeln, seiner Entstehung, seiner Intensität und seinen Auswirkungen. Der Vorsitz muss versuchen, die manifesten Interessen und Überzeugungen der Staaten, die – mitunter grundlegende – politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche oder kulturelle Unterschiede aufweisen, in Einklang zu bringen.

Trotz – oder vielleicht gerade wegen – der außergewöhnlichen Vielfalt innerhalb und zwischen den Teilnehmerstaaten steht für die OSZE stets der Konsens im Vordergrund. Er stellt eines der Grundprinzipien der Organisation dar. Dies erfordert vom Vorsitz zusätzliche Anstrengungen und diplomatisches Geschick, da er oftmals in Situationen gerät, in denen es gilt, die „Quadratur des Kreises“ zu vollbringen. Die zunehmend antagonistische und von Konflikten geprägte politische Landschaft in der OSZE-Region erschwert die Position des Vorsitzes in dieser Hinsicht noch zusätzlich.

Der Vorsitz muss daher seiner Verpflichtung nachkommen, den OSZE-*Acquis* zu fördern und zu schützen, indem er die Teilnehmerstaaten nicht nur proaktiv daran erinnert, dass sie alle diesen Werte und Verpflichtungen zugestimmt haben, sondern auch darauf besteht, dass sie diesen *Acquis* respektieren und implementieren.

Konsens ist eine der größten Stärken der OSZE, er kann aber auch eine grundsätzliche Schwäche sein. In guten Zeiten stärkt er die Leistungsfähigkeit, die Effektivität und das Ansehen der Organisation. In schwierigen Zeiten zeigen die Staaten jedoch die Tendenz, die Konsensbedingung dafür zu nutzen, grundverschiedene Themen miteinander zu verknüpfen, was zu Blockaden und zur Lähmung der Organisation führt.

Zwischen Pflicht und Ambition

Der schiere Umfang und das hohe Niveau der anhaltenden Herausforderungen sowie die Bandbreite an thematischen und geographischen Problemen und Entwicklungen lassen wenig Raum für zusätzliche programmatische Ambitionen. Der „obligatorische“ Teil des Programms des Vorsitzes beansprucht den größten Teil seiner Aufmerksamkeit und seiner Ressourcen. Die Fortführung vorgegebener und zum Teil seit Jahren bestehender Themen und Aufgaben sowie die enge zeitliche Aufeinanderfolge der traditionellen Veranstaltungen in den drei Dimensionen und den bestehenden Verhandlungsformaten bestimmen den Arbeitsplan eines Vorsitzes fast vollständig. Dennoch muss sich der Vorsitz die Fähigkeit bewahren, auf unerwartete Entwicklungen zu reagieren, und gleichzeitig noch die Zeit und die Ressourcen dafür finden, seine eigenen besonderen Prioritäten für das Jahr umzusetzen.

Schlussfolgerungen

Eine Reihe von Initiativen und Ansätzen des österreichischen Vorsitzes führten zu positiven Ergebnissen. Die für eine umfassendere Betrachtung relevantesten sind:

- *Bemühungen zur Förderung eines offenen, transparenten und respektvollen Dialogs.* Es ist ein Irrtum zu glauben, wir könnten „den anderen“ dämonisieren und die Zusammenarbeit ablehnen, ohne unserer eigenen Sicherheit zu schaden. Mehr denn je ist es wichtig, die Kommunikationskanäle auf allen Ebenen offen zu halten und den Kontakt zwischen Regierungen, Zivilgesellschaft, Wissenschaftlern und den Medien zu verbessern. Sie alle haben ein Interesse an den Ergebnissen und können eigene Perspektiven und Ideen beisteuern. Der Strukturierte Dialog zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen und Risiken für die Sicherheit im OSZE-Gebiet ist hierfür ein gutes Beispiel. Ein ehrlicher Dialog

ist der einzige Weg, die gegenwärtige Pattsituation zu überwinden und die voneinander abweichenden Perspektiven und Prioritäten anzusprechen.

- *Eigenverantwortung der Teilnehmerstaaten in der OSZE.* Der österreichische Vorsitz pflegte intensive Kontakte mit den Gastgeberländern von Feldoperationen sowie mit Ländern, die Bedenken hinsichtlich der Funktionsweise der Organisation äußerten (z.B. im Hinblick auf den ergebnisoffenen Dialog zur Teilnahme der Zivilgesellschaft an OSZE-Veranstaltungen). Die anhaltenden Auseinandersetzungen über die Finanzierung der Organisation sowie die fortgesetzten Verstöße gegen die OSZE-Prinzipien und -Werte zeigen jedoch, dass die Anstrengungen nochmals erheblich verstärkt werden müssen. Wir brauchen eine erneute Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zur Achtung der grundlegenden Prinzipien und Werte der Organisation. Diese Organisation erfordert den vollen Einsatz und die volle – politische und finanzielle – Unterstützung jedes einzelnen Teilnehmerstaates in Anerkennung der simplen Tatsache, dass die meisten Herausforderungen für die Sicherheit in der Region nur durch eine erfolgreiche Zusammenarbeit bewältigt werden können.
- *Konzentration auf die Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen.* Teilnehmerstaaten engagieren sich immer dann mit großer Begeisterung, wenn sie eine direkte Relevanz für ihre eigenen Prioritäten und Bedürfnisse erkennen können. Der österreichische Vorsitz legte besonderen Nachdruck auf die Bewältigung der größten Herausforderungen für die innere Sicherheit, die von der wachsenden Bedrohung durch Terrorismus und der zunehmenden Radikalisierung vor allem junger Menschen ausgehen.
- *Schutz und Sicherheit der von Konflikten im OSZE-Gebiet betroffenen Bevölkerung.* Wir dürfen nie vergessen, dass es Menschen gibt, die in den Konfliktgebieten leben und täglich weiter leiden. Die OSZE muss glaubhaft demonstrieren, dass sie das tägliche Leben dieser Menschen vor Ort positiv verändert. Dies wird auch dazu beitragen, dem zunehmenden Verlust des Vertrauens unserer Bürger in staatliche Institutionen und internationale Organisationen, die den Frieden und unsere Werte schützen sollen, entgegenzuwirken.
- *Bessere Ergebnisse durch umsichtige, pragmatische Arbeit in sensiblen Themen statt Militanz.* Dies ist kein Aufruf, Kompromisse über Prinzipien einzugehen, sondern vielmehr ein Aufruf dazu, aktiv nach Bereichen zu suchen, in denen zwischen und in den Teilnehmerstaaten Vertrauen im Zusammenhang mit kontroversen Themen aufgebaut werden kann.
- *Direkte, interaktive Gespräche zwischen OSZE-Experten und Experten anderer internationaler Organisationen zur Vertiefung der bestehenden Verbindungen.* Gespräche zwischen OSZE-Experten und Experten anderer internationaler Organisationen haben dazu beigetragen, die Beziehun-

gen zu anderen internationalen Organisationen zu stärken und die Grundlage der Arbeit der OSZE zu festigen (z.B. die Teilnahme der VN-Gruppe von Regierungssachverständigen für Sicherheit in der Informationstechnik an der mit Beschluss Nr. 1039 des Ständigen Rates gegründeten informellen Arbeitsgruppe; Nebenveranstaltungen in New York am Rande der Tagung der VN-Frauenrechtskommission im März und des VN-Sicherheitsrats im Oktober).

- *Einbeziehung von Akteuren aus dem Privatsektor zur Förderung echter Fortschritte.* Beispielsweise brachte die hochrangig besetzte Akademische Konferenz über Konnektivität in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt im Mai 2017 in Linz wichtige Vertreter und Entscheidungsträger aus Wirtschaft, Politik, Diplomatie und Wissenschaft zusammen. In ähnlicher Weise nahmen an der Konferenz zur Internetfreiheit im Oktober 2017 Vertreter der Medien, von Internetvermittlern, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft teil. Beide Veranstaltungen führten zu mehreren konkreten Empfehlungen, die echte Fortschritte im Zusammenhang mit einem der schwierigsten Aspekte der wirtschaftlichen Zusammenarbeit bzw. der Meinungsfreiheit unterstützten.
- *Dimensionenübergreifender Ansatz zu Genderfragen.* Dieser Ansatz ermöglicht es den Teilnehmerstaaten, sich mit einem breiten Spektrum an genderbezogenen Themen (z.B. die Einbeziehung von Frauen in alle Phasen des Konfliktzyklus; Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrats zu Frauen, Frieden und Sicherheit; Gewalt gegen Frauen) aus einer anderen Perspektive zu befassen und dadurch neue Erkenntnisse zu gewinnen oder neue Aspekte bekannter Themen zu vertiefen.
- *Ernennung von fünf Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für Jugend und Sicherheit.* Hiermit konnte die Perspektive der Jugend in eine große Bandbreite an Aktivitäten eingebunden werden. Die Sonderbeauftragten berieten den Vorsitz in Jugendfragen, artikulierten die Ansichten junger Menschen zu Themen wie Prävention und Bekämpfung von Radikalisierung und Terrorismus, Migration, Menschenrechte, politische Teilhabe und Cybersicherheit in OSZE-Veranstaltungen und traten mit Nachdruck für die Anliegen junger Menschen in der OSZE-Region ein.
- *Enge Kommunikation und Kooperation mit den OSZE-Strukturen.* Der Vorsitz profitierte vom beispiellosen Know-how der OSZE-Mitarbeiter im Sekretariat, in den Institutionen und in den Feldoperationen und konnte die direkten Kommunikationskanäle für eine effiziente und effektive Reaktion auf Herausforderungen optimal nutzen.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten:
innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Themenschwerpunkt: Westlicher Balkan/Südosteuropa

Albanien auf dem Sprung in die europäische Zukunft

Einführung

Noch nie zuvor in seiner jüngeren Geschichte war Albanien sowohl seinen unmittelbaren Nachbarn als auch der Welt gegenüber so offen wie im Jahr 2018. Während das Land seit 1978, als das kommunistische Regime von Enver Hoxha seine privilegierten Beziehungen zu China abbrach, international vollkommen isoliert war, ist Albanien heute aktives Mitglied in zahlreichen europäischen und internationalen Organisationen und Allianzen wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), dem Europarat und dem Nordatlantikpakt (NATO) sowie in etlichen regionalen Organisationen und Initiativen im Westlichen Balkan. Reisefreiheit, zahlreiche bilaterale Abkommen und ein seit 2010 geltendes Visaliberalisierungsabkommen mit der Europäischen Union (EU) erleichtern albanischen Staatsbürgern Urlaubs- und Geschäftsreisen ins Ausland. Das Erasmus+-Programm der EU ermöglicht es albanischen Studierenden, in EU-Mitgliedstaaten zu studieren und viele von ihnen tragen neue Ideen in ihre Heimat zurück. Die albanische Diaspora in Deutschland, der Schweiz, Italien und Griechenland nimmt großen Anteil an Albanien innenpolitischen Entwicklungen und hofft auf eine europäische Zukunft für ihr Land.

Die Erwartungen, Hoffnungen und Sehnsüchte vieler albanischer Bürger hängen an den Versprechen ihrer Politiker, Albanien in die EU zu führen. Vor allem in den Augen der jüngeren Generation steht die EU für weit mehr als für einen Binnenmarkt oder eine politische Gemeinschaft von 28 Mitgliedstaaten. Sie verkörpert nicht weniger als die Zukunft des Landes. Mit dem angestrebten EU-Beitritt sind deshalb große Erwartungen an einen höheren Lebensstandard, glaubhafte Zukunftsperspektiven, funktionierende demokratische Institutionen, zuverlässige Rechtsstaatlichkeit sowie garantierte wirtschaftliche und persönliche Freiheiten verbunden.

Auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft sind Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft Albanien mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert, die weder einfach noch rasch zu meistern sind. Dazu gehören politische Reformen wie die Reform des Justizwesens und der öffentlichen Verwaltung, die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, die Stärkung der Grundfreiheiten und Minderheitenrechte sowie die ausstehende Wahlrechtsreform. Bei vielen dieser Reformen spielen die OSZE, der Europarat und die EU eine beratende Rolle und stehen Albanien mit politischer Unterstützung, rechtlichem Sachverstand sowie technischen und finanziellen Hilfen zur Seite.

Die hohen Erwartungen albanischer Bürger an eine bessere Zukunft sorgen für stetigen Reformdruck auf die heimischen Politiker. Umfragen zeigen immer

wieder, dass der Bevölkerung die Fortschritte bei den Reformen zu langsam vorangehen. Diese Erwartungen haben ebenfalls Auswirkungen auf die Arbeit der internationalen Organisationen, die in Albanien präsent sind. So glauben beispielsweise viele Bürger, ihr Land sei für den EU-Beitritt schon bereit, weshalb jede Verzögerung im Beitrittsprozess schnell als harsche Zurückweisung Albaniens seitens der EU empfunden wird. Im ersten Halbjahr 2018 bemühte sich die albanische Regierung daher besonders darum, die EU-Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, dass vier Jahren, nachdem Albanien den Status eines Beitrittskandidaten erhalten hat, nun der richtige Zeitpunkt gekommen sei, um anlässlich des Europäischen Rats im Juni 2018 die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Albanien zu beschließen. Stattdessen vollbrachte die EU das seltene Kunststück, weder ihre eigenen zögerlichen Mitglieder zu überrumpeln noch Albaniens Regierung vor den Kopf zu stoßen. Zwei Tage vor dem Europäischen Rat beschloss der EU-Ministerrat, „den Weg für eine Eröffnung der Beitrittsverhandlungen“ im kommenden Jahr vorzugeben.¹ Im vorliegenden Beitrag werden daher die wichtigsten aktuellen Erwartungen der albanischen Bevölkerung sowie die daraus entstehenden Herausforderungen für die Reformpolitik des Landes und für die Arbeit der genannten europäischen und internationalen Organisationen, insbesondere die EU und die OSZE, untersucht.

Stärkung staatlicher Institutionen durch die Reform von Verwaltung und Justiz

Albanien wird seit 2013 von der Sozialistischen Partei (*Partia Socialiste*, PS) unter Führung von Premierminister Edi Rama regiert, der sich von 2000 bis 2011 während seiner Zeit als Bürgermeister der Hauptstadt Tirana einen Namen als Reformpolitiker gemacht hatte. Während sich die PS bis 2017 in einer Koalition mit der Sozialistischen Bewegung für Integration (*Lëvizja Socialiste për Integrim*, LSI) des derzeitigen Staatspräsidenten Ilir Meta befand, kann sie dank einer bei den Parlamentswahlen im Juni 2017 erzielten Mehrheit von 48,5 Prozent ohne Koalitionspartner regieren – ein Novum im postkommunistischen Albanien. Die PS, der Edi Rama seit Oktober 2005 vorsteht, war mit dem festen Vorsatz zur Wahl angetreten, sich ein unverbrüchliches Mandat für die Durchführung der Reformen geben zu lassen, die zur Vorbereitung auf den geplanten EU-Beitritt notwendig sind. Mit Blick auf vergangene Querelen innerhalb der Koalitionsregierung von PS und LSI, u.a. im Februar 2017 über die Rolle der Internationalen Beobachtungsmission für den Überprüfungsprozess des Justizsektors, bringt die absolute Mehrheit der PS gewisse Vorteile für den weiteren Reformprozess mit sich. Andererseits bleibt es für den Erfolg der Reformen unerlässlich, die größtmögliche Unterstützung sämtlicher Parteien für den Reformprozess aufrechtzuerhalten.

1 Rat für Allgemeine Angelegenheiten, Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung sowie zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, S. 19, Absatz 54, 26. Juni 2018, unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10555-2018-INIT/de/pdf>.

Im Fokus der noch ausstehenden, für den EU-Beitritt relevanten Reformen stehen die Stärkung der staatlichen, demokratischen Institutionen und der Grundfreiheiten. In ihrer Stellungnahme von 2010 zum Antrag Albaniens auf EU-Mitgliedschaft hatte die Europäische Kommission zwölf Reformen (die sogenannten „zentralen Prioritäten“) aufgelistet und deren Umsetzung zur Bedingung für eine positive Empfehlung der Kommission an den Europäischen Rat zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen gemacht.² Seit sich Regierungsmehrheit und Opposition im Jahr 2015 auf die Verabschiedung entscheidender Gesetze einigen konnten, beschäftigt sich die Europäische Kommission in ihren jährlichen Länderberichten zur Beurteilung der Reformfortschritte im Wesentlichen noch mit den fünf folgenden Reformen bzw. zentralen Prioritäten: der Reform der öffentlichen Verwaltung, der Stärkung der Unabhängigkeit, Effizienz und Rechenschaftspflicht der Justiz, der Bekämpfung der Korruption, der Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie dem Schutz der Grundfreiheiten und Menschenrechte sowie der Minderheitenrechte, einschließlich der Durchführung von Antidiskriminierungsmaßnahmen.

In der Reform der öffentlichen Verwaltung schlägt sich das Ziel einer Stärkung der staatlichen Institutionen unmittelbar nieder. Albanien bemüht sich um eine Entpolitisierung sowie eine Steigerung von Professionalität, Effizienz, Transparenz und auch Bürgernähe seiner Verwaltung. Der aktuelle Länderbericht Albanien der Europäischen Kommission vom April 2018³ bezeichnet die öffentliche Verwaltung als den Bereich, in dem die Reformen im Vergleich mit den anderen vier zentralen Prioritäten am weitesten fortgeschritten sind. Die Herausforderung der kommenden Jahre wird darin liegen, die bisherigen Erfolge bei der Reform der öffentlichen Verwaltung auf der nationalen Ebene nach Verabschiedung der Territorialreform auch auf der kommunalen Ebene fortzusetzen. Langfristig ist dabei nicht allein die Anpassung der öffentlichen Verwaltung an neue Organisationsstrukturen, Einstellungsverfahren und Arbeitsprozesse entscheidend, sondern die fortlaufende Umsetzung der Reformziele Transparenz und Bürgernähe in der täglichen Verwaltungspraxis.

Ein frisches, modernes Antlitz verschaffte Premierminister Edi Rama seiner im September 2017 angetretenen zweiten Regierungsmannschaft auf zweierlei weitere Weise: Ein Großteil der bisherigen PS-Minister wurde ausgetauscht, allerdings nicht die Schlüsselminister für Inneres, Finanzen und Äußeres. Dem alten und neuen Außenminister Ditsmir Bushati wurde zudem die Zuständigkeit des bisher von der LSI geführten Europaministeriums zugeschlagen. Außerdem versucht die Regierung, sich durch eine Frauenquote von fast 50 Prozent zu profilieren. Für die albanische Gesellschaft, die sich mit ihrem patriarchali-

2 Vgl. Europäische Kommission, Stellungnahme der Kommission zum Antrag Albaniens auf Beitritt zur Europäischen Union, Brüssel, 9. November 2010, S. 12-13, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52010DC0680> (die Seitenangaben beziehen sich jeweils auf die dort verfügbare PDF-Fassung).

3 Vgl. European Commission, Albania 2018 Report, 17. April 2018, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/43230/albania-2018-report_en.

schen Erbe auseinandersetzt, hat dies Signalwirkung, auch wenn kritischen Beobachtern nicht entgehen kann, dass die zahlenmäßige Gleichheit noch nicht mit gleichen Möglichkeiten zur tatsächlichen Einflussnahme einhergeht. Schon die Vorgängerregierung von PS und LSI in den Jahren 2013 bis 2017 hatte sich überdies schon durch einen doppelten Rekord ausgezeichnet: Sie war mit einem Altersdurchschnitt von 43 Jahren die bis dahin jüngste albanische Regierung überhaupt und wies die größte Anzahl weiblicher Regierungsmitglieder auf (sechs von neunzehn Ministern).

Etablierung des Parlaments als Ort des politischen Wettstreits

Im albanischen Parlament, genannt Kuvendi, zeigt sich das neue Gesicht der zweiten Regierung unter Premierminister Edi Rama noch etwas weniger deutlich. Von den 140 Abgeordneten gehören 74 der aktuellen Regierungsmehrheit an. Bisher unbekannte Gesichter finden sich vor allem in den Reihen der Opposition, namentlich der Demokratischen Partei (*Partia Demokratike*, PD). Hierfür musste der seit 2013 amtierende Parteivorsitzende Lulzim Basha jedoch heftige Kritik einstecken, da er etliche prominente Parteimitglieder und Abgeordnete wie die frühere Parlamentspräsidentin (2005-2013) Jozefina Topalli oder die ehemalige Ministerin für Europäische Integration (2007-2013) und spätere Vorsitzende des Europaausschusses im Parlament sowie Vorsitzende des Nationalen Rats für europäische Integration (2013-2017) Majlinda Bregu nicht mehr auf die Kandidatenliste seiner Partei setzen wollte. Parlamentspräsident Gramos Ruçi ist kein Neuling: Er war bereits in den 1990ern Generalsekretär der PS, sitzt seit 1997 im albanischen Parlament und diente seiner Partei bereits zweimal als Fraktionsvorsitzender – 1998-1999 und 2010-2017. Er scheint seine Position als Parlamentspräsident nutzen zu wollen, um den Beweis zu erbringen, dass die Rolle der Mehrheitsfraktion im Parlament sich nicht darin erschöpft, Sprachrohr der Regierung zu sein.

Als Herausforderung erhalten bleibt die im Dezember 2015 getroffene Vereinbarung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition über die sogenannte „Dekriminalisierung“. Damals verpflichteten sich die Parteien, im In- wie im Ausland vorbestrafte Kandidaten nicht mehr auf ihre Wahllisten zu setzen und ihnen somit keinen Zugang zu politischen Mandaten und öffentlichen Ämtern mehr zu gewähren.

Es bleibt eine Aufgabe für die albanische Reformpolitik, die Stellung des Parlaments im demokratischen Prozess und als Ort der Austragung kontroverser politischer Debatten zu festigen. Albanien blickt auf eine Geschichte von parlamentarischen Boykotten zurück, die den Reformprozess des Landes in der Vergangenheit häufig verzögerten. Allein in der letzten Legislaturperiode von 2013 bis 2017 blockierte die PD als größte Oppositionspartei zwei Mal die Arbeit des Parlaments. Zunächst traten die PD-Abgeordneten erst knapp 18 Monate nach den Parlamentswahlen ihre Mandate an und dies dann auch erst

nach Vermittlung durch zwei Mitglieder des Europäischen Parlaments, die die beiden europäischen Parteienfamilien repräsentierten, zu denen auch die PS und die PD gehören – Knut Fleckenstein (Progressive Allianz der Sozialdemokraten, S&D, Deutschland) und Eduard Kukan (Europäische Volkspartei, EVP, Slowakei). Ein weiteres Mal blockierte die PD das Parlament im Frühjahr 2017, als sie zudem drohte, die Parlamentswahl im Juni 2017 zu boykottieren, und ließ sich erst nach einem durch die EU und die USA vermittelten Übereinkommen mit der Regierungspartei zur Aufgabe ihrer Blockadehaltung bewegen. EU-Vertreter mahnten im April 2017 daher in teilweise ungewöhnlich deutlichen Worten, den demokratischen Prozess in Albanien nicht durch Boykotte und Proteste zu behindern, sondern vielmehr das Parlament als Ort der Austragung politischer Kontroversen zu nutzen.⁴

Zu den Sternstunden des albanischen Parlaments gehört ohne Zweifel die Abstimmung im Juli 2016 über die für die Umsetzung der Justizreform nötigen Verfassungsänderungen. Diese Reform ist der entscheidende Baustein zur Stärkung der staatlichen Institutionen in Albanien und ist in ihrem Umfang und ihrer Tiefe zumindest im Westlichen Balkan bisher einmalig. Trotz heftiger Kontroversen stimmte das Plenum des albanischen Parlaments am 22. Juli 2016 mit Einstimmigkeit für die Verfassungsänderungen. Dass dieses Votum einstimmig ausfiel, geht maßgeblich auf das Beharren des damaligen Parlamentspräsidenten Ilir Meta zurück. Durch seine Weigerung, die Sitzung für die entsprechende Abstimmung einzuberufen, solange es keinen Konsens über die Verfassungsänderungen gebe, zog er sich zunächst den Vorwurf zu, die Justizreform blockieren zu wollen. Dass es ihm letztlich gelang, alle Parlamentarier und damit alle Parteien in die Verantwortung für die Verfassungsänderungen zu nehmen, machte den Weg für die Justizreform frei. Vor diesem Hintergrund gab die Europäische Kommission im November 2016 erstmals eine – wenn auch bedingte – Empfehlung zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Albanien ab. Die Empfehlung war jedoch nur insofern bedingt, als sie „vorbehaltlich glaubwürdiger und greifbarer Fortschritte bei der Durchführung der Justizreform, insbesondere der Überprüfung von Richtern und Staatsanwälten“⁵ abgegeben wurde.

4 Vgl. Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on the latest developments in Albania, Brüssel, 12 April 2017, verfügbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/24651/statement-federica-mogherini-and-johannes-hahn-latest-developments-albania_en; Hahn's letter to Albanian citizens on political crisis and June 18 election, EWB Archives, 12. Mai 2017, unter: <https://europeanwesternbalkans.com/2017/05/12/hahn-letter-to-albanian-citizens-on-political-crisis-and-june-18-elections/>.

5 Europäische Kommission, Mitteilung 2016 über die EU-Erweiterungspolitik, 9. November 2016, S. 15, unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0715:FIN:DE:PDF>.

Keine andere Reform ist in ihrer Tragweite mit der Justizreform vergleichbar. Auf dem Spiel steht nicht weniger als die Wiederherstellung des Vertrauens der albanischen Bürger in die Rechtsstaatlichkeit ihres Landes, in seine öffentlichen Institutionen und ihre politischen Vertreter. Umfragen haben gezeigt, dass 90 Prozent der Albaner die Justizreform für notwendig und unausweichlich halten. Gerichtsverfahren sind derzeit häufig langwierig und ineffizient und vielen Vertretern der Justiz haftet der Ruf an, bestechlich und nicht vor politischer Einflussnahme gefeit zu sein. Das öffentliche Interesse an einer umfassenden Justizreform ist auch deshalb groß, weil Korruption in vielen Bereichen weit verbreitet ist, die direkt das Alltagsleben der albanischen Bürger betreffen, so z.B. im Bildungs- und im Gesundheitssektor. Auch das Problem der Eigentumsrechte in Albanien, bei dem es sowohl um die Registrierung als auch um die Rückgabe und Entschädigung von Eigentum geht, wird sich nur mit einer reformierten Justiz lösen lassen. Und schließlich hängen auch die Glaubwürdigkeit und Effektivität der Bekämpfung der organisierten Kriminalität maßgeblich von der erfolgreichen Umsetzung der Justizreform ab. Albanien's Polizei arbeitet hier im erkennungsdienstlichen und operationellen Bereich seit einigen Jahren eng mit EU-Mitgliedstaaten zusammen, insbesondere mit der italienischen Finanzpolizei (*Guardia di Finanza*). Während die Anzahl der Ermittlungen und Anklageverfahren gestiegen ist, bemängeln die EU-Institutionen jedoch nach wie vor die verhältnismäßig niedrige Zahl von Verurteilungen. Dennoch ist eine gewisse Nervosität wahrzunehmen, die sicherlich der sich verbreitenden Erkenntnis zu verdanken ist, dass der Staat es mit der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität auch auf höchster Ebene ernst meint.

Im Rahmen der Justizreform hat Albanien darüber hinaus den bereits erwähnten Prozess zur Überprüfung sämtlicher Richter und Staatsanwälte („*vetting*“) in Gang gesetzt. Dieses Verfahren beinhaltet eine Prüfung der beruflichen Kompetenz, der persönlichen Integrität sowie sämtlicher Vermögenswerte nicht nur der zu überprüfenden Personen selbst, sondern auch ihrer engsten Familienmitglieder. Der Anfang 2017 angelaufene Überprüfungsprozess zeigt bereits erste Ergebnisse: Bis Juni 2018 wurden dreizehn Richter und Staatsanwälte einem Prüfverfahren unterzogen und fünf von ihnen daraufhin entlassen. Neunzehn Richter und Staatsanwälte haben schon vor Beginn ihres Überprüfungsverfahrens erklärt, von ihren Ämtern zurückzutreten.⁶

6 Die aktuellen Zahlen sind einer Informationsbroschüre der albanischen Regierung zur Justizreform mit Stand vom 14. Juni 2018 entnommen.

Sowohl die politische als auch die mediale Landschaft Albaniens zeichnen sich durch einen hohen Grad der Polarisierung aus. In der Politik herrscht die Wahrnehmung vor, dass die Verfolgung der Interessen der einen Seite notwendigerweise dem Interesse der anderen Seite widersprechen müsse. Es gibt kaum ein Medium, das sich nicht eindeutig als Unterstützer entweder der Regierungs- oder der Oppositionsmehrheit positioniert. Die Gefahr eines solchermaßen polarisierten politischen Wettstreits liegt im daraus resultierenden Misstrauen der Bürger in die Fähigkeiten der Politik, mehr als nur die Interessen einer bestimmten Gruppe zu vertreten, weshalb manch einer von Politik als einer „Komödie von allgemeinem Interesse“⁷ spricht.

Das Europäische Parlament mahnt in seiner jährlichen Entschließung zur Beurteilung der Reformfortschritte Albaniens immer wieder einen „konstruktiven Dialog“ zwischen den politischen Kräften an, da dieser für weitere Fortschritte im EU-Beitrittsprozess unerlässlich sei. Die Notwendigkeit einer konstruktiven politischen Debatte wird jedoch leider häufig durch die Forderung nach „politischem Konsens“ zum Ausdruck gebracht. Dahinter verbirgt sich der Wunsch, insbesondere der EVP, der seit 2013 in der Opposition befindlichen albanischen Schwesterpartei PD eine größere Rolle einzuräumen. Angebracht als eine Forderung nach einem *Konsens* zwischen Regierungsmehrheit und Opposition wäre die Forderung nach *Kompromissfähigkeit* auf beiden Seiten. Die stärkere Betonung von politischer Kompromissfähigkeit hätte den Vorteil, den Ort zur Austragung kontroverser politischer Debatten und zur Aushandlung von Kompromissen zu stärken, nämlich das albanische Parlament. Hier müssten also auch die europäischen Parteienfamilien größere Verantwortung übernehmen.

Die ausstehende Reform der albanischen Wahlgesetzgebung würde dazu beitragen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Wahlprozess zu stärken. Dies betrifft vor allem die Wahlorganisation, die Wahlkampffinanzierung, die Wählerregistrierung, den Einsatz neuer Wahltechnologien sowie die Wahlbeteiligung von im Ausland lebenden Staatsbürgern. Zu vielen dieser Aspekte hat die OSZE immer wieder Empfehlungen für Reformen vorgelegt.⁸ Mit Blick auf die im Juni 2019 anstehenden Kommunalwahlen hatte sich der parlamentarische *Ad-hoc*-Ausschuss für die Wahlreform unter dem doppeltem Vorsitz zweier Vertreter von PS und PD zunächst das Ziel gesetzt, bis Herbst 2018

7 Sébastien Colson, *Albanie. Forteresse malgré elle*, Brüssel 2018, S. 30.

8 Vgl. OSCE ODIHR/Venice Commission/Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *Joint Opinion on the Electoral Law and the Electoral Practice of Albania*, Opinion Nr. 641/2011, Straßburg, 19. Dezember 2011, unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)042-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)042-e); OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Albania, Parliamentary Elections*, 25 June 2017, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Final Report*, Warschau, 28. September 2017, unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/Albania/346761>.

entsprechende Reformvorschläge zu unterbreiten. Dieser Zeithorizont hätte auch dem OSZE-Grundsatz entsprochen, nach dem die geltende Wahlgesetzgebung in den zwölf Monaten vor der Wahl nicht mehr verändert werden darf, um so die Legitimität der Wahlen zu gewährleisten. Leider hat sich der parlamentarische Ad-hoc-Ausschuss für die Wahlreform noch nicht auf Reformvorschläge einigen können.

Während sowohl die OSZE als auch die EU immer wieder Anlass zur Sorge hinsichtlich der Presse- und Meinungsfreiheit in anderen Ländern des Westlichen Balkans finden, zeichnet sich die albanische Medienlandschaft durch beträchtliche Pluralität aus. Kritik entzündet sich jedoch noch immer an den prekären Arbeitsbedingungen von Journalisten, mangelnder Qualität in der Berichterstattung, der Selbstzensur oder der gerade in Wahlzeiten weit verbreiteten unkritischen und unkommentierten Übernahme von vorgefertigtem Medienmaterial der politischen Parteien. Die Herausforderungen bestehen daher in der Wahrung einer echten Pluralität und der Verringerung der Einflussnahme von Politik und Wirtschaft auf einzelne Medien oder die Medienaufsichtsbehörde, der Stärkung der Medienaufsicht und in der Verbesserung der Arbeitsrechte von Journalisten. Sowohl die OSZE als auch die Europäische Rundfunkunion (*European Broadcasting Union*, EBU) beraten Albanien zudem seit Juni 2015 bei der Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (*Radio Televizioni Shqiptar*, RTSh) mit dem Ziel, größere Unabhängigkeit von politischen Entscheidungsträgern, eine gesteigerte Qualität der Berichterstattung und einen Zuwachs an Marktanteilen zu erreichen.

Ein weiterer für den Ausbau der pluralistischen Gesellschaft in Albanien wichtiger Aspekt ist der Schutz der Minderheitenrechte. Zwar wurde die einschlägige Gesetzgebung im Zuge der Reformbemühungen zur Vorbereitung auf den EU-Beitritt erheblich überarbeitet, doch muss Albanien die Lebensbedingungen, die Bildungsmöglichkeiten und die Beschäftigungsrate der Roma und anderer ethnischer Minderheiten noch weiter verbessern. Anzumerken ist, dass die großen Religionsgemeinschaften in Albanien die religiöse und oft auch gesellschaftliche Toleranz positiv beeinflussen.

Die „europäische Perspektive“ als Messlatte für eine erfolgreiche Reformpolitik

Albanien gehört neben Kosovo zu den beiden Ländern im Westlichen Balkan, deren Bevölkerung den Beitritt zur EU mit überwältigender Mehrheit unterstützt. 81 Prozent der albanischen Bevölkerung sehen die geplante EU-Mitgliedschaft ihres Landes positiv. Zum Vergleich: Im Kosovo liegt die Rate bei 90 Prozent, in Serbien bei 26 Prozent.⁹ Die Bevölkerung Albanien ist zudem

9 Vgl. Regional Cooperation Council, Balkan Barometer 2017: Public Opinion Survey, Sarajevo 2017, S. 55-57, unter: https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2017.pdf.

eher optimistisch, wenn es um die Frage geht, wann ein EU-Beitritt wohl zu erwarten sei: Im Jahr 2017 erwartete eine Mehrheit den Beitritt gar bis 2020 oder 2025. Für die meisten Albaner symbolisiert die EU-Mitgliedschaft in erster Linie die Freiheit, in anderen Ländern der EU zu studieren oder zu arbeiten, sowie wirtschaftlichen Wohlstand.

Die EU bescheinigt Albanien seit Jahren „stetigen Fortschritt“ bei der Erfüllung der Beitrittskriterien. Während die Europäische Kommission bereits im November 2016 eine bedingte Empfehlung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ausgesprochen hatte, gab sie im April 2018 erstmals eine Empfehlung ohne Einschränkung und mit dem expliziten Verweis darauf ab, dass das Land bei der Erfüllung der verbliebenen fünf zentralen Prioritäten für die Reformen gute Fortschritte erzielt habe. Darüber hinaus erkannte die Europäische Kommission an, dass Albanien mit der Umsetzung seiner umfassenden Justizreform, einschließlich des Überprüfungsprozesses für Richter und Staatsanwälte, über die von der Kommission ursprünglich als Voraussetzung für eine Empfehlung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen genannte Bedingung sogar noch hinausgehe. Tatsächlich hatte die Europäische Kommission in ihrer Stellungnahme zum Antrag Albaniens auf EU-Mitgliedschaft vom November 2010 lediglich die Verabschiedung und Umsetzung einer Reformstrategie empfohlen, die die Unabhängigkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht des Justizsystems gewährleistet, um die Rechtsstaatlichkeit weiter zu stärken.¹⁰

Das Europäische Parlament positioniert sich traditionell als Anwalt der Beitrittskandidaten und hatte sich im Falle Albaniens bereits im Frühjahr 2017 für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen ausgesprochen. Der jüngste Bericht des Auswärtigen Ausschusses des Europäischen Parlaments bestätigt daher die diesjährige Empfehlung der Europäischen Kommission zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der Begründung, dass dies weitere Anreize für den Reformprozess setzen würde.

Der eindeutige Reformkurs in Richtung EU-Beitritt setzt die albanische Regierung unter Erfolgsdruck, nicht nur hinsichtlich der Reformen, sondern auch im Hinblick auf den EU-Beitrittsprozess selbst. Während die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität Widerstände in entsprechenden Milieus provoziert, erfordern die sozioökonomischen Reformen zum Teil schmerzhaft Anpassungen der Bevölkerung. Solche schwierigen Reformen sind den Wählern offensichtlich leichter zu vermitteln, wenn ihre sozialen Auswirkungen durch Errungenschaften in anderen Bereichen ausgeglichen werden können. Sowohl in Wahlkampfzeiten als auch in entscheidenden Momenten für den EU-Beitrittsprozess des Landes spielt die politische Führung Albaniens daher gelegentlich die Karte der „Sorge um die Stabilität des Westlichen Balkans“ aus, um politische Gewinne zu erzielen, indem sie u.a. Albaniens Beitrag

10 Vgl. Stellungnahme der Europäischen Kommission zum Antrag Albaniens auf Beitritt zur Europäischen Union, a.a.O. (Anm. 2), S. 6.

zur Stabilität in der Region betont oder zu einer nationalistischen Rhetorik eines „Großalbaniens“ zurückkehrt.¹¹ Während Premierminister Edi Rama 2017 noch eine Union zwischen Albanien und Kosovo beschwor, sei es innerhalb der EU oder in Ermangelung des EU-Beitritts eben außerhalb derselben,¹² entwickelte Außenminister Ditmir Bushati 2018 ein Argument, dass in Brüsseler Kreisen derzeit besser ankommt: Mit dem Brexit vor Augen könne die Aufnahme neuer Mitglieder wie Albanien oder Nordmazedonien der EU neuen Schwung verleihen.¹³

Fazit und Ausblick

Albaniens politische Klasse ist an einem entscheidenden Punkt angekommen: Schafft sie es, sowohl die eigene Bevölkerung als auch ihre europäischen Partner, insbesondere die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, davon zu überzeugen, dass die von ihr begonnenen und die weiteren angekündigten Reformen aus Albanien tatsächlich einen modernen europäischen Staat machen? Einen Staat, dessen demokratische Institutionen zuverlässig die Interessen seine Bürger (und nicht die wirtschaftlichen Interessen einzelner Individuen oder Gruppen) vertreten, auf dessen Rechtsstaatlichkeit Verlass ist? Ein Staat, der seinen Bürgern den Schutz ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Freiheiten gewährleistet und eine Zukunftsperspektive in Wohlstand und Sicherheit bietet? Die heutigen Verantwortungsträger in Politik und Wirtschaft Albaniens gehören einer Übergangsgeneration an. Viele der jetzigen Entscheidungsträger haben ihre politische Laufbahn noch zum Ende des Hoxha-Regimes begonnen, waren Mitglieder der damaligen Partei der Arbeit (d.h. der Vorläuferin der heutigen Sozialistischen Partei) oder gehörten der Protestbewegung an, aus der Anfang der 1990er die heutige Demokratische Partei hervorging. Andere sind zu jung, um noch den alten Netzwerken verhaftet zu sein, haben ihre Ausbildung oft im Ausland erhalten und sehen ihr Land bereits als einen modernen, europäischen Staat, dessen Zukunft entschieden in der EU liegt. Für die jüngere Generation, die sich anschickt, Verantwortung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu übernehmen, ist der Eintritt in eine berufliche oder politische Laufbahn ohne Kontakte zu bestehenden politischen oder wirtschaftlichen Netzwerken oft schwierig. Sie hadern deshalb oft mit der Politik oder verzweifeln an der Lage auf dem Arbeitsmarkt.

11 Für eine weitergehende Analyse zum dieses Thema siehe Jenny Nordman, Nationalismus, EU-Integration und Stabilität im Westbalkan, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, Baden-Baden 2016, S. 165-179.

12 Vgl. Andrew MacDowall, Albanian prime minister: EU faces „nightmare“ if EU hopes fade, Politico, 18. April 2017, unter: <https://www.politico.eu/article/albania-prime-minister-edi-rama-eu-faces-nightmare-if-balkans-denied/>.

13 Vgl. Ditmir Bushati, The Western Balkan challenge, Euractiv, 6. Juli 2018, unter: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/opinion/the-western-balkan-challenge/>.

Ein großer Teil der jungen Albaner glaubt heute nur dann an eine Zukunft im eigenen Land, wenn Albanien tatsächlich bald der EU beitrifft. Dies ist vor allem auf die hohe Jugendarbeitslosigkeit zurückzuführen. Die in den letzten Jahren drastisch gestiegene Zahl von unbegründeten Asylanträgen albanischer Bürger – vor allem in Deutschland und Frankreich, aber auch in anderen EU-Mitgliedstaaten – ist ein weiteres Symptom der zunehmenden Ungeduld der Albaner angesichts langwieriger Reformen und des schwindenden Vertrauens in die immer weiter entfernt scheinende Perspektive eines EU-Beitritts.

Im Fokus der noch ausstehenden, für den EU-Beitritt relevanten Reformen stehen die Stärkung der demokratischen staatlichen Institutionen und der Grundfreiheiten. Solche Reformen können nicht von heute auf morgen durch die bloße Verabschiedung neuer Gesetze erreicht werden, sondern erfordern jahrelange Reformprozesse und müssen in Politik, Verwaltung und Gesellschaft verankert werden. Der EU-Beitrittsprozess und die mit ihm einhergehenden Reformen sind keine simple „*box-ticking exercise*“, d.h. sie sind kein bloßes Abarbeiten einer Aufgabenliste.

Albaniens noch immer anhaltender Transformationsprozess ist kein Hindernis für einen EU-Beitritt in naher Zukunft. Zwar hat der Europäische Rat am 28. und 29. Juni 2018 in Brüssel nicht beschlossen, die Beitrittsverhandlungen mit Albanien zu eröffnen, beauftragte jedoch die Europäische Kommission damit, mit dem sogenannten *Screening*-Prozess erste Vorbereitungen dafür zu treffen. Albanien's aktuelle Aufgabe besteht daher jetzt darin, die Ergebnisse der bisherigen Reformen zu konsolidieren und in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft zu verankern und die noch laufenden Reformen zügig fortzusetzen.

In ihrer zukünftigen Zusammenarbeit mit Albanien sollten die EU, der Europarat und die OSZE das Land weiterhin kontinuierlich dabei unterstützen, um sicherzustellen, dass die Reformen, die mit Blick auf den angestrebten EU-Beitritt des Landes eingeleitet wurden, wirklich dazu dienen, die demokratischen Institutionen zu stärken und die politische Kultur näher an eine pluralistische Demokratie heranzubringen. Damit dies gelingt, müssen OSZE, Europarat und EU ihre Arbeit in Bezug auf und in Albanien weiterhin eng koordinieren.

Serbien am Scheideweg?

Einführung

2017/2018 ist der Westbalkan (Nachfolgestaaten Jugoslawiens minus Slowenien und – seit 2013 – Kroatien, plus Albanien) erneut ins Zentrum der Aufmerksamkeit der Europäischen Union (EU) und anderer internationaler Akteure gerückt. Ursachen dafür sind krisenhafte Entwicklungen in einigen der Staaten (Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien), erneut zunehmende Spannungen zwischen Nachbarn (Serbien und Kroatien, Serbien und Bosnien und Herzegowina), für den EU-Annäherungsprozess inakzeptable Verzögerungen bei der Entwicklung in Richtung Rechtsstaatlichkeit sowie bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (Albanien, Kosovo, Serbien), autokratische Tendenzen und Einschränkungen der Pressefreiheit und der Demokratie (Serbien), mangelnder Schutz ethnischer Minderheiten, insbesondere der Roma (Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Serbien) sowie die besorgniserregende Stagnation des sogenannten Dialoges zwischen Belgrad und Pristina, also der von Brüssel vermittelten Gespräche zur Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden Seiten. Aber auch Bestrebungen Moskaus, Ankaras, Pekings und Riads, größeren Einfluss in der Region zu erlangen oder wiederzuerlangen, werden in Brüssel und Washington aufmerksam registriert.

Im Februar 2018 nahm die EU eine Strategie für eine „glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan“¹ an. Nach dieser Strategie könnten zwei der Staaten, Montenegro und Serbien, eine Beitrittsperspektive bereits für 2025 erhalten, sofern sie die notwendigen Reformen beschleunigen und rechtzeitig erfolgreich abschließen. Um dem Papier Nachdruck zu verleihen und die verantwortlichen Politiker auf seine Umsetzung einzuschwören, reisten Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und Erweiterungskommissar Johannes Hahn im selben Monat nach Belgrad, Podgorica, Pristina, Sarajevo, Skopje, Sofia und Tirana. Juncker machte überall klar, dass die EU weder Konflikte zwischen Beitritts-

* Der Beitrag gibt die Entwicklungen bis Ende 2018 wieder.

1 Europäische Kommission, Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel, 6. Februar 2018, COM(2018) 65 final, unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_de.pdf. Vgl. hierzu auch: Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland, Strategie für den Westbalkan: Die Zukunft der Region liegt in der EU, unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20180206-westbalkan-strategie_de.

ländern noch Grenzstreitigkeiten importieren werde. Mit Blick auf Kosovo bekräftigte er, dass die Probleme zwischen Belgrad und Pristina durch ein rechtsverbindliches Abkommen aus dem Wege zu räumen seien. „Es gibt unverkennbar eine Erweiterungsmüdigkeit in der EU. Man muss erklären, dass der Westbalkan vor der Haustür liegt. Die Wege sind kurz, es ist aber eine lange historische Strecke, die zurückgelegt werden muss. Vor nicht so langer Zeit gab es hier einen heftigen Krieg. Und wenn wir dem Westbalkan die Beitrittsperspektive wegnehmen, dann kann sich das sehr schnell wiederholen [...] Wir alten Europäer müssen wissen, dass von hier eine Friedensbotschaft ausgehen kann, ein Beitrag zur europäischen Beruhigung. Wenn wir aber nicht dazu bereit sind, unseren Balkanpartnern den Beitritt zu ermöglichen, dann könnte alles wieder schlimmer werden“,² so Juncker.

Serbien ist nicht nur der zentral gelegene, sondern auch der territorial größte und mit nur etwa sieben Millionen Einwohnern dennoch der bevölkerungsreichste der aus dem Zerfall der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) in der Folge blutiger Sezessionskriege in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts hervorgegangenen Staaten des Westbalkans. Serbien war nicht nur wesentlicher Faktor und Kristallisationspunkt dieser Konflikte, sondern ist aufgrund seiner Größe, seiner geopolitischen Stellung und seiner Bindungen mit allen Nachbarn auch entscheidend für die erfolgreiche Umwandlung der Region in einen Ort der Stabilität und Prosperität.

Ein kurzer Rückblick

Für eine kurze historische Phase Anfang der 1990er Jahre war es der Führung in Serbiens Hauptstadt Belgrad, die dabei war ihren Status als Bundeshauptstadt zu verlieren, wohl noch darum gegangen, die Einheit der Föderation zu bewahren. Als sich bald darauf zeigte, dass die anderen Teilrepubliken, vor allem Slowenien, Kroatien und später auch Bosnien und Herzegowina, dazu nicht bereit waren, setzte Serbiens Präsident Slobodan Milošević auf die nationalistische Karte. Unter dem Vorwand, die Serben außerhalb Serbiens schützen zu müssen, wurde die Bildung der Republik Serbische Krajina in Kroatien (*Republika Srpska Krajina*) und der *Republika Srpska* in Bosnien und Herzegowina politisch, finanziell und militärisch unterstützt. Diese Politik war spätestens im Sommer 1995 mit der Rückeroberung der „Krajina“ durch kroatische Militär- und Polizeieinheiten und dem Exodus von mehr als 200.000 serbischen Zivilisten gescheitert. Mit dem Dayton-Abkommen Ende 1995 wurde die *Republika Srpska* eine der beiden Entitäten des Föderalstaates Bosnien und Herzegowina.

2 Juncker: „Es kommt auf die Substanz an“, Jean-Claude Juncker im Gespräch mit Lars Scholtyssyk, in: Deutsche Welle, 28. Februar 2018, unter: <http://www.dw.com/de/juncker-es-kommt-auf-die-substanz-an/a-42773951>.

Die politischen und wirtschaftlichen Veränderungen hin zu parlamentarischer Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft, die nach dem Ende der Kriege im Westbalkan vor sich gingen, haben Serbien später als die anderen ehemaligen jugoslawischen Staaten erfasst. Ursache waren vor allem die Machtausübung durch die Sozialistische Partei Serbiens (SPS), die aus Josip Broz Titos Bund der Kommunisten Jugoslawiens (BdKJ) hervorgegangen war, unter Präsident Slobodan Milošević (bis Oktober 2000) und die politischen und militärischen Sezessionsbestrebungen der Autonomen Provinz Kosovo, die Milošević mit aller Macht und oft brutalem Einsatz von Polizei und Militär zu verhindern suchte. Die eingesetzten Einheiten schreckten, insbesondere nach Beginn des NATO-Luftkrieges 1999, nicht vor massiven Menschenrechtsverletzungen und schweren Kriegsverbrechen gegen die Kosovo-albanische Zivilbevölkerung zurück.

Es sei hier daran erinnert, dass Serbien die einzige jugoslawische Teilrepublik war, auf deren Territorium autonome Gebiete etabliert wurden: die wirtschaftlich entwickelte Vielvölkerprovinz *Vojvodina* im Norden und die unterentwickelte, mehrheitlich von Albanern bewohnte Provinz *Kosovo und Metohija* (im westlichen Sprachgebrauch *Kosovo*, Albanisch *Kosova*) im Süden. Nachdem das serbische Parlament 1988 die umfassenden Autonomierechte Kosovos und der Vojvodina weitgehend aufgehoben hatte, verstärkten albanische Nationalisten, später mehr und mehr von breiten Teilen der ethnischen Albaner unterstützt, ihre secessionistischen Bestrebungen. Im Unterschied zu den Teilrepubliken, die laut jugoslawischer Verfassung ein Abspaltungsrecht vom Bundesstaat hatten, dessen praktische Umsetzung sich damals aber niemand wirklich hatte vorstellen können, war ein solches Recht für Provinzen *innerhalb* einer Teilrepublik nicht vorgesehen, auch wenn sich deren Position mit der Verfassung von 1974 in einigen Punkten der der Republiken annäherte.

Während die Proklamation der Eigenstaatlichkeit der Republik Montenegro nach einem Referendum im Mai 2006 den Zerfall des Föderalstaates Jugoslawien praktisch besiegelte, markierten die einseitige Unabhängigkeitserklärung (*Unilateral Declaration of Independence*, UDI) der Kosovo-Albaner im Februar 2008 und die daraus resultierende *De-facto*-Abspaltung Kosovos aus serbischer Sicht einen illegitimen Vorgang, der weder von der ehemaligen Bundesverfassung noch von der Verfassung Serbiens gedeckt war.

Dieser kurze Exkurs in die Geschichte der letzten 30 Jahre mag zum Verständnis der aktuellen Situation Serbiens beitragen. Der Balkan war über Jahrhunderte ein Pulverfass am Rande Europas, an der Grenze zum Orient, zwischen Christentum, Orthodoxie und Islam und zwischen Ost und West im Kalten Krieg. Die USA und die EU hatten spätestens in den 90er Jahren erkannt, wie neuralgisch dieses Gebiet für Frieden und Sicherheit in Europa und darüber hinaus ist, und daraus Schlussfolgerungen für die eigene Strategie gezogen. Diese ging im Ganzen sicher in die richtige Richtung. Wenn auch bei weitem nicht nur uneigennützig, nicht immer konsequent und nicht durchgehend erfolgreich, umfasste dieser Ansatz im wesentlichen folgende Prinzipien: Hilfe

zur Selbsthilfe und Unterstützung bei der Überwindung der Kriegsschäden, der Rückkehr der Kriegsflüchtlinge und Binnenvertriebenen, dem Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen, der Entwicklung parlamentarischer Demokratie und guter Regierungsführung, der Stärkung der Zivilgesellschaft und nicht zuletzt der Eröffnung einer Beitrittsperspektive zur Europäischen Union. Es ist nicht von ungefähr, dass Serbien in dieser Strategie zentrale Bedeutung zukommt.

Serbien und seine Nachbarn

Von den (ohne Kosovo) sieben Nachbarstaaten Serbiens sind vier Mitglieder der EU (Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Ungarn – diese vier und seit 2017 Montenegro sind auch NATO-Mitglieder). Zwei haben EU-Kandidatenstatus (Nordmazedonien und Montenegro), während Bosnien und Herzegowina mit der EU ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) unterzeichnet hat und eine Kandidatur anstrebt. Das NATO-Mitglied Albanien, mit dem *de facto* keine gemeinsame Grenze mehr besteht, ist ebenfalls Kandidat für die EU-Mitgliedschaft.

Man sollte meinen, dass die bilateralen Probleme mit den benachbarten EU-Staaten am geringsten wiegen. Das trifft sicher weitgehend auf die Beziehungen mit Bulgarien, Rumänien und Ungarn zu. Die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit diesen Ländern entwickeln sich positiv ohne das gegebene Potenzial schon voll auszuschöpfen; es gibt regionale Infrastrukturprojekte im Bereich der Eisenbahn- und Straßenverbindungen und eine zunehmende Zusammenarbeit im Donauraum mit maßgeblicher EU-Unterstützung. Gelegentlich auftretende Beschwerden über die vermeintliche Diskriminierung der jeweiligen nationalen Minderheiten in Serbien werden in aller Regel durch politische Gespräche überwunden – ein wichtiger Punkt, um sich der Unterstützung der EU-Nachbarn für den Beitrittsprozess Serbiens zu versichern.

Allerdings kam es in der Flüchtlingskrise 2015/2016 zu gewissen Spannungen sowohl mit Ungarn als auch mit Bulgarien. So wie Flüchtlinge und Migranten aus dem EU-Staat Griechenland mehr oder weniger ungehindert nach Nordmazedonien ein- und von dort nach Serbien weiterreisen konnten, kamen Tausende auch über das EU-Mitglied Bulgarien, oft ohne von den dortigen Behörden registriert und an der Weiterreise gehindert worden zu sein. Nicht genug damit, dass bis zu einer Million Menschen aus zwei EU-Ländern kommend nach Serbien einströmten, verhinderten zwei andere EU-Staaten die Wiedereinreise in den EU-Bereich: in erster Linie Ungarn, bereits ab September 2015 mit dem bekannten Grenzzaun, und wenig später dann auch Kroatien, sodass es in Serbien zu erheblichen Problemen kam, die das wirtschaftlich schwache Land kaum beherrschen konnte. Abgesehen davon, dass die Unterstützung Serbiens durch die EU viel zu langsam anlief und zudem unzureichend war und dass es auch in Serbien „Gewinnler“ der Situation gab, vor allem Bus- und Taxi-Unternehmen, die um ein Vielfaches überhöhte Beförderungspreise von

den Flüchtenden verlangten, haben sich das Land und seine Bevölkerung in dieser humanitären Notlage wesentlich ehrenhafter verhalten als einige seiner EU-Nachbarn.

Problematisch gestaltet sich das durch die Vergangenheit schwer belastete Verhältnis Serbiens zu Kroatien, das seit 2013 Mitglied der EU ist. Während Kroatien Serbien eine „großserbische Aggression“ unter Milošević vorwirft und Klarheit über hunderte noch immer Vermisste des Krieges verlangt, prangern serbische Offizielle immer wieder den erzwungenen Exodus der Mehrheit der kroatischen Serben aus Kroatien an, kritisieren die angebliche und tatsächliche Diskriminierung der von ehemals fast 13 Prozent auf etwa drei Prozent geschrumpften serbischen Volksgruppe in Kroatien und verweisen auf die Untätigkeit der kroatischen Regierung gegenüber nationalistischen und rechtsextremen politischen Kräften, die die Verbrechen des „Unabhängigen Staates Kroatien“ (*Nezavisna Država Hrvatska*, NDH, 1941-1944) verharmlosen und weitgehend unbehelligt die verbotene Symbolik der kroatischen Ustaša-Faschisten propagieren. Der offensichtliche Rechtsruck in Kroatien, der seit der Aufnahme des Landes in die EU von Brüssel kaum noch offiziell thematisiert wird, äußert sich auch in der anhaltenden Debatte um das ehemalige Konzentrationslager Jasenovac, in dem zehntausende Serben, Roma, Juden und Kommunisten vernichtet worden waren. Zum Streit um die Opferzahlen kam hinzu, dass 2016 in der Nähe des ehemaligen Konzentrationslagers eine Gedenkplatte für im jüngsten Krieg gefallene kroatische Soldaten aufgestellt worden war, auf der der dem Hitler-Gruß vergleichbare faschistische Ustaša-Gruß „*Za dom – spremni!*“ („Für die Heimat – bereit!“) prangte, was die Behörden lange Zeit nicht kümmerte. Der Europarat warnte vor einer Zunahme von Hassrede und verbaler Diskriminierung ethnischer und anderer Minderheiten, insbesondere der Serben, in Kroatien.³ Stimmen auf beiden Seiten äußern zu Recht die Besorgnis, dass nationalistische Ausfälle und mangelnde Bereitschaft zum Ausgleich die Atmosphäre in den letzten Jahren zunehmend vergiftet haben, die seit etwa 2010 nahezu wieder auf das Niveau der Spannungen nach Kriegsende 1995 zurückgefallen ist. Dazu beigetragen haben auch diametral entgegengesetzte Interpretationen von Urteilen des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ, *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, ICTY). Während sich 2012 große Teile der serbischen Öffentlichkeit schockiert zeigten über die Freisprüche für die kroatischen Generäle Ante Gotovina und Mladen Markač, die die Aktion „*Oluja*“ („Sturm“) befehligten, die 1995 zum Exodus hundertausender Serben führte, löste der Freispruch des serbischen Radikalen-Führers Vojislav Šešelj nach zwölf Jahren

3 Vgl. ECRI – European Commission against Racism and Intolerance, Croatia: Racist and hate speech against Serbs, LGBT persons and Roma escalating, says Council of Europe anti-racism Commission, 15. Mai 2018, unter: <http://hudoc.ecri.coe.int/fre?i=HRV-PR-V-2018-272-ENG>.

Haft am 31. März 2016 heftige Proteste in Bosnien und Herzegowina und Kroatien aus.⁴

Bemerkenswert ist, dass die Präsidentin Kroatiens, Kolinda Grabar-Kitarović, den serbischen Präsidenten Aleksandar Vučić im Februar 2018 nach Zagreb einlud, zu einem Zeitpunkt, an dem die Spannungen besonders hoch waren. Beobachter werteten die Initiative der Präsidentin, die sie in Konflikt mit dem Ministerpräsidenten brachte, als Reaktion auf die Ankündigung aus Brüssel und wohl ebenfalls aus Washington, eine weitere Zuspitzung der Beziehungen nicht zuzulassen. Nationalistische Äußerungen des serbischen Verteidigungsministers Aleksandar Vulin und Provokationen von Šešelj führten im Frühjahr 2018 zu erneuten Konflikten.

Schwer belastet sind auch die serbisch-bosnischen Beziehungen infolge des Krieges, während dessen Serbien die bosnischen Serben unterstützte, deren Armee für das Massaker von Srebrenica, dem größten und grausamsten Kriegsverbrechen in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg,⁵ und die Belagerung Sarajevos verantwortlich ist. Zwar ohne die Sonderbeziehungen zur *Republika Srpska*⁶ grundsätzlich infrage zu stellen, hat Aleksandar Vučić sich in den letzten Jahren deutlich um Entspannung bemüht. Besonders bemerkenswert war ein gemeinsames Treffen von Präsident Vučić und dem bosniakischen Mitglied des Präsidiums von Bosnien und Herzegowina, Bakir Izetbegović, mit dem türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan in Istanbul im Januar 2018. Während Vučić Serbiens Achtung der territorialen Integrität Bosniens und Herzegowinas ausdrücklich bekräftigte, unterstrich Erdoğan, dass Serbien für die Türkei die Nummer eins in den Beziehungen ist und hob die Bedeutung Serbiens für die regionale Sicherheit und Stabilität hervor.

Das Verhältnis zwischen Serbien und Montenegro, das insbesondere nach dem Referendum von 2006 über Montenegros Loslösung vom gemeinsamen Staat äußerst gespannt war, hat sich in den letzten Jahren spürbar verbessert. Der NATO-Beitritt Montenegros im Jahr 2017 ist von der serbischen Politik ablehnend-distanziert aufgenommen, aber nur zurückhaltend kommentiert worden. Ein wichtiger Aspekt der Beziehungen mit allen bisher genannten Nachbarstaaten ist die Aufarbeitung der Geschichte der Kriege in den 1990er Jahren und die Bestrafung der Kriegsverbrecher durch die nationale Gerichtsbarkeit. Beides steckt in Serbien wie in der ganzen Region noch in den Kinderschuhen. Der Chefankläger der Vereinten Nationen Serge Brammertz kritisierte im Oktober scharf die rückläufige Zahl der Kriegsverbrecherprozesse und die ungenügende regionale Zusammenarbeit. Allerdings haben sich die Regierungen

4 Im April 2018 wurde Šešelj im Berufungsverfahren schuldig gesprochen und zu zehn Jahren Haft verurteilt, die jedoch durch die elfeinhalb Jahre Untersuchungshaft abgegolten waren.

5 Dieses Kriegsverbrechen wurde von zwei internationalen Gerichtshöfen in deren Urteilen als Genozid bezeichnet – eine Charakterisierung der sich Serbien, Russland und eine Reihe weiterer Staaten nicht anschließen.

6 Beobachter schließen eine Ausweitung dieser Sonderbeziehungen nicht aus, sollte es zu einer Lösung der Kosovo-Problematik kommen.

sowohl von Serbien als auch von Montenegro verpflichtet, mit der in Gründung befindlichen nichtstaatlichen Initiative *Regional Commission for the Establishment of Facts about War Crimes* (RECOM) zusammenzuarbeiten, während die Regierungen von Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Slowenien dies bisher nicht getan haben.

Die Beziehungen mit Skopje sind relativ entspannt, allerdings führen sowohl die von der Serbischen Orthodoxen Kirche nicht anerkannte Loslösung der Mazedonischen Orthodoxen Kirche (seit 1967) sowie die Unterstützung des Antrags Kosovos auf UNESCO-Mitgliedschaft durch die Regierung in Skopje immer wieder zu Irritationen. Serbien hat als einziges Nachbarland auf einen Glückwunsch zur Erzielung eines Kompromisses im Namensstreit mit Griechenland verzichtet, wohl vor allem deshalb, weil damit eine NATO-Mitgliedschaft Nordmazedoniens in greifbare Nähe rückt.

Die Verbesserung des Verhältnisses zwischen Serbien und Albanien ist von höchster politischer Bedeutung, auch wenn Serbien seit der Sezession Kosovos *de facto* kein direkter Nachbar Albaniens mehr ist. Hervorzuheben ist der erste Besuch eines albanischen Premierministers in Serbien nach fast 70 Jahren. Obwohl es während des Aufenthaltes von Edi Rama in Belgrad 2016 zu einem schweren Zwischenfall kam – eine Drohne mit einer Karte „Großalbanien“ wurde in das Fußballstadion geflogen, in dem sich auch die beiden Ministerpräsidenten befanden, haben Vučić und Rama eine neue Phase in den Beziehungen zwischen den beiden bevölkerungsreichsten Nationen des Westbalkan eingeleitet. Die Ankündigungen aus Tirana und Pristina, wonach die gemeinsame Grenze ab März 2019 faktisch aufgehoben werden sollte, hat erneut zur Zunahme der Spannungen geführt. Serbische Politiker, nicht nur der Regierung, sehen darin einen Schritt in Richtung eines „Großalbanien“, verbunden mit der Annexion eines Teils des serbischen Staatsgebietes, und kritisieren das Schweigen aus Brüssel.

EU-Kandidat Serbien

Seit dem Ende der Ära Milošević im Oktober 2000 strebt Serbien die Mitgliedschaft in der EU an. Das SAA war nach langen Verhandlungen im April 2008 von Serbien unterzeichnet worden, trat aber formell erst in Kraft, nachdem es auch die Niederlande 2012 und Litauen 2013 ratifiziert hatten. Der Europäische Rat beschloss am 1. März 2012, Serbien den 2009 beantragten Status eines EU-Beitrittskandidaten zu gewähren.⁷ Zuvor hatte Serbien eine weitere Bedingung erfüllt und 2011 die letzten beiden inzwischen verurteilten Kriegsverbrecher, Ratko Mladić und Goran Hadžić, verhaftet und an das ICTY ausgeliefert. Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wurde seitens der EU an

7 Vgl. European Council, Serbia is granted EU candidate status, Brüssel, 1. März 2012, EUCO 35/12. PRESSE 84, unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128445.pdf.

eine strikte Konditionalität geknüpft, zu der auch die Bereitschaft Belgrads zu Gesprächen mit Pristina gehörte. Nachdem im Ergebnis des EU-unterstützten Dialogs die *Erste Vereinbarung über Grundsätze für eine Normalisierung der Beziehungen* (Brüsseler Vereinbarung) durch die beiden Premierminister am 19. April 2013 paraphiert worden war, war eine weitere Bedingung erfüllt.⁸ Die Verhandlungen über die Mitgliedschaft wurden daraufhin im Januar 2014 eröffnet. Es dauerte dann noch einmal fast zwei Jahre, bevor im Dezember 2015 auf der zweiten Regierungskonferenz zwischen der EU und Serbien der Verhandlungsbeginn über die ersten beiden von 35 Kapiteln beschlossen wurde. Es handelte sich um die Kapitel 32 (Finanzkontrolle) und 35 (Sonstige Fragen). Mit allen gegenwärtigen Beitrittskandidaten, außer Serbien, werden nur 34 Kapitel verhandelt. Das speziell für Serbien aufgesetzte Verhandlungskapitel 35 betrifft die Kosovo-Frage, ohne dass dies im Titel sichtbar wird (vgl. auch das Kapitel *Kosovo: Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina*). Auf der dritten Regierungskonferenz ein halbes Jahr später wurde die Aufnahme von Verhandlungen über die außerordentlich bedeutsamen Kapitel 23 (Justiz und Grundrechte) und 24 (Recht, Freiheit und Sicherheit) verkündet. Aufgrund der wesentlichen Bedeutung dieser Kapitel werden diese im Unterschied zu anderen Kapiteln (mit Ausnahme von Kapitel 35) erst zum Abschluss des Verhandlungsmarathons, der frühestens in fünf bis sechs Jahren erwartet werden kann, auch geschlossen. Das bietet Brüssel die Möglichkeit, Druck aufzubauen und die Eröffnung anderer Kapitel zu verzögern, wenn Belgrad ungenügende Fortschritte in Bezug auf die in den Kapiteln 23 und 24 vorgesehenen Reformen attestiert werden. Diese Situation trat z.B. 2017 ein, als Mitgliedstaaten ihre Unzufriedenheit mit der schleppenden Umsetzung des Aktionsplans zum Kapitel 23, das die Ziele für die Justizreform, die Bekämpfung der Korruption und die Grundrechte von EU-Bürgern festlegt, bekundeten. In der Folge wurde auf der Regierungskonferenz im Dezember 2017 in Brüssel festgelegt, dass in den Verhandlungen mit Serbien Anfang 2018 nur zwei neue Kapitel eröffnet werden und nicht, wie ursprünglich angestrebt, drei. EU-Erweiterungskommissar Hahn stellte in diesem Zusammenhang klar, dass Fortschritte im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Justiz, die freie Meinungsäußerung, die Medien, die Rechte nationaler/ethnischer Minderheiten und den Kampf gegen Korruption, organisierte Kriminalität und Geldwäsche Voraussetzung für Fortschritte im Verhandlungsprozess seien.⁹ Auch im Herbst 2018 rügte Brüssel mangelnde Reformfortschritte in Bezug auf die Kapitel 23 und 24. Bis Ende 2018 waren die Verhandlungen über 16 der 35 Kapitel eröffnet.

8 Vgl. Europäische Kommission, Pressemitteilung, Serbien und Kosovo: Historisches Abkommen bereitet Weg für entscheidende Fortschritte in Richtung EU-Beitritt, Brüssel, 22. April 2013, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_13_347; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-347_de.htm.

9 Vgl. Serbia opens chapters 6 and 30 in EU accession talks, B92, 12 December 2017, unter: https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2017&mm=12&dd=12&nav_id=103005.

Serbien wickelt den größten Teil seines Außenhandels – etwa 65 Prozent (2017 waren das mehr als 22 Milliarden Euro) – mit den EU-Staaten ab, wobei sich das serbische Außenhandelsdefizit von 2,65 Milliarden im Jahr 2013 um etwa 500 Millionen Euro im Jahr 2017 verringerte.¹⁰ Die EU ist außerdem der größte Investmentpartner (im Jahre 2017 allein wurden 1,5 Milliarden Euro investiert und damit etwa 200.000 Arbeitsplätze geschaffen).¹¹ Kritiker weisen allerdings darauf hin, dass die Investoren aus dem EU-Raum nicht nur von niedrigen Löhnen und Steuererleichterungen profitieren, sondern häufig auch gewerkschaftliche Rechte der Belegschaften beschneiden. Die Europäische Union ist heute auch der größte Geber für Serbien. So wurden allein in den 15 Jahren von 2001 bis 2016 mehr als 300 Projekte, darunter Wohnungsbauten für Binnenvertriebene aus Kosovo und Flüchtlinge aus Kroatien sowie Hilfslieferungen für die Überwindung der Überflutungskatastrophe von 2014 und der Migrationskrise von 2015/2016 im Wert von mehr als drei Milliarden Euro durch nicht rückzahlbare Hilfen finanziert.¹²

Seit den Parlamentswahlen im Mai 2012 wird Serbien von einer Koalition unter Führung eines Parteienbündnisses um die Serbische Progressive Partei (*Srpska napredna stranka*, SNS) regiert, die die seit dem Sturz von Milošević im Jahr 2000 regierenden Mitte-links-Koalitionen von aus der Demokratischen Opposition Serbiens (*Demokratska opozicija Srbije*, DOS) hervorgegangenen Parteien ablöste. Die SNS war 2008 von Tomislav Nikolić (Präsident Serbiens 2012-2017) und Aleksandar Vučić als Abspaltung von der Serbischen Radikalen Partei (*Srpska radikalna stranka*, SRS) des damals in Den Haag einsitzenden Vojislav Šešelj gegründet worden. Um die Position des Bündnisses um die SNS zu festigen, regte Vučić nach nur zwei Jahren an, 2014 erneut Wahlen abzuhalten. Dabei verdoppelte das Bündnis unter seiner Führung seine Parlamentssitze von 73 auf 158 der 250 Mandate in der *Narodna Skupština* (Nationalversammlung). Um die Macht für weitere vier Jahre zu sichern, wurden 2016 erneut vorgezogene Parlamentswahlen durchgeführt, bei denen das von Vučić geführte Bündnis 131 Mandate errang.¹³ Als absehbar wurde, dass der amtierende Präsident Nikolić bei den Präsidentschaftswahlen 2017 die absolute Mehrheit verfehlen würde, sicherte Vučić diesen Posten für die SNS durch seine eigene Kandidatur. Die von ihm bis dahin gehaltene Position besetzte er

10 Vgl. The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, Serbia-EU Trade, unter: <http://europa.rs/serbia-and-the-eu/trade/serbia-eu-total-trade/?lang=en>.

11 Vgl. The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference with Aleksandar Vučić, President of Serbia, 19. April 2018, unter: <https://europa.rs/remarks-by-high-representative-vice-president-federica-mogherini-at-the-press-conference-with-aleksandar-vucic-president-of-serbia/?lang=en>.

12 Vgl. The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, 15 years of EU-Serbia partnership, 2. September 2016, unter: <http://europa.rs/15-years-of-eu-serbia-partnership/?lang=en>.

13 Inzwischen schließt Präsident Vučić nicht aus, dass es 2019 erneut zu vorgezogenen Parlamentswahlen kommen könnte.

mit der parteilosen Ana Brnabić, der ersten offen homosexuellen serbischen Ministerpräsidentin.

Besorgniserregend sind immer stärker ausgeprägte autokratische Züge der auf Vučić zugeschnittenen Macht, die er ungeachtet seiner jeweiligen Position (Regierungschef, Präsident) uneingeschränkt ausübt, darunter Beschränkungen der Medienfreiheit, von regierungsnahen Medien massiv unterstützte Schmutzkampagnen gegen Oppositionspolitiker und gegenüber dem Regime kritische Journalisten, die Einschüchterung von Nichtregierungsorganisationen sowie sogar die nachhaltige Obstruktion gegenüber einer öffentlichen Institution. So wurde der erste vom Parlament gewählte Ombudsmann Serbiens (serbisch: *Zaštitnik građana* – „Anwalt der Bürger“), Saša Janković, der diese Institution seit 2007 aufgebaut und in zwei Amtszeiten bis 2017 erfolgreich geführt hatte, Ziel einer Verleumdungskampagne von Regierungsmitgliedern und regierungsnahen Medien. Janković, der aufgrund seines mutigen Eintretens für die Rechte der Bürger große Popularität gewonnen und internationale Unterstützung erfahren hatte, errang bei den Präsidentschaftswahlen von 2017 mit mehr als 16 Prozent der abgegebenen Stimmen im ersten Wahlgang einen bedeutenden Achtungserfolg.

In der zweiten Hälfte des Jahres 2018 verstärkte die relativ schwache Opposition ihre Aktivitäten. Am 2. September schlossen sich die meisten der demokratischen Oppositionsparteien zu einem „Bündnis für Serbien“ (*Savez za Srbiju*) gegen die Alleinherrschaft Aleksandar Vučićs zusammen. Die Spitzenpolitiker der beteiligten Parteien, darunter der ehemalige Präsident Serbiens Boris Tadić (2004-2012), hatten schon seit dem Frühjahr keine Gelegenheit mehr gehabt, ihre Standpunkte im öffentlich-rechtlichen Fernsehen, der Hauptinformationsquelle der Mehrheit der Bevölkerung, darzulegen oder auf Angriffe zu reagieren. Seit Anfang Dezember gingen jeden Samstag zehntausende Regierungsgegner in Belgrad auf die Straße. Ursprünglicher Anlass für die Demonstrationen war der brutale Angriff auf den Vorsitzenden der Serbischen Linken (*Levica Srbije*, LS), Borko Stefanović, Ende November in der südserbischen Stadt Kruševac. Vučić, der sich sicher wähnt, die parlamentarische Mehrheit für die SNS erneut zu bestätigen, brachte daraufhin die Möglichkeit von Neuwahlen 2019 ins Spiel.¹⁴

Brüssel hat auf die autoritären Tendenzen mehrfach kritisch reagiert und auch in den jährlichen Länderberichten dazu Stellung genommen. Allerdings wird dem insgesamt positiven Einfluss von Alexandar Vučić auf die Stabilität in der Region, auch in Bezug auf die Kosovo-Problematik, offensichtlich ein höherer Stellenwert beigemessen, als den wesentlich von ihm ausgehenden problematischen Entwicklungen innerhalb Serbiens. Führende prowestliche Oppositi-

14 Falls es tatsächlich zu Parlamentswahlen im Jahr 2019 kommen sollte, kann man mit einiger Sicherheit davon ausgehen, dass dies geschieht, bevor ein serbischer Lösungsvorschlag für die Kosovo-Frage vorliegt, weil das Ergebnis von Vučićs SNS danach drastisch einbrechen könnte.

onspolitiker wie der ehemalige Präsident Tadić und der ehemalige Außenminister Vuk Jeremić (2007-2012)¹⁵, die die Unabhängigkeit Kosovos strikt ablehnen, äußerten wiederholt ihr Unverständnis dafür, dass einem Teil der EU-Mitgliedstaaten die mögliche Anerkennung Pristinas durch Vučić wichtiger sei als die Demokratie in Serbien. Es stelle sich die Frage, welches die „Rote Linie“ in der Innenpolitik ist, deren Überschreitung die EU-Staaten nicht tolerieren würden.

Eine kurze Anmerkung zur Rolle der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in der Region: In allen Westbalkanstaaten (sowie Kroatien, das bis 2013 dazugerechnet wurde) hatte die OSZE in der Folge der Kriege in den 1990er Jahren Feldmissionen errichtet. Nachdem die Suspendierung der serbischen Teilnahme an der OSZE beendet war, wurde im März 2001, wesentlich später als andernorts, eine OSZE-Mission in Serbien und Montenegro (nach Montenegros Erlangung der Eigenstaatlichkeit ab Juni 2006 OSZE-Mission in Serbien) mit einem breiten Mandat (Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Demokratisierung, Parlamentarismus, lokale Selbstverwaltung, Minderheitenrechte, Zivilgesellschaft, Medienfreiheit, demokratische Polizeistrukturen) eröffnet, die bis heute eine umfangreiche, überwiegend hoch geschätzte Arbeit leistet. Damit trägt die OSZE herausragend dazu bei, dass Serbien die sogenannten *Kopenhagener Kriterien* (1993) erfüllt: „Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft [in der EU] muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben [...]“¹⁶ Im 40. Jubiläumsjahr der OSZE (2015) hatte der serbische Außenminister Ivica Dačić den Posten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE inne.

Kosovo: die Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina

Die Lösung der Kosovo-Frage ist und bleibt für Belgrad, Brüssel und Washington ein Schlüsselproblem des westlichen Balkan und ist für die EU faktisch der Dreh- und Angelpunkt für den letztendlichen Beitritt Serbiens. Sie wird aber nur möglich sein, wenn alle Mitglieder des VN-Sicherheitsrats – auch diejenigen, die die einseitige Sezession Kosovos nicht anerkennen (China, Russland) – einem Minimalkompromiss zustimmen.

Serbien hat Bestrebungen für eine Lostrennung seiner Südprovinz *Kosovo und Metohija* immer abgelehnt und verurteilte sowohl den NATO-Luftkrieg gegen Rest-Jugoslawien (Serbien und Montenegro) ohne Mandat des VN-Sicherheitsrats im Jahr 1999 als auch die UDI durch die Kosovo-Albaner im Februar

15 Jeremić, 2012 Vorsitzender des VN-Sicherheitsrats, war 2016 einer der Spitzenkandidaten für den Posten des VN-Generalsekretärs. Er kam hinter António Guterres auf Platz zwei.

16 Europäischer Rat Kopenhagen, 21.-22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Kopenhagen, 21./22. Juni 1993, S. 13, unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf.

2008. Serbien besteht auf der fortdauernden Gültigkeit der Resolution 1244 (1999) des VN-Sicherheitsrats. Belgrad kritisiert die Entscheidung des britischen Vorsitzes des VN-Sicherheitsrats vom August 2018, auf die vierteljährlichen Berichte des VN-Generalsekretärs zu Kosovo künftig zu verzichten.¹⁷ Auf Druck der EU und der USA hatte Serbien sich bereit erklärt, in einen Dialog zur Lösung technischer, juristischer und anderer praktischer Fragen einzutreten. Ein technischer Dialog, vermittelt und unterstützt durch die Hohe Vertreterin der EU Catherine Ashton, begann im Frühjahr 2011 und befasste sich mit Fragen, die das tägliche Leben der Menschen auf beiden Seiten der Verwaltungsgrenze (serbische Diktion) bzw. Staatsgrenze (kosovarische Diktion) betreffen, und zwar ausdrücklich ohne Statusfragen zu berühren. Dazu gehören Themenkomplexe wie Anerkennung von Zollstempeln und Kfz-Kennzeichen, Übergabe der Melderegister und von Katasterdokumenten durch Serbien, gegenseitige Anerkennung von Universitätsabschlüssen, Bewegungsfreiheit, Elektroenergiesysteme, Telekommunikation, Integriertes Management der (Grenz-)Übergänge, die gegenseitige Vertretung durch Verbindungsbeamte mit Sitz bei den EU-Delegationen in beiden Hauptstädten und andere. Darüber hinaus kam es in Brüssel zu einem politischen Dialog auf Ebene der beiden Premierminister. Der komplizierte Dialogprozess fand seinen vorläufigen Höhepunkt im Abschluss der bereits erwähnten *Ersten Vereinbarung über Grundsätze für eine Normalisierung der Beziehungen* am 19. April 2013. Seit Ende desselben Jahres hatte sich in der Europäischen Union die Forderung durchgesetzt, dass beide Seiten zu einer rechtlich verbindlichen Vereinbarung (*legally binding agreement*) kommen müssten. Diese Formulierung geht auf einen Antrag der CDU/CSU und der FDP im Deutschen Bundestag zurück, in dem es heißt: „Der Deutsche Bundestag begrüßt die in der Vereinbarung vom 19. April 2013 festgelegte Verpflichtung, dass keine Seite die andere auf ihrem Weg in Richtung EU blockieren oder andere auffordern darf, dies zu tun. Der Bundestag ist jedoch der Auffassung, dass der Normalisierungsprozess deutlich darüber hinausgehen muss mit dem Ziel einer *rechtlich verbindlichen Vereinbarung*, dass Serbien und Kosovo als vollwertige Mitgliedstaaten im Sinne der EU-Verträge unabhängig und gemeinsam ihre Rechte und Pflichten wahrnehmen können und eine solche vertragliche Vereinbarung vor Abschluss der Beitrittsverhandlungen vereinbart sein muss.“¹⁸

In den letzten beiden Jahren hat sich eine neue Dynamik eingestellt. Sichtbarer Ausdruck dessen war die Ankündigung eines „internen Dialogs“ in Serbien durch Präsident Vučić im Sommer 2017. Offenkundig sollte die Bevölkerung

17 Nachdem auch die USA, die den Vorsitz im September innehatten, den Quartalsbericht des VN-Generalsekretärs zu Kosovo nicht in die Tagesordnung aufgenommen hatten, nahm der chinesische Vorsitz im November zwei Quartalsberichte in die Tagesordnung auf.

18 Deutscher Bundestag. 17. Wahlperiode, Drucksache 17/14108, 25. Juni 2013, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Einvernehmensherstellung von Bundestag und Bundesregierung zum Beitrittsantrag der Republik Serbien zur Europäischen Union und zur Empfehlung von Europäischer Kommission und Hoher Vertreterin vom 22. April 2013 zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, S. 3 (Hervorhebung A.J.), unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/141/1714108.pdf>.

Serbiens vorsichtig auf die Möglichkeit des Abrückens von bestimmten, bisher als unverrückbar geltenden Positionen und die Bereitschaft zu einem gewissen Kompromiss vorbereitet werden. Die meisten Beobachter sind sich darin einig, dass nur ein konservativer Politiker wie Vučić, der ursprünglich aus dem nationalistischen Lager kommt, eine deutliche Modifizierung der Position Serbiens erreichen kann, ohne sofort seine Position oder wenigstens seine Reputation zu verlieren. Zugleich aber wollte der serbische Präsident dem Westen signalisieren, wie schwer es sein würde, einen solchen Paradigmenwechsel durchzusetzen, und um Verständnis dafür werben. So sagte er anlässlich seines Treffens mit Bundeskanzlerin Angela Merkel in Berlin im Februar 2018: „Serbien ist zu einer Lösung bereit, aber die Lösung ist, dass sowohl die eine wie auch die andere Seite etwas aufzugeben hat.“ Er fügte hinzu, dass es vielleicht am besten sei, „wenn keine Seite ganz zufrieden ist“, und dass es für Serbien am schwierigsten sei, wenn es „der einzige Verlierer“ wäre.¹⁹

Am Erreichen eines Kompromisses sind offensichtlich gerade Alexander Vučić, der das Tempo der EU-Beitrittsverhandlungen erhöhen will, einerseits sowie die EU und persönlich auch Federica Mogherini, deren Mandat im Frühjahr 2019 ausläuft, andererseits interessiert. Aber auch die USA haben ein außerordentlich starkes Interesse und werden zunehmend aktiv, was besonders den Spitzenpolitikern in Pristina recht ist, die sich schon lange mehr Führung durch die USA wünschen. In getrennten Briefen an die Präsidenten Alexander Vučić und Hashim Thaçi, einem eher ungewöhnlichen Schritt, hatte Präsident Donald Trump im Dezember nachdrücklich zu einer Einigung aufgerufen, die die Interessen beider Seiten ausgewogen berücksichtige. Die Kosovo-Führung rief er, offenbar auf die totale Zerstrittenheit der Kosovo-albanischen Parteien anspielend, dazu auf, mit „einheitlicher Stimme“ zu sprechen.²⁰ Der US-Botschafter in Deutschland, Richard Grenell, ein enger Vertrauter Trumps, empfing wenige Tage darauf Thaçi in Berlin und erneuerte Trumps Botschaft noch einmal ausdrücklich. Er drängte Thaçi, die erst im November auf serbische Waren erlassenen 100-Prozent-Importzölle zurückzunehmen, um den Dialogprozess zu entlasten. Das wesentliche Interesse der Amerikaner besteht nach Ansicht von Beobachtern allerdings darin, Russland damit den „letzten Hebel“ zu nehmen, Einfluss in Serbien und auf dem Balkan auszuüben.²¹ Das verstärkte amerikanische Engagement kommt aber inzwischen auch Belgrad nicht

19 Vucic tells Merkel he wants „both sides to lose something“, B92, 27. Februar 2018, unter: https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=02&dd=27&nav_id=103587 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

20 Zitiert in: Snezana Bjelotomic, Trump’s letter to Thaci: „I will be host to you and Vucic at the White House to celebrate historic accord“, Serbian monitor.com, 19. Dezember 2018, unter: <https://www.serbianmonitor.com/en/trumps-letter-to-thacii-will-be-host-to-you-and-vucic-at-the-white-house-to-celebrate-historic-agreement/>.

21 Vgl. Anne Gearan, Trump dangles Rose Garden treaty moment in quiet peace effort between Serbia and Kosovo, in: The Washington Post, 6. Januar 2019, unter: https://www.washingtonpost.com/politics/trump-dangles-rose-garden-treaty-moment-in-quiet-peace-effort-between-serbia-and-kosovo/2019/01/06/b32f0d76-1067-11e9-84fc-d58c33d6c8c7_story.html?noredirect=on&utm_term=.0f377ca69663.

mehr ungelegen, da man sich davon auch einen erhöhten Druck auf die kaum kompromissbereite albanische Führung Kosovos verspricht, den die Europäische Union nach serbischer Ansicht zu leisten weder bereit noch in der Lage ist. Zudem begrüßt man, dass die USA größere Flexibilität im Hinblick auf eine Lösung des Kosovo-Problems zeigen, auch mögliche Grenzkorrekturen betreffend, als die maßgeblichen EU-Staaten.

Während in Serbien unumstritten ist, dass Vučić auch die „finale Phase“ der Dialog-Verhandlungen leiten soll, besteht in Kosovo keine Einigkeit über den Verhandlungsführer, nicht einmal innerhalb der Regierungskoalition. So wurde im Herbst auf Druck des politischen Rivalen von Präsident Thaçi, Premierminister Ramush Haradinaj, mit der Absicht, die Verhandlungskompetenzen des Präsidenten zu beschneiden, ein sogenanntes Dialogteam gebildet. Dieses sollte im Januar 2019 erstmals nach Brüssel zu „Konsultationen“ reisen, wie das Büro von Federica Mogherini Ende 2018 verlauten ließ. Die Vertreter der kosovarischen Opposition hoffen darauf, nach möglichen vorgezogenen Neuwahlen 2019 die Macht zu übernehmen und den Gang der Dialogverhandlungen, von denen aus ihrer Sicht nur Serbien profitiere, radikal ändern zu können. Im Übrigen unterstellen sie, dass Thaçi, der schon die Brüsseler Vereinbarungen von 2013 unterschrieben hatte, nur seine Unantastbarkeit im Auge habe und einer Anklage durch das neue Sondergericht in Den Haag entgehen wolle. Diese Sonderkammern eines gesetzlich in Kosovo verankerten Gerichtshofes sollen nun 2019, mit einiger Verspätung, erste Anklagen gegen mutmaßliche kosovarische Täter, überwiegend Kriegsverbrecher, erheben (der Referenzzeitraum ist 1. Januar 1998 – 31. Dezember 2000), insbesondere wegen angeblichen Handels mit Organen serbischer Gefangener sowie politischer Nachkriegsmorde. Ende 2018 wurden erstmals mehr als ein Dutzend Kosovo-Albaner, meist ehemalige höhere Chargen der sogenannten Befreiungsarmee Kosovos (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës*, UÇK), für Januar 2019 zu Vernehmungen nach Den Haag einbestellt. In Serbien gibt es einerseits immer noch große Hoffnungen, dass Opfer und Angehörige durch diese neue Gerichtsstitution doch noch juristische Genugtuung erfahren könnten, andererseits aber auch äußerst große Skepsis, ob 18-20 Jahre nach den Kriegsverbrechen und Nachkriegsmorden überhaupt noch Beweise präsentiert werden können, die das Gericht überzeugen.

Über die konkrete Ausgestaltung eines rechtsverbindlichen Abkommens und die umfassende Normalisierung der Beziehungen gibt es unterschiedliche Auffassungen, auch in der EU. Kommissionspräsident Juncker erklärte, dies sei Sache Belgrads und Pristinas. Politiker einiger EU-Staaten sind der Ansicht, dass die vollständige völkerrechtliche Anerkennung Kosovos einschließlich der VN-Mitgliedschaft zwingend sei, wie das auch Spitzenpolitiker in Kosovo sehen. Vertreter anderer EU-Mitgliedstaaten sind dagegen der Auffassung, dass dies zwar wünschenswert, aber praktisch kaum durchsetzbar sei, zumal fünf EU-Mitglieder Kosovo nach wie vor nicht anerkennen (Griechenland, Ru-

mänien, Slowakei, Spanien, Zypern), und bringen informell eine *De-facto*-Anerkennung sowie einen Beobachterstatus in den VN ins Spiel. Eine eher salomonische Definition fand Mogherinis Sprecherin Maja Kocijančič im Dezember: Ein solches Abkommen müsse „zu einer dauerhaften Lösung offener Fragen führen, auf internationalem Recht beruhen, mit EU-Recht übereinstimmen und für alle Mitgliedstaaten akzeptabel sein“.²²

Das Jahr 2018 war allerdings durch eine neuerliche Zuspitzung der Spannungen zwischen Belgrad und Pristina gekennzeichnet, nicht zuletzt aufgrund der Stagnation des von der EU unterstützten Dialogs und der Ermordung des gemäßigten Kosovo-serbischen Politikers Oliver Ivanović im Januar, wobei die Ermittlungen von allen Seiten verschleppt zu werden schienen. Die Spannungen gipfelten erstmals im März in militanter Polemik von Spitzenpolitikern beider Seiten. Der serbische Dialog-Chefunterhändler Marko Đurić war von der Kosovo-Spezialpolizei unter unverhältnismäßigem Zwang, erniedrigender Behandlung und enormer Medienpräsenz festgenommen und ausgewiesen worden, da er ohne Sondergenehmigung in Kosovo unterwegs war. Während die EU und der VN-Generalsekretär zur Mäßigung mahnten, unterstellten sich beide Seiten die Nichterfüllung getroffener Vereinbarungen. Die Verhaftung Kosovo-serbischer Politiker, denen vorgeworfen wurde, serbische Mitglieder der Kosovo-Sicherheitskräfte (*Forca e Sigurisë së Kosovës*, FSK) zum Austritt aus dieser quasi militärischen Formation zu drängen, hatte im Sommer die Spannungen zusätzlich verschärft. Belgrad ist weiterhin strikt gegen die Umwandlung der aus der UÇK hervorgegangenen FSK in eine Kosovo-Armee. Am 14. Dezember verabschiedete das Parlament in Pristina mehrere Gesetze, die unter Umgehung einer eigentlich erforderlichen Verfassungsänderung, der nicht nur zwei Drittel der albanischen, sondern auch zwei Drittel der Abgeordneten der serbischen Volksgruppe hätten zustimmen müssen, die Bildung einer Armee des Kosovo festschreiben. Serbien protestierte erwartungsgemäß scharf unter Hinweis auf die Verletzung der Resolution 1244 (1999) des VN-Sicherheitsrats und des nach dem Ende des NATO-Luftkrieges unterzeichneten Abkommens von Kumanovo (Juni 1999) sowie auf die eigene Verfassung Kosovos. Belgrad fordert westliche Garantien dafür, dass Einheiten einer Kosovo-Armee nicht im mehrheitlich serbisch besiedelten Norden stationiert werden. Die Mehrzahl der NATO-Staaten und EU-Mitglieder, die die Schaffung einer Armee grundsätzlich befürworten, äußerte tiefe Besorgnis über diesen Schritt Pristinas, der früheren Absprachen zuwiderläuft; die USA und Großbritannien signalisierten hingegen Unterstützung. NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg rügte das „schlechte Timing“, womit er offensichtlich die bevorstehende entscheidende Phase der Dialogverhandlungen im Auge hatte. Auch die im November von Pristina als Antwort auf die serbische Politik der Verhinderung

22 „Trump’s letter a sign of support and encouragement“ – EU, RTK Live, 20. Dezember 2018, unter: <https://www.rtklive.com/en/news-single.php?ID=13074><https://www.rtklive.com/en/news-single.php?ID=13074>.

der Aufnahme Kosovos in internationale Organisationen²³ (zuletzt war Kosovos Aufnahmeantrag bei INTERPOL gescheitert) erlassenen Handelshindernisse für Waren aus Serbien und Bosnien und Herzegowina (100 Prozent Zollmargen) tragen nicht zur Verbesserung der Atmosphäre bei. Mehrfache Aufforderungen aus Brüssel und europäischen Hauptstädten sowie Washington, diese zurückzunehmen, zumal sie auch CEFTA-Normen widersprechen, wurden von Premierminister Haradinaj hartnäckig ignoriert.

Im Ergebnis der bisherigen Dialogverhandlungen sind die sogenannten parallelen Strukturen Serbiens im Norden des Kosovo in Bezug auf Polizei und Justiz beseitigt worden, indem die jeweiligen Kosovo-serbischen Beamten in die entsprechenden Kosovo-Behörden eingegliedert wurden; allerdings ist die quasi gesetzlose Situation in diesem Teil Kosovos mit starken ethnisch serbischen Mafiastrukturen längst nicht überwunden. Auch existieren die serbischen Strukturen im Bildungs- und Gesundheitswesen und in den lokalen Verwaltungen weiterhin. Hier besteht Belgrad – sicher nicht zu Unrecht – darauf, dass diese zumindest teilweise in einer Institution aufgehen sollen, die in der Brüsseler Vereinbarung vom April 2013 eine Schlüsselstellung einnimmt. Dabei handelt es sich um die Bildung eines Verbandes/einer Gemeinschaft der Gemeinden mit serbischer Mehrheitsbevölkerung (*Association/Community of Serb Majority Municipalities*; im Serbischen wird das Wort *zajednica* – Gemeinschaft – verwendet), der/die neben den nördlichen Gemeinden auch die Gemeinden mit serbischer Mehrheitsbevölkerung im übrigen Kosovo, wie z.B. Gračanica und Štrpce, umfassen soll. Laut Vereinbarung soll diese Institution Kompetenzen im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung, des Bildungs- und Gesundheitswesens sowie der Raumplanung haben. Während Belgrad kritisiert, dass mehr als fünf Jahre nach Unterzeichnung der Brüsseler Vereinbarung selbst das Statut dieser Institution noch nicht existiert, befürchtet man in Pristina, dass die *Association/Community* so etwas wie ein Trojanisches Pferd Serbiens sein und zu einer Art *Republika Srpska* und „bosnischen Verhältnissen“ führen könnte, was von serbischer Seite wiederum strikt dementiert wird. Serbische Spitzenpolitiker verwerfen das Urteil des Verfassungsgerichts Kosovos, wonach die Brüsseler Vereinbarung im Hinblick auf die *Association/Community* Elemente enthalte, die nicht verfassungskonform seien, und bestehen auf der Umsetzung.

Der Stellenwert, den Belgrad der Bildung der *Association/Community* beimisst, kann unschwer schon am Text der Brüsseler Vereinbarung abgelesen werden, deren erste sechs der insgesamt 15 Punkte ausschließlich diese Frage zum Inhalt haben. Pristina behauptet kategorisch, dass die *Association/Community* keine exekutiven Vollmachten haben werde, quasi eine nichtstaatliche Organisation sei und auf der Grundlage der gegenwärtig gültigen Verfassung und Gesetze, die einer Gemeinschaft von Gemeinden prinzipiell nicht im Wege

23 Serbien betrachtet jegliche Aufnahme Kosovos in eine internationale Organisation grundsätzlich als Vorwegnahme des künftigen Status, der nach Belgrader Auffassung ungeklärt ist, solange die Resolution 1244 (1999) des VN-Sicherheitsrats fortbesteht.

stehen, gebildet werden müsse. Dabei wird allerdings nicht nur außer Acht gelassen, dass man in Brüssel sicher nicht monatelang hart über einen Gegenstand verhandelt hätte, der eigentlich gar keiner Verhandlung bedarf. Kosovo-albanische Politiker und mancher EU-Vertreter scheinen auch vergessen zu haben, dass beiden Seiten immer klar war, dass Gesetzesanpassungen unumgänglich sind. Bereits einen Monat nach der Brüsseler Vereinbarung hatte man sich auf einen Plan zur Umsetzung dieser Vereinbarung (*Implementation Plan*) geeinigt, der an erster Stelle die „Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen“ auf beiden Seiten vorsieht. Das betrifft zweifellos auch die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für die *Association/Community*. Der Vorsitzende des Kosovo-Ausschusses des serbischen Parlaments, Milovan Drecun, hatte mir gegenüber bereits vor Jahren erklärt, dass eine Analyse der Kosovo-Gesetzgebung durch Rechtsexperten des Parlaments ergeben hätte, dass die Verfassung Kosovos und bis zu 40 Gesetzesakte angepasst werden müssten, um der *Association/Community* die Ausübung der vereinbarten Kompetenzen zu ermöglichen. Diese Erkenntnis scheint sich gegenwärtig, zumindest teilweise, auch in Brüssel durchzusetzen. Im April hatte Brüssel eine Viermonatsfrist (August) für die Ausarbeitung des Statuts gesetzt. Ein sogenanntes Management-Team aus ethnisch serbischen Akteuren hatte nach eigenen Angaben bis zu dem gesetzten Zeitpunkt einen Text entworfen, diesen aber weder den Behörden in Pristina noch dem Team Mogherinis vorgelegt. Grund dafür könnte die mögliche Bereitschaft Belgrads sein, diesen Punkt der Brüsseler Vereinbarung zu relativieren, falls es im Zuge der Verhandlungen zu Grenzkorrekturen zugunsten Serbiens kommen würde.

Seit langem zeichnet sich ab, dass der Status des mehrheitlich serbisch besiedelten Nordens Kosovos ein entscheidendes Element einer Lösung darstellen könnte. Die mögliche Wiederangliederung des Nordens an Zentralserbien wird dabei von den meisten EU-Staaten ausgeschlossen, da man befürchtet, durch (erneute) Grenzänderungen die Box der Pandora weiter zu öffnen, die mit der Anerkennung der Kosovo-Szession allerdings schon ziemlich weit geöffnet worden ist. Diese Option wird in einigen Kreisen Belgrads und Pristinas aber dennoch weiter diskutiert.

Im September räumte Vučić öffentlich ein, dass seine Vorstellungen einer Kosovo-Lösung gescheitert seien. War im Frühjahr von Beobachtern noch hinter vorgehaltener Hand und ungläubig geflüstert worden, dass Vučić mit dem viel beschworenen Kompromiss die Wiederangliederung des serbisch dominierten Kosovo-Nordens an Zentralserbien im Auge haben könnte,²⁴ wurde dies im

24 Im Juli hatte Vučić dem Zagreber Globus erstmals relativ deutlich zu verstehen gegeben, dass Kosovo zwar verloren sei, man sich aber so viel wie möglich „zurückholen“ wolle, womit ganz offensichtlich der Norden Kosovos gemeint war. Das war als Sensation gemeldet worden. Vgl. Darko Hudelist, *Nacionalna izdaja ili ...? Aleksandar Vučić iznenada nazvao reportera Globusa*. „Svi Srbi znaju da su izgubili Kosovo ...“ [Nationaler Verrat oder ...? Aleksandar Vučić ruft überraschend Reporter des Globus an: „Alle Serben wissen, dass sie Kosovo verloren haben ...“], in: *Globus*, 25. Juli 2018, unter: <https://www.jutarnji.hr/globus/Globus-politika/aleksandar-vucic-iznenada-nazvao-reportera-globusa-svi-srbi-znaju-da-su-izgubili-kosovo/7652250/>.

Spätsommer schon überall *en detail* diskutiert, auch international. Während sich die deutsche Kanzlerin, die britische Premierministerin, etliche westliche und Balkan-Politiker, Wissenschaftler und Journalisten strikt gegen erneute Grenzveränderungen aussprachen und vor Dominoeffekten warnten, sah die US-Administration unter Trump das gelassener. Wenn sich beide Seiten auf eine Lösung einigten, die die Stabilität in der Region erhöhe, statt sie zu gefährden, würden die USA das akzeptieren können, hieß es. Entscheidend aber war, dass Vučić harsche Kritik in Zentralserbien selbst und von der Mehrheit derjenigen Kosovo-Serben, deren Siedlungsgebiete nach einer eventuellen Abtrennung des Nordens in Kosovo verbleiben würden, entgegenschlug. Sowohl die äußerst einflussreiche Serbische Orthodoxe Kirche als auch die eher schwache, seit den 1990er Jahren im Westen als pro-europäisch apostrophierte Opposition und auch die extrem-nationalistische Opposition, wandten sich vehement gegen eine „Lösung“, die unter Bruch der geltenden Verfassung die endgültige Aufgabe des serbischen Souveränitätsanspruches auf *Kosovo und Metohija* bedeuten würde. Hinzu kam, dass offenbar auch Russland einer solchen Variante mehr als kritisch gegenüberstand. Vučić hatte nach eigenen Angaben bei seinem Besuch in Moskau am 2. Oktober allein diesem Thema fast eine Stunde seines Gesprächs mit Präsident Wladimir Putin gewidmet, diesen aber wohl nicht überzeugen können. Dazu beigetragen hatte laut Beobachtern wohl auch der Umstand, dass man der Zusicherung Vučićs, dass Serbien der NATO fernbleiben werde, nicht mehr voll vertrauen würde. Aber nicht nur der serbische Präsident bekam ernste Probleme im eigenen Land. Auch sein Gegenspieler, Kosovos Präsident Thaçi, der sozusagen im Gleichklang mit Vučić von „Grenzkorrekturen“ sprach, wurde nicht nur von der Opposition, sondern auch von Regierungschef Haradinaj und einflussreichen Politikern seiner eigenen Partei, darunter Parlamentspräsident Kadri Veseli, ausgebremst. Und das, obwohl er versprochen hatte, die Eingliederung der südserbischen Gemeinden Preševo, Medveđa und Bujanovac mit hohem Albaneranteil in das Kosovo in Brüssel anzusprechen – ohne jedoch Serbien eine Gegenleistung zuzusagen. Aleksandar Vučić hatte sich in der ersten Jahreshälfte 2018 mit hochrangigen Vertretern in Washington, Brüssel und Paris getroffen, darunter zweimal mit der deutschen Kanzlerin Merkel in Berlin sowie mit Präsident Putin in Moskau, dessen Gegenbesuch Anfang 2019 erfolgen soll. Nach seiner Rückkehr zeigte er sich allerdings eher pessimistisch und enttäuscht über die Gespräche mit den meisten der westlichen Politiker. Diese sähen die Kosovo-Frage als erledigt an und seien nicht an einem Kompromiss interessiert, den er der serbischen Öffentlichkeit vorlegen könnte. Vučić stellte mehrfach klar, dass ein „eingefrorener Konflikt“ aus seiner Sicht eine der schlechtesten Optionen sei. Im Mai erklärte er: „Die Lösung muss von einer Mehrheit akzeptiert werden, sonst erleben wir sofort eine neue Welle des serbischen Nationalismus. [...] Heute würden wohl drei Viertel der Serben den Konflikt lieber einfrieren, als

einen Kompromiss zu akzeptieren.²⁵ Dass er hier wohl nicht ganz falsch liegt, scheinen die harschen Reaktionen konservativer und nationalistischer Kräfte und insbesondere auch der Serbischen Orthodoxen Kirche zu zeigen. Umfragen haben ergeben, dass allerdings 63 Prozent der Befragten einen „eingefrorenen Konflikt“ für die gegenwärtig beste Lösung halten würden und 52 Prozent sich selbst den Einsatz der serbischen Armee im Falle einer „Okkupation“ des Nordens vorstellen könnten.²⁶

Eine nicht zu unterschätzende Hürde für einen klaren Paradigmenwechsel stellt auch die Verfassung Serbiens dar, in der bereits in der Präambel Kosovo als Bestandteil Serbiens definiert wird und die 2006 durch ein Referendum bestätigt wurde. Zwar mussten alle bisherigen EU-Beitrittskandidaten Verfassungsänderungen durchführen, Serbien müsste aber offenbar zusätzlich auch diese Definition und alle Hinweise auf Kosovo als Teil Serbiens streichen. Eine Verfassungsänderung erlangt jedoch nur Gültigkeit, wenn mindestens 50 Prozent aller registrierten Wähler an einem Verfassungsreferendum teilnehmen, wovon wiederum 50 Prozent zustimmen müssen. Dies zu erreichen würde eine einheitliche Position und eine enorme Kraftanstrengung der politischen Klasse Serbiens voraussetzen, was gegenwärtig kaum absehbar ist. Aber selbst wenn in Serbien eine Kompromisslösung der Kosovo-Frage Akzeptanz finden würde, ist die Kuh natürlich erst vom Eis, wenn das auch in Kosovo der Fall sein wird. Ende 2018 scheint es bei Betrachtung aller internen Hindernisse in Belgrad und Pristina sowie der internationalen Positionen und Diskussionen insgesamt, und trotz der neuen Dynamik, die das verstärkte US-Engagement ausgelöst hat, eher unrealistisch, dass eine abschließende Lösung der Kosovo-Frage kurzfristig möglich sein wird.

Fazit

Einige Beobachter meinen, die Politiker der Region würden die Angst des Westens vor neuen Konflikten im westlichen Balkan lediglich dazu ausnutzen, Zugeständnisse auf dem Weg in die EU zu erzwingen.²⁷ Das bezieht sich auf das Schüren von Ängsten vor überbordendem Nationalismus, ungelösten bila-

25 Zitiert in: Matthias Beermann, „Liebt das Land eurer Kinder!“, in: Rheinische Post, 17. Mai 2018, unter: https://rp-online.de/politik/ausland/serbiens-praesident-aleksandar-vucic-will-loesung-fuer-den-kosovo-mitbestimmen_aid-22687251.

26 Vgl. Serbians like ruling party, and frozen conflict – poll, in: B92, 8. Juni 2018m unter: https://www.b92.net/eng/news/society.php?yyyy=2018&mm=06&dd=08&nav_id=104359.

27 Vgl. Jenny Nordman, Nationalismus, EU-Integration und Stabilität im Westbalkan, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, Baden-Baden 2016, S. 165-179, hier insbesondere S. 170; Andreas Ernst, Die Politiker auf dem Balkan spielen geschickt mit Europas Ängsten, in: Neue Zürcher Zeitung, 28. Februar 2018, unter: <https://www.nzz.ch/international/realpolitik-mit-werten-ueberzueckert-die-neue-erweiterungsstrategie-der-eu-auf-dem-balkan-ist-die-alte-ld.1361380>.

teralen Konflikten, zunehmenden äußeren Einflüssen auf die Region, Kriminalität, Korruption, den Export von organisierter Kriminalität und Terrorismus. Es sei ein frommer Wunsch, anzunehmen, dass die Beitrittsperspektive einen Anreiz für nachhaltige Fortschritte in diesen Ländern biete. Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Ungarn zeigten, dass dies schon bisher nicht funktioniert hat. Zoran Arbutina mahnt zur Vorsicht und kommentiert bei der Deutschen Welle, dass die Ankündigung einer Beitrittsperspektive in nicht allzu ferner Zukunft die herrschenden Eliten jedoch eher fester im Sattel sitzen lasse. Als bestes Beispiel hierfür nennt er den serbischen Präsidenten Vučić, der es hervorragend verstehe, „die russische oder die chinesische Angstkarte zu spielen. Gleichzeitig präsentiert er sich als modern, pragmatisch und europaorientiert. Dafür wird er in Brüssel wie in Berlin als ultimativer Stabilitätsfaktor auf dem Balkan hofiert, sein autokratischer Regierungsstil, die Gängelung der Opposition und die Gleichschaltung der Presse hingegen ignoriert und toleriert.“²⁸ Die Europäische Union scheint hier in der Tat vor einem Dilemma zu stehen, das der Quadratur des Kreises nahekommt. Der von der bulgarischen Präsidentschaft im Mai 2018 in Sofia ausgerichtete EU-Westbalkan-Gipfel, an dem der spanische Ministerpräsident nicht teilnahm, um auf einem Foto nicht gemeinsam mit den kosovarischen Spitzenpolitikern erscheinen zu müssen, war die erste derartige Veranstaltung nach dem Thessaloniki-Gipfel 2003. Die bereits vor 15 Jahren eröffnete Beitrittsperspektive für die Westbalkan-Partner wurde hier erneut bekräftigt. Auch wenn die Kommission wieder und wieder klarstellt, dass ja niemandem ein Beitrittsdatum versprochen wurde und der für Serbien und Montenegro genannte Termin 2025 lediglich als Ansporn für zügiges und konsequentes Reformhandeln gedacht sei – offenbar um Befürchtungen einiger Mitgliedstaaten zu zerstreuen, dass die früheren Fehler der EU sich wiederholen könnten – gibt es natürlich auch eine andere, nicht minder problematische Seite. Eine unklare Beitrittsperspektive könnte nämlich sehr wohl auch zu Enttäuschung und zum Erlahmen des Enthusiasmus der klar pro-europäischen Kräfte in Serbien (und in der Region) führen und zugleich die Unterstützung der Reformen durch die Öffentlichkeit schwächen. In einem solchen Fall wäre es dann auch umso komplizierter, die Bevölkerung nachhaltig von den Vorteilen der EU-Mitgliedschaft zu überzeugen. In Serbien hat es in den letzten fünf Jahren bereits einen deutlichen Rückgang der öffentlichen Zustimmung gegeben, aber noch ist die knappe Mehrheit der Bevölkerung für einen EU-Beitritt. Der Brexit tut ein Übriges. So haben etwa radikal-nationalistische Kräfte 2017 einen Auftritt des EU-Botschafters und Leiters der EU-Delegation in Serbien von 2013-2017, eines renommierten britischen Diplomaten, im Nationalparlament Serbiens unter Hinweis auf das beabsichtigte Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU verhindert. Hinzu

28 Zoran Arbutina, Kommentar: Der Westbalkan und die EU – Eine falsche Botschaft aus falschen Gründen, Deutsche Welle, 25. Februar 2018, unter: <http://www.dw.com/de/kommentar-der-westbalkan-und-die-eu-eine-falsche-botschaft-aus-falschen-gr%C3%BCnden/a-42714084>.

kommt die Kosovo-Problematik. Beobachter stellen sich die Frage, ob denn die serbische Öffentlichkeit eher rational für einen EU-Beitritt stimmen wird oder doch eher emotional und sich damit faktisch gegen einen Beitritt stellen würde, wenn die *De-jure*-Aufgabe des *de facto* verlorenen Kosovos der Preis wäre.

Angesichts der skizzierten Probleme könnte sich durchaus die Frage stellen, ob die EU Serbien und den anderen Staaten des Westbalkans denn tatsächlich eine sofortige Vollmitgliedschaft anbieten muss, oder ob es ratsam sei „zunächst eine gemeinsame Handelszone oder eine privilegierte Partnerschaft anzustreben. Es muss eine Form der Zusammenarbeit gefunden werden, welche die wirtschaftlich schwachen Länder einerseits schützt und andererseits die Entwicklung einer demokratischen Zivilgesellschaft fördert. Aber eben [zunächst, A.J.] außerhalb der EU.“²⁹

Ist Serbien nun an einem Scheideweg? Die Frage scheint verkürzt und kaum zielführend. Belgrad hat in den letzten Jahren wiederholt unzweideutig klargestellt, dass die EU-Integration des Landes die erste Priorität der Außenpolitik Serbiens ist, und hat, trotz aller Mängel, durchaus beachtenswerte Fortschritte erzielt. Auch wenn einige serbische Politiker wie Verteidigungsminister Alexander Vulin angesichts des enormen westlichen Drucks in der Kosovo-Frage Vučić im letzten Jahr wiederholt aufgefordert haben, die Beziehungen zur EU zu überdenken, ist das wohl eher an die eigene politische Klientel gerichtet. Es ist aber wohl auch als Aufforderung an den Westen zu verstehen, diesen Druck nicht zu überziehen. Demgegenüber hat Serbien nicht die Absicht, der von Russland geführten Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), in der es einen Beobachterstatus hat, beizutreten, genauso wenig wie der NATO, an deren Manövern Serbien sogar umfangreicher als an Aktivitäten der OVKS teilnimmt. Es strebt auch nicht die Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) an.

Trotz erklärtermaßen klarer EU-Orientierung wird Serbien an seinen auch historisch und kulturell determinierten Beziehungen (Slawentum, Orthodoxie) mit der Russischen Föderation festhalten und diese ausbauen. Nicht zuletzt aufgrund der Unterstützung der Kosovo-Position Serbiens durch die Vetomacht Russland im VN-Sicherheitsrat sind diese noch enger geworden und werden als unerlässlich erachtet. Vor eine Entweder-oder-Entscheidung, vor der nach Meinung von Beobachtern die Ukraine im Jahr 2013 stand, sollte man Serbien offensichtlich nicht stellen. Das scheinen auch viele in der EU erkannt zu haben. Trotz des allgemein akzeptierten Erfordernisses, dass ein Beitrittskandidat spätestens zum Zeitpunkt des Beitritts seine Außenpolitik mit derjenigen der EU in Übereinstimmung bringt, könnte es sich als bedenklich erweisen, von Serbien den Anschluss an die Sanktionspolitik der EU gegenüber

29 Ebenda.

Russland zu erwarten³⁰ – zumal zu einem Zeitpunkt, da eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten längst erkannt haben, dass eine Änderung der Politik Russlands durch Sanktionen eine von der Realität nicht gedeckte Vorstellung ist. Zudem sieht man in Belgrad sehr wohl, dass diese Sanktionen auch vielen Mitgliedstaaten wirtschaftlich erheblich Schaden zufügen, nicht aber den USA. Als eher abwegig erscheint auch die Befürchtung mancher westlicher Politiker, dass Serbien sich als Trojanisches Pferd Russlands in der EU erweisen könnte. Der gute Gesprächsdraht, den serbische Politiker zu Russland haben, könnte im Gegenteil auch bei der Überwindung der Sprachlosigkeit zwischen Moskau und dem Westen nützlich sein. So war Belgrad bereits zweimal der neutrale Ort, auf den sich der amerikanische und der russische Unterhändler im Ukrainekonflikt, Kurt Volker und Wladislaw Surkow, für ihre Treffen einigen konnten.

30 Einige EU-Mitgliedstaaten blockieren die Öffnung des Kapitels 31 (Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik) unter Hinweis darauf, dass sich Serbien Sanktionen gegen Russland nicht angeschlossen hat.

Ein diplomatisches Märchen oder die übliche Geopolitik? Eine kritische Betrachtung des Abkommens zwischen Athen und Skopje

Der Hintergrund des Namensstreits und seine Folgen

Der sogenannte Namensstreit zwischen Griechenland und der Republik Mazedonien hat eine lange und einzigartige Geschichte. Da es in der vorliegenden Analyse nicht in erster Linie um den Namensstreit geht, soll nur kurz auf seine wichtigsten Aspekte eingegangen werden.¹ Paradoxerweise wurde der Streit zu Beginn der 1990er Jahre vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) nicht etwa gelöst, sondern vielmehr ausgelöst – d.h. politisch und juristisch vorgezeichnet. Bedenken hinsichtlich der Sicherheit in der Balkanregion, die damals völlig berechtigt waren, dienen inzwischen als „Feigenblatt“ zur Tarnung der Machtpolitik in der Region und in der Republik Mazedonien. Dass dieser Streit 2018, in einer Zeit, in der sich der Zustand des Territoriums des ehemaligen Jugoslawiens radikal von demjenigen in den 1990er Jahren unterscheidet, fortbesteht, ist nicht nur ein Indiz für die Ohnmacht und die politische Schwerfälligkeit der im Sicherheitsrat vertretenen Weltmächte. Es zeigt auch, dass der Name Mazedonien für viel mehr steht als das, was ausländische Beobachter gern als „lächerliche und absurde“ Meinungsverschiedenheit zwischen zwei Balkanstaaten bezeichnen. Die tiefen Wurzeln dieses Streits können ein Jahrhundert zurückverfolgt werden, zumindest aber bis zum griechischen Bürgerkrieg und zum Beginn des Kalten Krieges. Die Unabhängigkeitserklärung von 1991 weckte Geister wieder auf, die lange geschlafen hatten. Da die VN nicht in der Lage waren, den großen Konflikt im ehemaligen Jugoslawien zu bewältigen, waren sie darauf bedacht, wenigstens einen (potenziellen) Konflikt zu verhindern – und zu lösen: Trotz der Tatsache, dass Mazedonien alle Voraussetzungen für eine VN-Mitgliedschaft gemäß Artikel 4 der Charta der Vereinten Nationen erfüllte,² wurde ihm eine zusätzliche Bedingung, die

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2018.

1 Denjenigen, die an dem Streit interessiert sind, seien zumindest die folgenden wichtigen wissenschaftlichen Werke empfohlen: Mircela Dzuvalakovska Casule/Jana Lozanoska/Maciej Kaczorowski/Donče Tasev/Trajče Rušev/Dragan Antonov (Hrsg.), *The Name Issue Revisited. An Anthology of Academic Articles*, Skopje 2012; Svetomir Shkaric/Dimitar Apasiev/Vladimir Patchev (Hrsg.), *The Name Issue: Greece and Macedonia. Name Dispute between Greece and Macedonia*, Skopje 2009, unter: https://www.academia.edu/2592095/THE_NAME_ISSUE_-_Greece_and_Macedonia.

2 Vgl. Charta der Vereinten Nationen, Artikel 4, Vereinte Nationen, UNRIC, Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen, unter: <https://www.unric.org/de/charta>.

den Namen des Landes betraf, auferlegt. Kurz: Mazedonien wurde unter Verstoß gegen die Charta in die VN aufgenommen.³ Seitdem wird der Staat als „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ bezeichnet – eine bizarre Bezugnahme auf einen Staat, den es nicht mehr gab. Später wurde dort die erste Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen (*United Nations Preventive Deployment Force*, UNPREDEP) überhaupt stationiert, um den negativen Frieden zu überwachen.

Mindestens zweimal in ihrer kurzen politischen Geschichte wurde die Republik Mazedonien als „Erfolgsgeschichte“ bezeichnet. Nachdem sie eine gewaltsame Sezession vermieden und die erste Präventivmission der VN aufgenommen hatte, wurde sie als eine „Erfolgsgeschichte“ präventiver Diplomatie gewürdigt. Den Frieden in der turbulenten Region aufrechtzuerhalten erwies sich als schwierig. So griff die Gewalt aus dem Kosovo auf das Land über und goss Öl ins Feuer der bestehenden inneren Widersprüche, was 2001 zum Ausbruch eines bewaffneten Konflikts führte. Der nur kurz anhaltende interethnische Konflikt wurde mit Hilfe internationaler Vermittlung durch die USA und die EU beendet: Mit dem Rahmenabkommen von Ohrid wurde das Modell der Machtteilung in die Verfassung eingeführt, was als wundersamer Akt der Entschärfung nach einem Konflikt gepriesen wurde. Die internationale Gemeinschaft war sich einig: Die Überführung des Abkommens in verfassungsrechtliche Bestimmungen hatte den interethnischen Konflikt beendet, und Mazedonien war erneut eine „Erfolgsgeschichte“. Somit war nur noch das Problem des Namensstreits zu lösen, da er nicht nur die vollständige Aufnahme Mazedoniens in die NATO verhinderte, sondern auch den Prozess des internationalen *State-Building* beeinträchtigte. Nach einiger Zeit erklärte die internationale Gemeinschaft den Namensstreit zum Sicherheitsproblem, womit sich der Diskurs wieder ganz am Anfang auf dem Stand der neunziger Jahre befand.⁴ Je näher Mazedonien der Erfüllung der Beitrittskriterien kam, desto mehr wurde es durch das Veto Griechenlands zurückgeworfen. Statt für die erreichten Reformergebnisse Anerkennung zu erhalten, hielten die Tantalusqualen des kleinen Staates an. Die Zurückweisung Mazedoniens seitens der NATO auf dem NATO-Gipfel 2008 stellte die Weichen für eine wichtige politische Kehrtwende: Statt ihre vergeblichen Reformbemühungen fortzusetzen, nutzte die politische Elite den Frust im Land dazu, ihre Herrschaft zu festigen, indem sie eine nationale Gesinnung und den Nationalstolz förderte. Das berüchtigte Projekt „Skopje 2014“ mit seinen Denkmälern veranschaulichte dies am deutlichsten. Hinter der Fassade entstand jedoch ein von Interessengruppen vereinnahmter Staat. Die 2006 begonnene Amtszeit des ehemaligen Ministerpräsidenten Nikola Gruevski wurde 2016 durch eine klassische „farbige Revolu-

3 Vgl. Igor Janev, Legal Aspects of the Use of a Provisional Name for Macedonia in the United Nations System, in: *American Journal of International Law* 1/1999, S. 155.

4 Vgl. Biljana Vankovska, the EU integration as a security discourse: the curious case of the Republic of Macedonia, in: Heinrich Böll Stiftung magazine for south-eastern Europe agenda 5/2011, S. 5-6, unter: https://ba.boell.org/sites/default/files/agenda_5_engl.pdf.

tion“ beendet, die fast zwei Jahre, von 2014 bis 2016, andauerte. Bei den Wahlen 2016 gewann seine Partei, die Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei für Mazedonische Nationale Einheit (VMRO-DPMNE), zwar die meisten Sitze, es gelang es ihr jedoch nicht, eine Koalition zu bilden, da ihr albanischer Partner, die Demokratische Union für Integration (DUI), unter starkem internationalen Druck stand, die politische Zusammenarbeit nicht fortzusetzen. Nach einer langen verfassungsrechtlichen und politischen Geduldsprobe, die sogar sicherheitsrelevante Züge annahm und mit den dramatischen Ereignissen vom 27. April 2017 ihren Höhepunkt fand,⁵ bildete die Sozialdemokratische Liga Mazedoniens (SDSM) in Koalition mit einigen albanischen Parteien eine neue Regierung. Neuer Ministerpräsident wurde Zoran Zaev, der während des Abhörskandals, den er selbst anhand von Telefonschnittstellen aufgedeckt hatte, große Popularität erlangt hatte. Das von seiner Regierung lancierte neue Motto hieß „Leben für alle“. Statt jedoch den Staat zu liberalisieren und die Erwartungen der Bevölkerung zu erfüllen, wandte sich die Regierung beinahe umgehend der „Lösung“ der außenpolitischen Probleme mit Bulgarien und Griechenland zu. Einige Beobachter sehen dafür zwei Gründe: Erstens hatte Zaev sich gegenüber der internationalen Gemeinschaft verpflichtet, im Gegenzug für deren Unterstützung alles zu tun, um die Aufnahme des Landes in die NATO zu erleichtern. Zweitens ist es für die Regierung eines schwachen Staates leichter, die Mitgliedschaft in der NATO zu erreichen, als Wohlstand zu schaffen und die Erwartungen der Bürger zu erfüllen.

Für ausländische Beobachter schien die Unterzeichnung des sogenannten Prespa-Abkommens⁶ zwischen Skopje und Athen über den Namenswechsel

5 Nach mehr als zwei Monaten friedlicher Straßenproteste stürmten die Demonstranten am 27. April 2017 das mazedonische Parlamentsgebäude als Reaktion auf die Wahl eines neuen Parlamentspräsidenten, die gegen die Verfassung und den Verhaltenskodex des Parlaments verstieß. Der Vorwand für die Massendemonstrationen war die sogenannte Tirana-Plattform, eine Liste ethnischer Forderungen, die von den Führern der albanischen Parteien im Januar 2017 als Bedingung für die Bildung einer neuen Regierung aufgestellt worden war. An den Zusammenstößen vom 27. April waren eine Gruppe gewalttätiger Demonstranten und einige Abgeordnete beteiligt. Unter den Verletzten befand sich auch der zukünftige Ministerpräsident Zaev. Das Gerichtsverfahren gegen die Demonstranten und die Organisatoren dauert noch an, die Anklage gegen die oppositionellen Parlamentarier diente jedoch als Druckmittel: Ihre Amnestie half Zaev, die für die Verfassungsänderung Ende 2018 erforderliche Zweidrittelmehrheit zu erreichen. Ausführlicher hierzu siehe: Sinisa Jakov Marusic, Macedonia Moves Forward With Amnesty Law, BalkanInsight, 13. Dezember 2018, unter: <https://balkaninsight.com/2018/12/13/macedonia-amnesty-law-moves-forward-12-13-2018/>.

6 Final Agreement for the Settlement of the Differences as Described in the United Nations Security Council Resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the Termination of the Interim Accord of 1995, and the Establishment of a Strategic Partnership between the Parties, Prespes, 17. Juni 2018, unter: <http://morm.gov.mk/wp-content/uploads/2018/08/spogodbaven.pdf>. Aus praktischen Gründen wird es im vorliegenden Beitrag als Prespa-Abkommen bezeichnet. Der Name hat noch eine weitere symbolische Bedeutung: Das Rahmenabkommen von 2001, das den interethnischen Konflikt in Mazedonien beendete, wird meist als Rahmenabkommen von Ohrid bezeichnet, da die Verhandlungen am Ohridsee stattfanden. Der Prespasee liegt direkt hinter dem Galičica-Gebirge und ist nun ebenfalls ein berühmter

am 17. Juni 2018 die dritte Erfolgsgeschichte zu sein. Die beiden Ministerpräsidenten, Zoran Zaev und Alexis Tsipras, wurden sogar als mögliche Kandidaten für den Friedensnobelpreis gehandelt.⁷ Eine aus über 40 namhaften ausländischen Wissenschaftlern bestehende Gruppe beeilte sich, das Abkommen in einem offenen Brief zu begrüßen. Ihnen zufolge war das Abkommen nicht nur historisch, sondern müsse auch entsprechend gewürdigt werden. Gleichzeitig wurde Kritikern auf beiden Seiten vorgeworfen, Hardliner und Extremisten zu sein.⁸ Eine weitere, aus über 70 bekannten mazedonischen und ausländischen Wissenschaftlern, darunter der international renommierte Schriftsteller Milan Kundera, bestehende Gruppe mahnte nach der sorgfältigen Analyse aller möglichen politischen, gesellschaftlichen und juristischen Konsequenzen der Implementierung des Abkommens in einem gemeinsam verfassten Schreiben, dass es für einen unbegründeten Optimismus zu früh sei. Leider lehnten sämtliche westlichen Mainstream-Medien es ab, das Schreiben zu veröffentlichen, sodass es schließlich auf einem digitalen Portal mit begrenzter internationaler Reichweite erschien.⁹

Der dunkle Weg nach Prespa:¹⁰ Prolog zum Abkommen

Zum Verständnis der Entwicklungen, die seit dem Abschluss des Prespa-Abkommens eingetreten sind und zu der tiefen verfassungsrechtlichen und politischen Krise in der Republik Mazedonien geführt haben, ist eine kurze Darstellung seines Zustandekommens notwendig. Der Weg zur Hölle ist bekanntlich mit guten Vorsätzen gepflastert. Am Tag der Unterzeichnung schien die Sonne und Motorboote brachten die mazedonische Delegation zu dem kleinen Hafen, in dem die Honoratioren sich eingefunden hatten, um den erwarteten Triumph zu feiern. Zufällig hatte der VN-Sonderbeauftragte Matthew Nimetz an diesem Tag auch Geburtstag. Die Gruppe begab sich dann auf die mazedonische Seite

Ort, an dem ein weiteres Abkommen angeblich einen jahrelangen Disput zwischen Griechenland und Mazedonien beendet hat.

- 7 Edward P. Joseph, Mitglied der International Crisis Group (ICG), war der erste, der den Friedensnobelpreis in einem vor der Unterzeichnung des Abkommens veröffentlichten Artikel ins Gespräch brachte. Vgl. Edward P. Joseph, Alexis Tsipras Deserves the Nobel Peace Prize, in: Foreign Policy, 15. Juni 2018, unter: <https://foreignpolicy.com/2018/06/15/alexis-tsipras-deserves-the-nobel-peace-prize/>. Wenige Monate später war diese Ansicht vermehrt in den Medien zu finden. Vgl. z.B. Georgi Gotev, Tsipras and Zaev reportedly in the running for Nobel Peace Prize, Euractiv, 3. Oktober 2018, unter: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/tsipras-and-zaev-reportedly-in-the-running-for-nobel-peace-prize/>.
- 8 Vgl. Historic deal on shared Macedonian identity must be honoured, The Guardian, 20. Juli 2018, unter: <https://www.theguardian.com/global/2018/jul/20/historic-deal-on-shared-macedonian-identity-must-be-honoured>.
- 9 Vgl. Letter to the Editor: Academics Take Issue With Prespa Agreement, Balkan Insider, 29. August 2018, unter: <https://www.balkaninsider.com/letter-to-the-editor-academics-take-issue-with-prespa-agreement/#menu-main-slide>.
- 10 Das Abkommen wurde in dem Dorf Nivitsi (griechisch: Psarades) nahe des Prespasees auf der griechischen Seite der Grenze unterzeichnet. Von der mazedonischen Öffentlichkeit wird es jedoch meistens als Prespa-Abkommen bezeichnet.

des Sees, um beim Mittagessen zu feiern. Alles wirkte idyllisch und nur wenige Teilnehmer zeigten sich vorsichtig und riefen dazu auf, sich mit dem Feiern zurückzuhalten. Am selben Abend setzte die Polizei Blendgranaten und Tränengas gegen friedliche Demonstranten vor dem Parlamentsgebäude in Skopje ein. Fast augenblicklich reagierten die Medien wie untereinander abgestimmt und beschuldigten die Demonstranten gewaltsamer Handlungen.¹¹ Der Tag, der als historisch bejubelt wurde, markierte den Beginn einer langen Reihe von Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit und demokratische Grundsätze mit dem Ziel, die Namensänderung und die geopolitische Agenda voranzutreiben. Professor James Pettifer von der Universität Oxford vertrat sogar die Ansicht, dass die Gespräche, die zu dem Abkommen geführt hatten, von einem gewissen Grad an Zwang geprägt waren und darauf abzielten, einen kurzfristigen potenziellen Vorteil um den Preis zunehmender regionaler Instabilität zu erlangen.¹²

Nach Jahrzehnten formeller VN-Vermittlung durch Nimetz sah es so aus, also ob die beiden Parteien in den Monaten vor der Unterzeichnungszeremonie einen großen Schritt in Richtung direkter bilateraler Verhandlungen zwischen den Außenministern und den beiden Ministerpräsidenten gemacht hätten. Das Bild, das sich der Öffentlichkeit in beiden Ländern bot, war jedoch das einer Situation, die eher einem Ringkampf glich, vor allem zwischen den beiden Außenministern, Nikola Dimitrov und Nikos Kotzias. Andererseits ließen die Berichte über die Treffen der beiden Ministerpräsidenten, insbesondere die Interviews mit Zoran Zaev, vermuten, dass die Gespräche warm, freundlich und fast schon intim verlaufen waren, ohne jeglichen Verweis auf „rote Linien“ (d.h. den Schutz nationaler Interessen) von mazedonischer Seite. In einem Interview mit dem griechischen Fernsehen wandte Zaev sich an die griechische Öffentlichkeit und erklärte explizit, dass er keineswegs über rote Linien nachdenke, sondern es bevorzuge, an Lösungen zu glauben.¹³ Mit der Anerkennung des neuen Namens mit Wirkung *erga omnes* (auch in der inländischen Rechtsordnung und politischen Ordnung) und der Änderung der Verfassung bedeu-

-
- 11 Die Autorin befand sich unter den Demonstranten und erlebte die brutale Gewaltanwendung mit. Einige Teilnehmer der „farbigen Revolution“ bezeugten, eine solche Gewalt habe es zuvor noch nie gegeben – nicht während des Gruevski-Regimes und nicht bei den Massenprotesten 2015. Vgl. Apasiev: Učestvuvav na site protesti na „šarenite“, no ne se sečavam na SOLZAVCI i ŠOK-BOMBI!? [Apasiev: Ich nahm an allen „farbigen“ Revolutionen teil, aber ich kann mich nicht an Tränengas und Schockbomben erinnern], Ekonomski.mk, 18. Juni 2018, unter: <https://ekonomski.mk/apasiev-uchestvuvav-na-site-protesti-na-sharenite-no-ne-se-sekjavam-na-solzavci-i-shok-bombi/>.
 - 12 Vgl. Marjan Veleviski, Makedonija se stava vo vazalska položba kon Grcija [Mazedonien befindet sich in einer Vasallen-Position gegenüber Griechenland], Interview mit James Pettifer, in: Nova Makedonija, 7. Juli 2018, unter: <https://www.novamakedonija.com.mk/makedonija/македонија-се-става-во-вазалска-полож>.
 - 13 In einem Interview mit dem griechischen Fernsehsender Alpha TV vom 8. Januar 2018 stellte Zoran Zaev eine metaphorische Verbindung zu dem mythischen Labyrinth und dem Minotaurus her, wobei er sich selber als Theseus und sein Gegenüber als Ariadne darstellte. Siehe unter: https://www.youtube.com/watch?time_continue=3&v=xsrZJ4vBSsY.

tete das Prespa-Abkommen faktisch den Bruch des unausgesprochenen gesellschaftlichen und politischen Konsenses über die „roten Linien“ und die Aufgabe der beiden wichtigsten Säulen der mazedonischen Politik im Zusammenhang mit dem Namensstreit.

Die Öffentlichkeit wurde im Dunkeln gelassen. Über den Verlauf der Verhandlungen wurden so gut wie keine offiziellen Informationen weitergegeben. Die einzigen Nachrichten stammten aus den griechischen Medien – und erwiesen sich als korrekt. Regierungsvertreter wiederholten immer wieder dasselbe Mantra: Wir geben keine Einzelheiten bekannt, um den schwierigen Prozess und seinen letztendlichen Erfolg nicht zu gefährden. Der vorgeschlagene zukünftige Name „Ilinden-Mazedonien“, auf den sich die Ministerpräsidenten angeblich auf dem EU-Westbalkan-Gipfel in Sofia geeinigt hatten,¹⁴ diente als politisches Barometer, mit dem die Reaktion der Öffentlichkeit getestet werden sollte. Es war auch ein Trick, um die Opposition zur Einnahme einer klar patriotischen Haltung zu bewegen, dann aber dem Namen „Ilinden-Mazedonien“ nicht zuzustimmen und somit ihr wahres Gesicht zu zeigen. Sobald Tsipras wieder nach Griechenland zurückgekehrt war, entdeckte die griechische Seite jedoch „irredentistische Ansprüche“ in Ilinden.¹⁵ Noch schlimmer für die mazedonische Seite war, dass es Zaev weder gelang, einen politischen Konsens noch ein inklusives und kooperatives politisches Klima mit der Opposition und dem Präsidenten der Republik herzustellen.¹⁶

Für die Bevölkerung waren die wenigen Tage vor dem 17. Juni besonders angespannt. Innerhalb von Minuten schlug die Stimmung um. Das Abkommen wurde (in seiner englischen Originalfassung) von der griechischen Tageszeitung *Kathimerini* abgedruckt und erst später übersetzt und in Mazedonien erneut veröffentlicht.¹⁷ Für die mazedonische Öffentlichkeit war das 20-seitige

14 Vgl. Zaev Cites Agreement with Greeks on „Ilinden Macedonia“ Name, RadioFreeEurope/RadioLiberty, 19. Mai 2018, unter: <https://www.rferl.org/a/macedonia-zaev-greece-name-dispute-ilinden/29237627.html>.

15 Ilinden (Sankt-Elias-Tag, 2. August) bezieht sich auf den Aufstand gegen das Osmanische Reich im Jahr 1903, an dem auch mazedonische Freiheitskämpfer aus den heutigen griechischen Gebieten beteiligt waren. Der Aufstand führte zur Gründung der Republik Kruševo durch die mazedonischen Rebellen, die zehn Tage lang bestand. Am selben Tag im Jahr 1944 fand die Antifaschistische Versammlung zur nationalen Befreiung Mazedoniens (Antifašističko Sobranie na Narodnoto Osloboduvanje na Makedonija, ASNOM) statt. Ihre Beschlüsse sind von historischer und verfassungsrechtlicher Bedeutung für das Recht der Mazedonier auf nationale und politische Selbstbestimmung. Der Vorschlag „Ilinden-Mazedonien“ wurde jedoch von der Öffentlichkeit als schlechter Scherz aufgefasst und schien schon bald auch für die Regierung ein bloßer Stimmungstest zu sein.

16 Neben den Aufrufen an die parlamentarische Opposition gab das Kabinett von Präsident Gjorge Ivanov am Vorabend des Abschlusses des Prespa-Abkommens eine formelle Erklärung ab, in der er Ministerpräsident Zaev und die Regierung dazu aufrief, einen Vorschlag für Verhandlungen auf verfassungsrechtlicher Grundlage, den Entwurf eines Abkommens sowie die Ansichten der Delegation im Verhandlungsprozess vorzulegen, um einen breiten Konsens zur Namensfrage herzustellen. Dieser Aufruf stieß auf taube Ohren. Vgl. Ivanov calls for a national consensus on the name, *Republika English*, 1. Juni 2018.

17 Vgl. Final Agreement, a.a.O. (Anm. 6), abgedruckt am 12. Juni 2018, unter: <http://www.ekathimerini.com/resources/article-files/aggliko-1.pdf>. Zwei Tage später, am 14. Juni 2018,

Dokument ein Schock. In den Monaten zwischen der Unterzeichnung des Abkommens und dem konsultativen Referendum vom 30. September 2018 gab es mehrere Meinungsumfragen. Die Vermutung liegt nahe, dass sie veröffentlicht wurden, um die öffentliche Meinung zu bilden, nicht um sie zu ermitteln. Dies zeigte sich, als die Ergebnisse des Referendums bekannt wurden, die den allzu optimistischen Prognosen regierungsfreundlicher Medien und PR-Agenturen widersprachen. Die Regierung konzentrierte sich auf die Zahl der Bürger, die sich der Stimme enthalten (oder nicht enthalten) würden, doch einige der Meinungsumfragen wiesen auf einen weiteren interessanten Punkt hin: Nur sehr wenige Bürger hatten den Text des Abkommens tatsächlich gelesen – laut der Umfrage des Mazedonischen Zentrums für internationale Zusammenarbeit (MCIC) in Skopje vom August 2018 lediglich drei Prozent. Die Schlussfolgerung dieser Umfrage war, dass diejenigen Bürger, die angaben, dass ihnen der Inhalt und die Bestimmungen des Abkommens bekannt seien (mehr als 84 Prozent), ihre Informationen aus Quellen aus zweiter Hand bezogen hatten. Laut dieser Umfrage nannte die große Mehrheit (73 Prozent) auf die Frage, wo die Befragten die notwendigen Informationen gefunden hatten, als wichtigste Quelle die Medien, gefolgt von sozialen Mediennetzwerken (fast 14 Prozent) sowie Verwandten und Freunden (rund sechs Prozent).¹⁸ Abgesehen davon, dass es der neuen Regierung nicht gelungen war, die Medien von politischer Einflussnahme zu befreien, und dass eine Reihe beliebter Fernseh-Talkshows von ausländischen Institutionen (vor allem von USAID, aber auch von einigen europäischen Botschaften) finanziert wurden (und immer noch werden),¹⁹ war die Kampagne zugunsten des Abkommens intensiv und kontinuierlich geführt worden – sogar vor der Ankündigung des Referendums. Doch das Misstrauen sollte in den folgenden Monaten nur noch zunehmen.

Einige der renommiertesten Professoren für Völkerrecht, wie z.B. Francis A. Boyle und Richard Falk, zeigten sich dem Abkommen gegenüber kritisch. In einem in den Medien veröffentlichten Kommentar meinte Boyle: „Griechenland und Mazedonien sollten in der Lage sein, sich auf einen für beide Seiten akzeptablen Namen zu einigen, ohne dass Mazedonien ein 20-seitiges Abkommen unterzeichnen muss, das im Grunde vom US-Außenministerium entworfen wurde, und für das ein professioneller Völkerrechtler einige Zeit benötigen würde herauszufinden, was es bedeutet und welche Konsequenzen es für Mazedonien hätte. Woher sollen die Mazedonier wissen, wofür sie hier stimmen?“

veröffentlichten die mazedonischen Medien eine nichtautorisierte Übersetzung ins Mazedonische, unter: <https://www.mkd.mk/makedonija/politika/celosen-transkript-od-dogovorot-megju-makedonija-i-grcija>.

18 Vgl. Macedonian Center for International Cooperation (MCIC), Referendum 2018: Public Opinion Poll in Macedonia, August 2018, S. 7-8, unter: <http://www.mcms.mk/images/docs/2018/referendum-2018-public-opinion-poll-in-macedonia.pdf>.

19 Beispielsweise wird die beliebte Talkshow „Top-Thema – Auf Ihrer Seite“ (Top tema na vaša strana), die auf TV Telma ausgestrahlt wird, von USAID finanziert. Siehe: <https://www.usaid.gov/north-macedonia/news-information/press-releases/top-tema-your-side-exemplifies-journey-toward-self>. Das gilt auch für einige andere Fernsehsendungen auf TV Sitel (Detektor) und Kanal 5 TV (Samo Vistina).

Wie wir Amerikaner sagen: Die Mazedonier werden die sprichwörtliche ‚Katze im Sack‘ kaufen, wenn sie bei dem anstehenden Referendum für dieses Abkommen stimmen. Die Amerikaner haben sich nie um verfassungsrechtliche Erfordernisse gekümmert, wenn sie versucht haben, Leute dazu zu bringen, ein Abkommen zu schlucken.²⁰ Seiner Meinung nach sollten Wissenschaftler das Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs zur Annexion Österreichs durch Deutschland 1938 studieren. Die Annexion wurde für illegal erklärt, da sie gegen den Versailler Vertrag verstieß, indem die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit Österreichs zugunsten Deutschlands gravierend beeinträchtigt wurde. Dies könnte als analoge historische Situation zu der im Prespa-Abkommen umrissenen Situation betrachtet werden, in diesem Fall zugunsten der NATO im Kontext des neuen Kalten Krieges.

Die Ratifizierung des Prespa-Abkommens wurde im mazedonischen Parlament nie abgeschlossen: Die Regierungskoalition unterstützte sie am 20. Juni mit einer Mehrheit von 69 von 120 Stimmen (ohne die Zustimmung der Opposition); eine substanzielle Debatte fand nicht statt. Präsident Gjorge Ivanov beschloss, den Erlass zur Verkündung des Gesetzes über die Ratifizierung des Abkommens nicht zu unterzeichnen und wies darauf hin, dass „das Abkommen keine verfassungsrechtliche Grundlage hat und nicht verfassungskonform ratifiziert ist“.²¹ Trotz der wiederholten positiven Abstimmung im Parlament machte Ivanov Gebrauch von seinem sogenannten „*Pocket Veto*“ und unterzeichnete den Erlass nie, womit das Abkommen nur mehr eine juristische Fiktion blieb. Die Regierung setzte ihren Weg jedoch fort und forderte ein konsultatives Referendum – erneut ein schwerwiegender Verstoß gegen die nationale Gesetzgebung und den Verhaltenskodex für Referenden der Venedig-Kommission. Die drei beim Verfassungsgericht eingereichten Initiativen wurden kurzerhand abgelehnt, sodass der Referendumsprozess fortgesetzt werden konnte.

Das Prespa-Abkommen: eine kritische Betrachtung

Die Eile, mit der der Prespa-Prozess vorangetrieben wurde, spricht für sich selbst. Wie wir gesehen haben, war das Prespa-Abkommen der Höhepunkt westlichen Bestrebens, eine „Erfolgsgeschichte“ zu produzieren, sie der Öffentlichkeit als solche zu verkaufen,²² und den seit Langem anhaltenden Na-

20 Amerikaniski profesor po pravo: Dogovorot so Grcija vi e mačka vo vreća [Amerikanischer Juraprofessor: Das Abkommen mit Griechenland ist eine Katze im Sack], off.net.mk, 28. Juli 2018, unter: <https://m.off.net.mk/lokalno/razno/dogovorot-so-grcija-vi-e-machka-vo-vrekja> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

21 Ivanov fails to sign law ratifying name agreement, European Western Balkans, 26. Juni 2018, unter: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/06/26/ivanov-fails-sign-law-ratifying-name-agreement/>.

22 Professor Ljubomir Frčkoski, einflussreicher Intellektueller und ehemaliger Außenminister, der den verfassungsgemäßen Namen mit Nachdruck verteidigte, änderte seine Meinung und

mensstreit zu beenden. Das Ergebnis war ein asymmetrischer Deal mit Pflichten lediglich für die schwächere und Rechten allein auf der stärkeren Seite. Dementsprechend fiel auch die politische Rhetorik höchst unterschiedlich aus. Statt von einer *Win-win*-Situation sprach Tsipras ganz offen davon, dass seine Regierung mehr erreicht habe, als sie je erwarten konnte, während Zaev zu beweisen versuchte, dass der Preis zwar hoch, aber es wert sei: Dies sei unter den gegebenen Umständen die bestmögliche Einigung und Mazedonien habe das griechische Ultimatum zu akzeptieren, um in Richtung NATO und EU Fortschritte zu machen. Während des gesamten Prozesses sprach Zaev von einer „zweiten Unabhängigkeit“, von „der endgültigen Bestätigung der Existenz des Staates“ und davon, „auf der Flurkarte einen Platz zu haben“, wodurch die Republik Mazedonien zum ersten Mal in ihrer Geschichte ein echter Staat würde.²³

Abgesehen von der politischen Kampagne, die den gesamten Prozess begleitete, gibt es bis heute eine deutliche Diskrepanz zwischen den öffentlichen Debatten in den einheimischen und den internationalen Medien. Während die griechische Seite Meinungen und Stellungnahmen aus akademischen und intellektuellen Kreisen, einschließlich derjenigen ausländischen Wissenschaftler, die an der Ausarbeitung und Analyse des Abkommens mitgearbeitet hatten, einholte, blieb das mazedonische Expertenteam unbekannt.²⁴ Obwohl es Aufrufe aus der Öffentlichkeit gab, eine Stellungnahme abzugeben, hielt sich die Mazedonische Akademie der Wissenschaften und Künste (*Makedonska Akademija na Naukite i Umetnostite*, MANU) mit Kritik an dem Abkommen zurück und brachte ihre Unterstützung für die Regierung zum Ausdruck. Die

erklärte nun, das Hauptproblem der Regierung bestünde darin, „das Abkommen ihrer eigenen Basis zu verkaufen“; Frčkoski: *Sè e rešeno osven prodavanjeto na dogovorot na svojata baza* [Frčkoski: Alles ist geregelt, außer das Abkommen der Basis zu verkaufen], *Plusinfo*, 8. Juni 2016, unter: <https://arhiva.plusinfo.mk/фрчкоски-сè-е-решено-освен-продавањет>.

- 23 Vor der Unterzeichnung des Abkommens hatte Zaev mehrfach derartige Erklärungen abgegeben. Vgl. Zaev: *So dogovor za imeto Makedonija dobiva imoten list, će vpišeme vo katastar Republika Makedonija*, [Zaev: Mit einem Abkommen über den Namen bekommt Mazedonien seine Flurkarte, wir werden im Kataster als Republik Mazedonien registriert sein], *Fokus*, 11. Mai 2018, unter: <https://fokus.mk/zaev-so-dogovor-za-imeto-makedonija-dobiva-imoten-list-ke-vpisheme-vo-katastar-republika-makedonija/>. In seiner Rede zum Unabhängigkeitstag wies er darauf hin, dass das bevorstehende Referendum ein Votum für eine zweite Unabhängigkeit sei. Vgl. Premierot Zaev na Denot na nezavisnosta: *Našata generacija so glas na referendumot će go ostvari sonot na generacijata što ja izglasa nezavisnosta od 1991, da obezbedi sigurna, mirna i stabilna – Evropska Makedonija* [Ministerpräsident Zaev am Unabhängigkeitstag: Mit ihrer Stimme im Referendum wird unsere Generation den Traum der Generation erfüllen, die 1991 für die Unabhängigkeit gestimmt hat, und ein sicheres, friedliches und stabiles europäisches Mazedonien gewährleisten], Offizielle Website der Regierung der Republik Mazedonien, 8. September 2018, unter: <http://vlada.mk/?q=node/15417&ln=en-gb>.
- 24 Bereits im Februar 2018 wiesen mazedonische Medien darauf hin, dass Griechenland im Gegensatz zu Mazedonien sein intellektuelles Potenzial geschickt zu nutzen wusste. Vgl. *Fotofiniš od pregovorite. Grčkite pregovarači se sudii, diplomati, profesori ... koj e našiot ekspertski tim?* [Fotofinish bei den Verhandlungen. Griechische Unterhändler sind Richter, Diplomaten, Professoren ... wer ist in unserem Expertenteam?], *MKD*, 22. Februar 2018, unter: <https://www.mkd.mk/makedonija/politika/grchkite-pregovarachi-se-sudii-diplomati-profesori-koj-e-nashiot-ekspertski-tim>.

einzigste Debatte, an der auch Wissenschaftler und Experten teilnahmen, fand am 11. September während des offiziellen Referendumswahlkampfes statt. Teilnehmen konnte nur, wer eingeladen war, und nicht alle Wissenschaftler wurden gebeten, einen Vortrag zu halten. Das Einladungsschreiben wurde unter den Mitgliedern der akademischen Gemeinde geheim zirkuliert. In ihm wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, mit Blick auf die Vorbereitung der anstehenden verfassungsrechtlichen Prüfung und vollständigen Umsetzung des Abkommens, dieses *bona fide* auszulegen.²⁵ Die Veranstaltung diente somit eher der Rechtfertigung des Abkommens als einer kritischen Analyse. Die einzige akademische Einrichtung, die eine offene Diskussion organisierte, war die Philosophische Fakultät der Universität St. Kyrill und St. Methodius. Die Diskussion fand trotz des auf den Dekan und die Professoren ausgeübten Drucks statt.²⁶

Bislang wurden noch keine seriösen wissenschaftlichen Artikel publiziert, und man hat den Eindruck, dass auch die meisten öffentlichen Kommentare den Schwerpunkt auf die politischen Auswirkungen des Abkommens und die Frage, wie wünschenswert eine Lösung des Streits ist, legen. Nur wenige befassen sich mit einer gründlichen Analyse des langen und komplexen Textes des Abkommens. Zu den wenigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die sich die Mühe gemacht haben, den 45 Seiten langen und in mazedonischer Sprache verfassten Text sowie seine zukünftigen Implikationen zu analysieren, gehört die Professorin für Verfassungsrecht, Gordana Siljanovska-Davkova.²⁷ Eine andere Sichtweise wurde in einem Blog von einem weiteren Verfassungsrechtler, Svetomir Škarić, vertreten, der seine Grundhaltung seit der Zeit, als er Hauptherausgeber des 2008 erschienenen bedeutenden Werkes über den Namensstreit war, inzwischen geändert hat.²⁸

25 Der Titel der Debatte, „Das Prespa-Abkommen: Internationale Bedeutung und seine Implikationen für die euro-atlantische Integration der Republik Mazedonien“, spiegelte die bereits festgelegte Frage des Referendums wider. Zudem war in der Einladung bereits die Schlussfolgerung formuliert: Das Abkommen sollte dauerhaft sein, da „seine Bestimmungen die nationale Identität des mazedonischen Volkes und die mazedonische Sprache und Kultur nicht gefährden“.

26 Die Diskussion mit dem Titel „Das Abkommen zwischen Griechenland und der ‚zweiten Partei‘: Büchse der Pandora oder Ausgang aus dem Labyrinth“ fand am 3. September statt. Sie war sowohl für die akademische Gemeinschaft als auch für die breite Öffentlichkeit zugänglich. Zu den Hauptrednern gehörten Professoren aus den Bereichen Rechtswissenschaft, Soziologie, Verfassungsrecht, Pädagogik und Politikwissenschaft. Einige der Vorträge finden sich unter: <https://antropol.mk/2018/09/08/dogovorot-megu-grcija-i-vtorata-strana-pandorina-kutija-ili-izlez-od-lavirintot/>.

27 Vgl. Gordana Siljanovska-Davkova, Za „Prespanskiot dogovor“ i poširoko [Über das Prespa-Abkommen und darüber hinaus], in: Nova Makedonija; Gesamttext erhältlich unter: <https://www.novamakedonija.com.mk/wp-content/uploads/2018/10/3A-,ПРЕСПАНСКИ ОТ-ДОГОВОР-И-ПОШИРОКО.pdf>.

28 Einen seiner jüngsten Texte beginnt Svetomir Škarić im Gegensatz zu seinen Büchern und zahlreichen Artikeln, die er in den vergangenen Jahrzehnten geschrieben hat, mit folgendem Satz: „Der verfassungsmäßige Name ist noch nicht entschieden.“ Svetomir Škarić, Bez Dogovorot so Grcija, Makedonija i natamu će ostane bez državno ime na megjunaroden plan [Ohne Abkommen mit Griechenland wird Mazedonien in den internationalen Beziehungen weiterhin ohne Staatsnamen bleiben], respublica, 22. August 2018, unter: <http://>

Das Abkommen besteht aus einer Präambel und drei Teilen. Der erste Teil enthält acht Artikel, die die Namensfrage und damit verbundene Fragen regeln. Der zweite betrifft die strategische Partnerschaft, der dritte die „Beilegung von Streitigkeiten“, am Ende befinden sich „abschließende Klauseln“. Der offizielle Titel ist, wie bereits gesagt, ziemlich ambitioniert und zielt auf eine umfassende Lösung ab. In ihm wird die Namensfrage jedoch nicht einmal erwähnt; stattdessen enthält er einen Hinweis auf die (zukünftige) strategische Partnerschaft. Interessanterweise ist in den VN-Resolutionen lediglich von *einer* Meinungsverschiedenheit („*difference*“) die Rede, während das Abkommen den Plural „Meinungsverschiedenheiten“ („*differences*“) benutzt. Um die Gründe dafür zu erklären, bedürfte es einer weiteren, ausführlicheren Analyse. Im vorliegenden Beitrag konzentrieren wir uns jedoch nur auf das vorliegende Dokument, seinen kontroversen Inhalt und die (un)beabsichtigten Konsequenzen.

Titel und Inhalt des Abkommens versuchen in der Tat, die vorherigen VN-Resolutionen und das Interimsabkommen von 1995 (d.h. das Dokument, das seither die bilateralen Beziehungen geregelt hat) zu überwinden. Seltsamerweise erwähnt es nicht den Beschluss des Internationalen Gerichtshofs (IGH) der VN von 2011, der entschied, dass die Hellenische Republik gegen Artikel 11 des Interimsabkommens verstoßen habe, indem sie ihr Veto gegen die Einladung der NATO an die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (FYROM) zum Bukarester Gipfel im Jahr 2008 eingelegt hatte. Letztlich sind sich beide Seiten einig, dass derselbe Gerichtshof auch berechtigt wäre, etwaige Meinungsverschiedenheiten während des Implementierungsprozesses des Abkommens zu lösen. Unklar bleibt, wie man sich darauf verlassen kann, dass Griechenland künftigen Urteilen des IGH Folge leisten wird, wenn es schon das letzte nicht befolgt hat. Die Antwort ist jedoch simpel: Das Prespa-Abkommen ist so asymmetrisch, dass es keine Möglichkeit gibt, Griechenland vor Gericht zu bringen. Sämtliche Verpflichtungen sind sorgfältig formuliert und beziehen sich auf die „Zweite Partei“, die im gesamten Text des Abkommens nicht beim Namen genannt wird. Siljanovska-Davkova betont, dass „das Schlussabkommen ein Abkommen zur ‚Beilegung von Meinungsverschiedenheiten‘ ist.“ Jedoch sind aus der Meinungsverschiedenheit über den Namen Meinungsverschiedenheiten und Verhandlungen über die mazedonische Geschichte, die mazedonische Identität, die mazedonische Sprache, Kultur, Bildung, das politische und rechtliche System, die Verfassung sowie Menschenrechte und Freiheiten geworden. Das Abkommen schreibt Verfassungsänderungen vor, d.h. die Verankerung des neuen Namens und der daraus abgeleiteten Attribute in der Verfassung; es reguliert die Art und Weise, den zeitlichen

respublica.edu.mk/blog/2018-08-22-08-12-53. Die Position des Autors in seiner Publikation aus dem Jahr 2008 widerspricht diesem Kommentar: „Die Republik Mazedonien muss allein für ihren Namen kämpfen! Niemand kann dem Land in dieser Frage so sehr helfen wie es sich selbsthelfen kann! Mazedonien hat die Kraft dazu, und das Völkerrecht ist auf seiner Seite.“ Svetomir Shkaric, ICG Composition and Proposal for „Slavic Transcription“ of the name, in: Shkaric/Apasiev/Patchev (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), S. 330-335, hier: S. 334.

Rahmen und die Überwachung der Implementierung aller Regelungen im juristischen und politischen System der „Zweiten Partei“.²⁹ Es ist von Beginn des Textes an nicht zu übersehen, dass das Dokument keinen Kompromiss und kein Abkommen zwischen gleichberechtigten Parteien darstellt. Der Streit war nie symmetrisch. Der Kompromiss ist lediglich ein Euphemismus für das in den Text eingebettete Machtungleichgewicht. Das Bild von David gegen Goliath ist nach wie vor angemessen.³⁰ Namhaften Experten der Friedensforschung und Konfliktbeilegung zufolge ist ein Kompromiss nicht der wünschenswerteste oder effizienteste Weg, Konflikte und Streitigkeiten zu lösen oder zu entschärfen. Selbst wenn er als einziger Ausweg angesehen wird, muss vorausgesetzt werden können, dass nicht eine der Parteien der anderen ein Diktat aufzwingt.³¹ Was die meisten Beobachter ignorieren, ist die Tatsache, dass beide Parteien einem externen Diktat unterworfen waren. Es gibt ernstzunehmende Hinweise darauf, dass diejenigen, die das Abkommen wirklich entworfen haben, nicht unter den lokalen Eliten oder Experten zu suchen sind.³² Die Präambel verweist auf eine Reihe einschlägiger internationaler Dokumente, darunter die VN-Charta, und zählt zahlreiche Prinzipien und Ziele auf, wie etwa das Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten. Der Inhalt des darauffolgenden Abkommens besagt jedoch das Gegenteil, da Griechenland das Recht hat, sich direkt in die inneren Angelegenheiten der „Zweiten Partei“ einzumischen, einschließlich u.a. ihrer Verfassungsgebung, Geschichte, Kultur, Nationalität und Sprache. Die Regelung solcher Fragen in einem bilateralen internationalen Abkommen hat es im modernen Völkerrecht

29 Vgl. Siljanovska-Davkova, a.a.O. (Anm. 27), S. 2.

30 Vgl. Biljana Vankovska, David vs. Goliath: The Macedonian Position(s) in the So-called „Name Dispute“ with Greece, in: Südosteuropa 3/2010, S. 436-467.

31 Vgl. Johan Galtung, Conflict Transformation by Peaceful Means (the Transcend Method), United Nations Disaster Management Training Programme, s.l. 2000, S. 10, unter: https://www.transcend.org/pctrcluj2004/TRANSCEND_manual.pdf.

32 Der britische Professor Vassilis Fouskas äußerte sich dazu folgendermaßen: „Das Abkommen wurde im Pentagon und in Berlin vorbereitet und dient damit in erster Linie den Interessen der USA und Deutschlands. In beiden Ländern, Griechenland und Mazedonien, stehe ich auf der Seite desjenigen Teils der Öffentlichkeit, der diese Realität anerkennt, d.h. die geopolitischen und kulturellen Bestrebungen der NATO und des von Deutschland angeführten Europas, Russland vom Balkan auszuschließen. [...] Imperiale Mächte lösen niemals Probleme. Sie reparieren sie bloß. Schauen Sie sich um. Was die Sicherheit angeht: Hat Griechenland von der NATO-Mitgliedschaft profitiert? Nein. [...] Hat Griechenland von der Mitgliedschaft in der EU/Eurozone profitiert? Ganz im Gegenteil, wie Sie wissen! [...] Wenn die von Deutschland angeführte Politik der Sparsamkeit und Disziplin das mazedonische Volk zu beißen beginnt, ist Zaev vielleicht nicht mehr an der Macht. Zaev ist dafür da, der NATO und Europa zu liefern; er hat kein politisches Programm. Das tut er, und dann ist er draußen, vor allem wenn die Mazedonier erkennen, wie aussichtslos es ist, Sicherheit von der NATO und Wohlstand von der EU zu erwarten.“ Prespanskiot dogovor e zgotven vo Pentagon [Das Prespa-Abkommen wurde im Pentagon vorbereitet], Interview mit Vasilis Fouskas, Nova Makedonija, 13. Juli 2018, unter: <https://www.novamakedonija.com.mk/makedonija/politika/prespanskiot-dogovor-e-zgotven-vo-pen>. James Pettifer glaubt, dass „das 20-seitige ‚Abkommen‘ [...] anscheinend von einem unbekanntem jüngeren Mitarbeiter eines Think-Tanks geschrieben wurde, der nicht eben für seine Balkan-Expertise bekannt ist“. Macedonia: Should Albanians Support or Use the New Name?, Illyria, 27. Juni 2018, <http://illyriapress.com/should-albanians-support-or-use-the-new-name/>.

zuvor noch nicht gegeben. Sich auf das Völkerrecht zu berufen, um einen Präzedenzfall zu schaffen, der vom völkerrechtlichen Rahmen und der völkerrechtlichen Praxis nichts abgedeckt ist und gegen diese verstößt, ist – um es milde auszudrücken – zynisch und heuchlerisch.³³ Das bilaterale Abkommen soll größere Rechtskraft haben als die Normen des *ius cogens* (lateinisch für zwingendes Recht), die sich aus der VN-Charta und den entsprechenden internationalen Instrumenten ableiten, die das Recht jedes souveränen Staates auf politische Unabhängigkeit garantieren. Gemäß den VN-Resolutionen hat die mazedonische Seite *de facto* mehr Souveränitätsrechte als nach dem Prespa-Abkommen, einschließlich des Rechts, ihren verfassungsmäßigen Namen zu verwenden, des Rechts auf Selbstbestimmung, auf die provisorische Bezeichnung FYROM sowie auf das Übergangsabkommen. So wird der Staat beispielsweise derzeit von über 135 von 190 VN-Mitgliedstaaten, darunter einige ständige Mitglieder des VN-Sicherheitsrats, unter seinem verfassungsmäßigen Namen anerkannt. Griechenlands Außenminister hat in den griechischen Medien wiederholt erklärt, Griechenland sei der Gewinner der Verhandlungen und das Nachbarland werde nie wieder Mazedonien genannt werden.³⁴ Es gibt eine Vielzahl von Einmischungen. So heißt es beispielsweise in Artikel 1(3)(a), der offizielle, verfassungsmäßige Name der „Zweiten Partei“ laute „Republik Nordmazedonien“ und sei *erga omnes* zu verwenden. Beide Unterzeichner ignorieren die Tatsache, dass der Name eines Staates ein essenzielles Element seiner Rechtspersönlichkeit und als solches ein wesentliches Recht darstellt – im engeren Sinne ist er Teil der inneren Souveränität eines Staates. Kein anderer Staat und keine internationale Instanz hat das Recht, sich in diese Angelegenheit einzumischen. Nach Auffassung führender Völkerrechtler gibt es für die griechische Forderung, Mazedonien solle seinen Namen ändern, „mit der Behauptung, das Recht, diesen Namen zu verwenden, solle allein Griechenland zustehen [...] offenbar keine Grundlage im Völkerrecht oder in der völkerrechtlichen Praxis“.³⁵ Wichtiger noch ist jedoch das Verständnis des *Erga-omnes*-Prinzips. Laut *Encyclopaedia Britannica* hat das Völkerrecht „eine Kategorie von Verpflichtungen *erga omnes* (lateinisch: ‚gegenüber allen‘) [eingeführt], die für alle Staaten gelten. Während bei gewöhnlichen Verpflichtungen der vertragsbrüchige Staat Verantwortung gegenüber bestimmten interessierten Staaten (z.B. anderen Parteien des Vertrags, der gebrochen wurde) trägt, haben bei der Verletzung von *Erga-omnes*-Verpflichtungen alle Staaten

33 Vgl. Siljanovska-Davkova, a.a.O. (Anm. 27), S. 4.

34 Vgl. Kodzijas: Grcija e pobednik vo pregovorite za imeto, sosednata zemja veće nikoj nema da ja vika Makedonija [Kotzias: Griechenland ist der Gewinner in den Verhandlungen über den Namen, das Nachbarland wird zukünftig von niemandem mehr Mazedonien genannt werden], Kurir, 9. September 2018, unter: <https://kurir.mk/makedonija/vesti/kodzijas-grcija-e-pobednik-vo-pregovorite-za-imeto-sosednata-zemja-vekje-nikoj-nema-da-ja-vika-makedonija/>.

35 Louis Henkin/Richard C Pugh/Oscar Schachter/Hans Smit, *International Law: Cases and Materials*, St. Paul, MN, 31993, S. 253; vgl. ebenso Francesco Messineo, *The ICJ and the Macedonian Dispute*, in: *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 1/2012, S. 169-190, hier: S. 189.

ein Interesse daran und können mit geeigneten Maßnahmen darauf reagieren.³⁶ Das griechische Ersuchen um eine *Erga-omnes*-Verwendung des neuen Namens ist weder neu noch überraschend. Einmalig und ziemlich unklug ist jedoch die Tatsache, dass die mazedonische Seite diese Bedingung akzeptiert hat, da niemand wirklich versteht, wie ein bilaterales Abkommen Dritten Verpflichtungen auferlegen kann, die von dem zweiseitigen Problem gar nicht betroffen sind. Einige Experten weisen zu Recht darauf hin, dass das *Erga-omnes*-Prinzip vor allem im Eigentumsrecht und im allgemeinen Völkerrecht Anwendung findet.³⁷ Sein Geltungsbereich und seine Bedeutung im Kontext der Namensfrage sind unklar, insbesondere so, wie es im Prespa-Abkommen vorgeschrieben ist, das in einer Mischung aus diplomatischer, politischer und juristischer Sprache verfasst ist. Jana Lozanoska zufolge „gipfelt das Problem ferner in dem Beharren auf der Anwendung des Rechtsprinzips *erga omnes*, dessen ursprüngliche Quelle nach griechischer Auslegung das Erbrecht ist. *Erga omnes* als Rechtsprinzip existiert durchaus im internationalen öffentlichen Recht. [...] Angesichts dieses Unterschieds hinsichtlich der Wirkung und Anwendung dieses Rechtsprinzips kann der Name eines Staates aufgrund des Wesens dieser Frage keine Verpflichtung darstellen, die sich aus *erga omnes* als Völkerrechtsprinzip herleitet. *Erga omnes* stützt sich im Streit zwischen Mazedonien und Griechenland daher auf das Eigentumsrecht. In diesem Kontext sollten wir uns fragen, um welches Erbe oder Eigentum – zumal das ausschließliche – es hier geht. Und kann dies als Grundlage für die Forderung dienen, einen Staat in der Gegenwart umzubenennen, der seine eigenen Grenzen sowie ein rechtliches und politisches System hat?“³⁸

Die Befürworter des Abkommens in der Republik Mazedonien verweisen vor allem auf die in Artikel 7 enthaltene „Errungenschaft“ – die Verwendung des Begriffs „mazedonisch“ im Zusammenhang mit Nationalität und Sprache.³⁹ Dies ist offenbar der verzweifelte Versuch, auch nur eine (angeblich positive) Bestimmung zu finden, die das „Mazedonischsein“ des Staates, seiner ihn konstituierenden Bevölkerung sowie seiner Sprache und Kultur garantiert, und dabei gleichzeitig die Gesamtheit des Dokuments auszublenden. Tatsächlich ist es jedoch unerlässlich, einen genaueren Blick auf Artikel 1 zu werfen, da er in direktem Widerspruch zur Präambel steht, in der die Nichteinmischung in die

36 Malcolm Shaw, *International Law*, Encyclopædia Britannica, unter: <https://www.britannica.com/topic/international-law>.

37 Vg. Jana Lozanoska, *Macedonia: erga omnes – dominus?*, *Transconflict*, 10. Juli 2012, unter: <http://www.transconflict.com/2012/07/macedonia-erga-omnes-dominus-107/>.

38 Jana Lozanoska, *Neophodnosta od javen prostor i debata i Dogovorot za imeto* [Die Notwendigkeit des öffentlichen Raums und die Debatte und das Namensabkommen], *respublica*, 19. September 2018, unter: <http://respublica.edu.mk/blog/2018-09-19-09-41-16>.

39 Vgl. Škarić: *Dogovorot od Prespa e dobar, ustavnite promeni se najčuvstvitelni* [Škarić: Das Prespa-Abkommen ist gut, die Verfassungsänderungen sind äußerst heikel], *Fokus*, 21. Juli 2018, unter: <https://fokus.mk/shkarik-dogovorot-od-prespa-e-dobar-ustavnite-promeni-se-najchuvstvitelni/>; vgl. auch Katerina Kolozova, *Za „Makedonštinata“ i Republika Makedonija* [Über das „Mazedonischsein“ und die Republik Mazedonien], *Civil Media*, 5. September 2018, unter: <https://civilmedia.mk/za-makedonshtinata-i-republika-makedonija>.

inneren Angelegenheiten des Staates und gutnachbarschaftliche Beziehungen im Einklang mit der VN-Charta und der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 anerkannt werden. Gleichzeitig sieht Artikel 1 eine völlige Umstrukturierung und Neugestaltung der inneren Ordnung eines souveränen Staates vor: angefangen mit der Verfassung über die Änderung der Namen der staatlichen Institutionen und staatlicher Symbole bis hin zur Währung, Geschichte, Kultur, Handelsgesetzen usw.⁴⁰ Mit anderen Worten: Selbst wenn Artikel 7 ein Zugeständnis der griechischen Seite zu sein scheint, handelt es sich dabei um eine subsidiäre Bestimmung, die der Operationalisierung von Artikel 1 sowie derjenigen Absätze dient, die sich auf Artikel 7 beziehen und mit ihm zusammenhängen. Lozanoska argumentiert zu Recht, dass Artikel 7 nicht gelesen, verstanden oder umgesetzt werden kann, ohne Artikel 1 im Ganzen im Hinterkopf zu haben.

Eine von Aleksandra Gjrkova vorgelegte detaillierte Analyse von Artikel 1 bekräftigt das Argument, dass das Abkommen weitreichende Auswirkungen auf das rechtliche, politische, kulturelle, sprachliche und gesellschaftliche Leben in der Republik Mazedonien hat.⁴¹ Sie dekonstruiert überzeugend die unrichtige Argumentation der Regierung hinsichtlich ihrer Erfolge im Verhandlungsprozess, insbesondere die Behauptung, sie habe die mazedonische Sprache bewahrt – ein Thema, das nie Gegenstand des VN-Prozesses und/oder zwischenstaatlicher Vereinbarungen war. Als Sprachwissenschaftlerin befasst sie sich mit der zukünftigen Sprachakrobatik des Namens der Einwohner Mazedoniens, vor allem in einigen nordischen und germanischen Sprachen (Deutsch: Nordmazedonier, Dänisch: Nordmakedonsk). Dabei handelt es sich nicht nur um eine hypothetische Möglichkeit, denn es gibt zahlreiche Beispiele aus westlichen oder englischsprachigen Medien, die nicht einmal auf das Ergebnis des Referendums oder die abschließende Ratifizierung gewartet haben, um von „Nordmazedonien“ und „Nordmazedoniern“ zu sprechen und schreiben.⁴² Das ist besonders frustrierend für die Generationen, die in den vergangenen 27 Jahren die Tortur über sich ergehen lassen mussten, verschiedenen Grenz- und Konsulatsbeamten erklären zu müssen, woher sie kommen. Ein besonders sensibles Thema, das nicht nur ungelöst bleibt, sondern sogar noch komplizierter geworden ist, betrifft die Identitätsrechte der mazedonischen Minderheit in Nordgriechenland, deren Diskriminierung durch die griechische Regierung von verschiedenen internationalen Organisationen dokumentiert wurde. Das vielleicht wichtigste und bedrohlichste Problem ist jedoch die

40 Beispielsweise legt Artikel 1(3)(d) fest, dass die Begriffe „Mazedonien“ und „mazedonisch“ „die in Artikel 7 dieses Abkommens angegebene Bedeutung haben“.

41 Vgl. Aleksandra Gjrkova, Spogodbata za rešavanje na sporot za imeto kako upatstvo za avtocenzura [Das Abkommen zur Beilegung des Namensstreits als Handbuch für die Selbstzensur], respublica, 25. September 2018, unter: <http://respublica.edu.mk/blog/2018-09-25-08-29-42>.

42 Eines der jüngsten Beispiele ist eine Stellenausschreibung der Harvard-Universität für eine Gastprofessur, in der bereits der Name „Northern Macedonia“ verwendet wird. Siehe unter: <https://www.timeshighereducation.com/unijobs/listing/112997/pierre-keller-visiting-professorship/>.

Frage der (Selbst-)Zensur, wenn historische Forschungsarbeiten und Bildungspläne, wie im Prespa-Abkommen vorgeschrieben, einer zwischenstaatlichen Kommission zur Überprüfung vorgelegt werden müssen.

Nach Ansicht vieler, einschließlich der Verfasserin dieses Beitrags, bedeutet die Forderung nach einer Revision nicht nur der Verfassung, sondern auch ihrer Präambel, die auf historische Traditionen verweist (Kruševo 1903, Antifaschistische Versammlung zur nationalen Befreiung Mazedoniens/ASNOM 1944), eine erhebliche Verletzung der verfassungsmäßigen Souveränität, d.h. des Rechts auf politische Selbstbestimmung. Die zentrale Bestimmung des Abkommens, die im Widerspruch zum Völkerrecht (d.h. *ius cogens*, wenn es die Frage der Selbstbestimmung betrifft) steht, ist Artikel 1(3)(g), der die Annahme der Klauseln des Abkommens im Rahmen eines internen Verfahrens vorsieht, das „sowohl bindend als auch unwiderruflich ist [und] das die [...] Änderung der Verfassung nach sich zieht“. Siljanovska-Davkova weist zu Recht darauf hin, dass „es für ein bilaterales Abkommen höchst ungewöhnlich ist, dass es die Macht hat, künftigen Verfassungsgebern die Hände zu binden“.⁴³

In jedem souveränen Staat gibt es genau festgelegte Instanzen, die eine Revision der Verfassung veranlassen können. In der Republik Mazedonien sind dies die Regierung, der Präsident der Republik, 30 Abgeordnete oder 150.000 Bürger. Auf keinen Fall kann ein anderer Staat einen solchen Antrag stellen, die Revision in die Wege leiten oder gar einen Zeitrahmen für deren Durchführung festlegen (wie es im Prespa-Abkommen der Fall ist; vgl. Artikel 1[4][e]). Darüber hinaus ist es wiederum das griechische Parlament, das, sobald die „Zweite Partei“ die Revision der Verfassung abgeschlossen hat, das Abkommen ratifizieren wird (Artikel 1[4][f]) – und somit das letzte Wort hat. Ein Aspekt des Problems ist die Ungewissheit, ob die „Erste Partei“ („die Hellenische Republik“, d.h. die Regierung Tsipras) mit den Verfassungsänderungen zufrieden und in der Lage sein wird, die notwendige Mehrheit (drei Fünftel) für die Ratifizierung eines Abkommens, das nicht nur bei der griechischen Opposition, sondern auch bei einigen Koalitionspartnern in der Regierung unbeliebt ist, sicherzustellen. Ein weitaus wichtigerer Aspekt ist die Frage: Geht die Souveränität wirklich von den mazedonischen Bürgern aus und gehört sie diesen, wie es in Artikel 2 der mazedonischen Verfassung festgelegt ist? Der mazedonische Unterzeichner (der Minister/die Regierung) hat zugestimmt, den Staat, den er vertritt, vom politischen Willen der Repräsentanten eines anderen Staates abhängig zu machen. Zu dem Zeitpunkt, als das Abkommen unterzeichnet wurde, konnte theoretisch niemand den genauen Inhalt der Verfassungsänderungen kennen, da es keine Debatte, keinen Konsens oder auch nur

43 Siljanovska-Davkova, a.a.O. (Anm. 27), S. 14.

eine Befragung der Öffentlichkeit und der Opposition gegeben hatte.⁴⁴ Außerdem einigten sich bis zum 17. Juni 2018 alle politischen Parteien auf einen Grundsatz: Niemand würde eine Verfassungsänderung zum Zwecke der Namensänderung akzeptieren. Die „Zweite Partei“ verhielt sich wie eine Kolonie und unterwarf sich der Verpflichtung, die „Erste Partei“ zu informieren, sobald alle notwendigen Verfahren abgeschlossen waren.

Insgesamt ist das Abkommen nichts anderes als die Aufzwingung einer Art „Ewigkeitsklausel“ durch ein bilaterales Abkommen, das zu einer oktroyierten Verfassung (*constitution octroyée*) führen würde – d.h. zu einer Verfassungsänderung, die der Mehrheit der Menschen ohne ihre volle Zustimmung aufgezwungen wird.⁴⁵ Streng genommen erfordert die „volle Zustimmung“, dass eine Mehrheit des Volkes einer Verfassung in einem formellen Verfahren ausdrücklich zustimmt. Zu einer Weiterentwicklung einer Verfassung kann es immer kommen, doch sie sollte „wohlüberlegt und einvernehmlich und dort, wo die grundlegende Identität des Landes nicht bedroht ist“,⁴⁶ durchgeführt werden. Präsident Ivanov hat zu Recht darauf hingewiesen, dass es sich um eine verfassungsrechtliche Frage handelt und Zaev und seine vom Ausland beeinflussten Mitstreiter keinerlei gesetzliches Mandat haben, die Verfassung durch die Unterschrift einer einzigen Person zu ändern.

Der Kollateralschaden des Prespa-Abkommens: unter den Ruinen des Rechtsstaats

Das Prespa-Abkommen ist nicht der erste Fall, in dem die Rechtsstaatlichkeit „höheren“ Zielen geopfert wurde (üblicherweise Frieden und Stabilität, oder besser: der Sicherstellung der Stabillokratie⁴⁷). Zuvor war die mazedonische Verfassung bereits nach dem bewaffneten Konflikt von 2001 geändert worden, um die Forderungen der albanischen Minderheit abzumildern. Damit wurde das Modell der Machtteilung in einer Weise eingeführt, die das ursprünglich in der Verfassung des Landes verankerte parlamentarische System erheblich verzerrte. Die Änderungen wurden von den internationalen „Staatsgründern“

44 Es gibt jedoch Gerüchte, dass der Text der Änderungen vor dem Abschluss des Abkommens von griechischer Seite verfasst worden war, wobei wohl auch einige mazedonische Verfassungsrechtler konsultiert wurden – ohne Wissen der Öffentlichkeit.

45 Vgl. Mark W. Janis, Human Rights and Imposed Constitutions, in: Connecticut Law Review 4/2005, S. 955-962.

46 Pettifer, a.a.O. (Anm. 32).

47 Der Begriff „Stabillokratie“ („*stabilitocracy*“) wurde von dem kanadischen Wissenschaftler Srđa Pavlović eingeführt, um ein Regime zu beschreiben, in dem undemokratische Praktiken fortbestehen und der Westen wegsieht, während er gleichzeitig die Tugenden der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit predigt. Vgl. Srđa Pavlović, Montenegro's „stabilitocracy“: The West's support of Đukanović is damaging the prospects of democratic change, The London School of Economic and Political Science (LSE) blog, 23. Dezember 2016, unter: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2016/12/23/montenegros-stabilitocracy-how-the-west-support-of-djukanovic-is-damaging-the-prospects-of-democratic-change/>.

(EU- und US-Gesandte und ihre Experten) ausgearbeitet, während die mazedonischen Abgeordneten lediglich zu gehorchen und mit dem formellen Prozess im Parlament fortzufahren hatten. Während des „Abhörskandals“ und nach der „farbigen Revolution“ wurde die politische Krise von 2015/2016 erneut außerhalb des Verfassungsrahmens mit dem sogenannten Przino-Abkommen gemanagt, das Änderungen am Wahlgesetz einführte, die nachweislich verfassungswidrig waren. Das Verfassungsgericht schwieg und verhielt sich eher wie eine kooperative politische als wie eine juristische Instanz.

Aus rechtlicher Sicht war das Prespa-Abkommen eine Initiative internationaler Machtkreise, die von Anfang an zum Scheitern verurteilt war. Im Diskurs über Mazedonien haben westliche Außenpolitiker die alte sowjetische Breschnew-Doktrin der begrenzten Souveränität von Satellitenstaaten wiederbelebt.⁴⁸

Erschwerend kommt hinzu, dass jede rechtliche Herangehensweise und Kritik sofort als antiwestlich, prorussisch usw. bezeichnet wurde – kurz: als rückwärtsgewandt und schädlich für die rosige euro-atlantische Zukunft des Landes und der Region. Einige prominente Wissenschaftler und Intellektuelle beklagten sich offen und empfahlen unverhohlen, das Dokument nicht aus rechtlicher Sicht zu interpretieren: Der Namensstreit sei eine politische Angelegenheit, und eine rechtliche Interpretation hieße, nicht nur die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Konsequenzen der Umsetzung des Abkommens zu missachten, sondern auch das wesentliche Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und des Konstitutionalismus.

Aus der langen Liste der Verstöße gegen das formelle und materielle Wahlrecht seien der Kürze halber nur einige besonders offensichtliche genannt:

- Das Abkommen widerspricht Artikel 118 der mazedonischen Verfassung, in dem es heißt: „Internationale Verträge, die im Einklang mit der Verfassung ratifiziert wurden, sind Bestandteil der inneren Rechtsordnung und können nicht per Gesetz geändert werden.“ Das bedeutet, dass internationale Abkommen nicht über der Verfassung stehen und dass die Verfassung nicht kraft eines internationalen Abkommens geändert werden kann.
- Die Ratifizierung des Abkommens entsprach nicht dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit (Artikel 8), da es keine verfassungsrechtliche Grundlage für diese Art von Abkommen gab. Das Verfahren verstieß gegen das Gesetz über den Abschluss, die Ratifizierung und die Implementierung internationaler Abkommen, sowohl hinsichtlich der zuständigen Institution als auch des Verfahrens an sich. Im mazedonischen Verfassungssystem steht, was den Abschluss von internationalen Abkommen anbelangt, der Präsident der Republik an erster, die Regierung an zweiter Stelle.

48 Vgl. Srđa Pavlović, Nomen est omen (Imeto e sudbina), Nova Makedonija, 10. Oktober 2018, unter: <https://www.novamakedonija.com.mk/mislenja/kolumni/nomen-est-omen-imeto-e-sudbina>.

- Wiederholt wurde gegen den Verhaltenskodex des mazedonischen Parlaments verstoßen: Das Gesetz über die Ratifizierung des Abkommens wurde an die parlamentarische Kommission für europäische Fragen (Missbrauch der sogenannten Europaflagge) weitergeleitet statt an die parlamentarische Kommission für auswärtige Angelegenheiten. Dies geschah in der Absicht, Letztere, deren Vorsitzender der Opposition angehörte, zu übergehen. Zudem war das Gesetz über die Ratifizierung ungültig, da es weder die verfassungsrechtliche Grundlage für seine Verabschiedung noch die Gründe für die Ratifizierung darlegte und auch keine Schätzung der Kosten für die Implementierung des Gesetzes enthielt (all dies verstößt gegen Artikel 188 des Kodex).
- Das Parlament verabschiedete das Ratifizierungsgesetz mit einfacher Mehrheit, ungeachtet der Tatsache, dass das Abkommen die Änderung der Verfassung und des Staatsnamens erfordert. Das Gesetz wurde mit nur 69 Stimmen und in Abwesenheit der Opposition verabschiedet.
- Das Parlament kündigte ein Referendum an, ohne dass es dafür eine verfassungsrechtliche oder gesetzliche Grundlage gab, da das Gesetz über die Ratifizierung des Abkommens niemals öffentlich bekanntgegeben, also auch nicht im Amtsblatt veröffentlicht worden war. Es war und ist immer noch nichts anderes als eine rechtliche Fiktion.
- Der Beschluss des Parlaments über die Ankündigung eines Referendums war in mehrfacher Hinsicht ungültig; die einzelnen Punkte werden in einem von der politischen Partei Levica beim Verfassungsgericht eingereichten Antrag detailliert aufgelistet. Unter den Gründen für die Beanstandung der Ankündigung des Referendums hebt Professor Dimitar Apasiev insbesondere die folgenden hervor: Der Parlamentsbeschluss war unvollständig, da ihm sieben formale Elemente fehlten, die im Gesetz über Referenden vorgeschrieben sind; die in dem Referendum gestellte Frage war manipulativ und irreführend, was gegen das Gesetz und gegen den Verhaltenskodex für Referenden der Venedig-Kommission verstößt;⁴⁹ das Parlament hatte die Art des Referendums nicht definiert (obligatorisch oder konsultativ, vorhergehend oder nachträglich); die mazedonische Verfassung regelt keine konsultativen Referenden, da Artikel 73 explizit festlegt, dass eine in einem Referendum getroffene Entscheidung bindend ist und verabschiedet werden muss, wenn mehr als die Hälfte der Gesamtzahl der Wahlberechtigten ihre Stimme abgegeben hat (50 Prozent + 1).⁵⁰

49 Die Frage auf dem Stimmzettel für das Referendum lautete: „Sind Sie für die Mitgliedschaft in der EU und der NATO, indem Sie dem Abkommen zwischen der Republik Mazedonien und der Republik Griechenland zustimmen?“ Deutsche Übersetzung in: Niels Kadritzke, Wahlen in Sicht. Der politische Horizont zur Jahreswende, *Le Monde diplomatique*, 19. Dezember 2018, unter: https://monde-diplomatique.de/shop_content.php?coID=100136.

50 Vgl. Apasiev: „Sobraniskata Odluka za referendum ne može pravno da proizvede dejstvo, bidejći e protiv ustavna“ [Apasiev: „Der Parlamentsbeschluss zum Referendum kann keine Rechtswirkung haben, da er verfassungswidrig ist“], *Antropol*, 9. August 2018, unter: <https://antropol.mk/2018/08/09/apasiev-sobraniskata-odluka-za-referendum-ne-moze->

- Der Wahlkampf vor dem Referendum an sich war problematisch. Anstatt einen rein informativen Wahlkampf zu führen, beteiligte sich die Regierung offen an der „Ja“-Kampagne und setzte Haushaltsmittel und andere Ressourcen zu ihrer Unterstützung ein. Bei ihren täglichen Treffen mit Bürgern betrieben der Ministerpräsident und die Regierungsminister öffentliche Lobbyarbeit und warben dafür, mit „Ja“ zu stimmen. Die Medien waren vollständig von regierungsfreundlichen Experten, Videobotschaften u.ä. dominiert. Die anderen Optionen („Nein“ und „Boycott“) konnten lediglich die sozialen Medien nutzen. Zu den schäbigsten Beispielen der Kampagne gehören Zaevs öffentlicher Aufruf zu politischer Korruption, die Ermutigung von Privatunternehmen, ihre Angestellten zum Wählen „anzustiften“,⁵¹ Einschüchterung und der Missbrauch des Militärs für eine Videobotschaft, die Zaev als Oberbefehlshaber am Denkmal in Kruševo zeigt. Ungewöhnlich war auch das aktive Engagement der internationalen Gemeinschaft. Neben den westlichen Botschaftern beteiligte sich auch die Europäische Delegation an der Kampagne (u.a. mit Werbetafeln und Postern, die Kinder unter dem Motto „Stell dir die Zukunft vor“ zeigten).

Die Liste der Verstöße gegen europäische Standards und die nationale Gesetzgebung zur Guten Praxis bei Referenden ist endlos (dies betrifft u.a. den Tag der Abstimmung sowie Wahlfälschung). Noch bevor die Ergebnisse bekannt gegeben wurden, rückte die Regierung mit „Plan B“ heraus: Durchführung der Verfassungsrevision unabhängig von der Meinung des Volkes. Leider scheint die Beobachtungsmission des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE die Verstöße gegen das Gesetz und Menschenrechtsverletzungen übersehen oder heruntergespielt zu haben. In ihren vorläufigen Schlussfolgerungen heißt es, das Referendum sei unparteiisch durchgeführt, und während des gesamten Wahlkampfs seien die Grundfreiheiten geachtet worden.⁵²

Nach dem Referendum: Die Stimme des Volkes spielt keine Rolle

Das Abkommen erwähnt das Referendum als fakultative Option der „Zweiten Partei“. Die Forderung nach einem konsultativen Referendum offenbarte die

pravno-da-proizvede-dejstvo-bidejki-e-protiv-ustavna/. Professor Siljanovska stimmte dieser Position zu: Siljanovska: It's time for the Constitutional Court to gather strength and say that the referendum question is unconstitutional, unclear and imprecise, *Republika English*, 4. September 2018, unter: <http://archive.english.republika.mk/p203913/>.

51 Vgl. Prime Minister #Zaev caught on camera promising money to people that vote on the #namechange, unter: https://www.youtube.com/watch?v=syZeP_JrdjE.

52 Vgl. OSCE ODIHR/Parliamentary Assembly of the Council of Europe, International Referendum Observation Mission, The former Yugoslav Republic of Macedonia, Referendum, 30 September 2018, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, S. 1, unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/398210>.

Unsicherheit der Regierung und ihre Angst vor einem Scheitern. So wurde aus dem Referendum faktisch nicht mehr als eine sehr teure öffentliche Meinungsumfrage. Die Frage lautete: „Sind Sie für die Mitgliedschaft in der EU und der NATO, indem Sie dem Abkommen zwischen der Republik Mazedonien und der Republik Griechenland zustimmen?“ Die Aussicht auf eine NATO- und EU-Mitgliedschaft sollte das, was man als bittere Pille bezeichnen könnte, versüßen und die umstrittene Namensfrage durch die Hintertür lösen. Mit einem einfachen „Ja“ oder „Nein“ zu antworten, war angesichts dreier Variablen und acht möglicher Antwortkombinationen ausgeschlossen. Der Frage fehlte die formale, inhaltliche und hierarchische Logik, die der Verhaltenskodex für Referenden der Venedig-Kommission erfordert. Von Anfang an (d.h. seit dem Tag nach der Bekanntmachung durch das Parlament), war die Grundlinie der Regierungskampagne, die offen von einer langen Liste ausländischer Funktionäre und Würdenträger unterstützt wurde, von denen einige den Staat persönlich besuchten,⁵³ dass das Referendum ein Erfolg werden muss. Zu diesem Zweck wurden die Gegner des Referendums dämonisiert und eingeschüchtert. So erklärte beispielsweise Vlado Kambovski, Mitglied der Mazedonischen Akademie der Wissenschaften und Professor für Strafrecht, dass die Organisation eines Boykotts des Referendums wegen Beteiligung an kriminellen Aktivitäten strafrechtlich verfolgt würde.

Angesichts einer solchen undemokratischen und sogar bedrohlichen Atmosphäre, in einer Situation, in der es keine Chancengleichheit gab und in der öffentliche Gelder unverhohlen für Wahlkampfzwecke ausgegeben wurden, während die Freiheit der Wähler, sich selbst eine Meinung zu bilden, eingeschränkt war,⁵⁴ organisierten sich die Bürger in der Bewegung „Ich boykottiere“. In Anbetracht der nationalen Reglementierungen und der aktuellen Umstände war die Ansicht weit verbreitet, dass ein Boykott die intelligenteste und effektivste Strategie sei, um das Referendum zum Scheitern zu bringen.⁵⁵

53 Zu den Besuchern aus dem Ausland gehörten der NATO-Generalsekretär, die deutsche Bundeskanzlerin und der österreichische Bundeskanzler, EU-Kommissare u. v. m.. Jeder Besuch wurde als Unterstützung und Ermutigung für die euroatlantische Integration der Republik Mazedonien interpretiert.

54 Vgl. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, Straßburg, 25. Oktober 2018, S. 17-18, unter: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e).

55 Dieser Beschluss entspricht den Erfahrungen der Venedig-Kommission hinsichtlich der Mindestbeteiligung: „Eine Mindestbeteiligung (ein Mindestprozentsatz) bedeutet, dass es im Interesse der Gegner eines Vorschlags ist, sich der Stimme zu enthalten, statt gegen den Vorschlag zu stimmen. Wenn beispielsweise 48% der Wähler für einen Vorschlag sind, 5% dagegen und sich 47% der Stimme enthalten wollen, müssen die 5% Gegner lediglich der Wahlurne fernbleiben, um ihren Standpunkt durchzusetzen, selbst wenn sie klar in der Minderheit sind. Zudem ist ihre Nichtbeteiligung am Wahlkampf dafür verantwortlich, dass die Zahl der Enthaltungen zunimmt und damit auch die Wahrscheinlichkeit, dass das Quorum nicht erreicht werden wird. Für die Demokratie ist weder die Ermutigung zur Stimmenthaltung noch das Aufzwingen von Minderheitenpositionen gesund (Punkt III.7.a). Darüber hinaus ist die Versuchung groß, angesichts einer schwachen Opposition die Höhe der Wahlbeteiligung zu fälschen.“ Venice Commission, Code of Good Practice on Referendums, a.a.O. (Anm. 53), S. 23, Abs. 54.

Da das Referendum formal vom Parlament vorgeschlagen worden war, hatte die Regierung nicht das Recht, ihre Kampagne mit Haushaltsmitteln zu bestreiten. Nach dem Gesetz über das Referendum, dem Verhaltenskodex der Venedig-Kommission und dem Przino-Abkommen stellte dies einen klaren Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit dar. Unter Umgehung des Wahlgesetzes, das einige für den Referendumsprozess relevante Aspekte regelt, verlängerte die Regierung die Dauer des Wahlkampfs um rund 20 Tage (genauer gesagt vom 1. August bis zum 28. September statt bis zum 10. September). Nach mazedonischem Recht ist es illegal, ein Referendum mit Geldern aus dem Ausland oder aus dem Staatshaushalt zu finanzieren. Dennoch dominierten in buchstäblich allen Medien, die nachdrücklich für die „Ja“-Kampagne einsetzten, die Staatsminister.

Das Ergebnis des Referendums war eine Mischung aus einer sehr teuren öffentlichen Meinungsumfrage und einer Reality-Show, vor allem für die internationale Öffentlichkeit. Die Wahlbeteiligung von lediglich 37 Prozent zeigte, dass den meisten Bürgerinnen und Bürgern klar war, dass die Regierung nicht beabsichtigte, gemäß der Abstimmung zu handeln. Schließlich hatte sie bereits ihre Entschlossenheit bekundet, mit der Implementierung des Abkommens unabhängig vom Ausgang des Referendums fortzufahren. Die überwältigende Zahl der Enthaltungen bei der Abstimmung stellt eine „sehr breite und bewusste Ablehnung“ des Abkommens dar. Das Votum der Bürger sollte das Ergebnis des Unabhängigkeitsreferendums von 1991⁵⁶ rückgängig machen und der herrschenden Elite eine Art politischer Legitimität für die anstehende Verfassungsänderung geben – „ein für alle Mal“, wie es die griechische Seite verlangte. Trotz der endlosen Bemühungen der Regierung, die Niederlage durch den Vergleich der Anzahl der Stimmen mit derjenigen, die bei verschiedenen Parlaments-, Lokal- und Präsidentschaftswahlen erreicht worden waren, in einen Sieg umzudeuten, ergab bereits die bloße rechtliche Logik, dass das Referendum gescheitert war – ein Ergebnis, das im offiziellen Bericht der staatlichen Wahlkommission bestätigt wurde. Die „Boykott“-Bewegung delegitierte die Regierung. Der Ministerpräsident hatte bereits öffentlich zugegeben, dass er mit seinem Volk gepokert und alles auf eine Karte gesetzt hatte. Er verlor das Referendum, doch die internationale Gemeinschaft setzte ihre Unterstützung mithilfe eines politischen Oxymorons fort und behauptete, das Abkommen habe trotz der Tatsache, dass die Wahlbeteiligung sehr niedrig gewesen sei, breite Unterstützung in der Bevölkerung gefunden. Zwei Wochen

56 Die Beteiligung an dem Referendum von 1991, als Mazedonien beschloss, ein souveräner und unabhängiger Staat zu werden, lag bei über 75 Prozent (trotz des Boykotts ethnischer Albaner, die noch immer auf eine Gesamtlösung der „albanischen Frage“ auf regionaler Basis warteten und hofften). Mehr als 95 Prozent der Stimmen entfielen auf die Unabhängigkeit. Man hatte gehofft, dass dieses zweite Referendum letztendlich den ausdrücklichen Willen der Menschen ersetzen würde, die für einen „unabhängigen Staat Mazedonien“ gestimmt hatten und stattdessen über eine „zweite Unabhängigkeit“ (in den Worten des Ministerpräsidenten) für den Staat Nordmazedonien entscheiden würden.

später veranlasste die Regierung eine Revision der Verfassung und am 19. Oktober gelang es ihr, eine Zweidrittelmehrheit für die zweite Stufe des Verfahrens zu gewinnen. Der Prozess war jedoch undemokratisch, da Abgeordnete der Opposition bestochen, eingeschüchtert oder dazu erpresst wurden, sich der Parlamentsmehrheit anzuschließen. Dennoch haben die internationalen Medien mehr Interesse an der angeblichen russischen Einmischung gezeigt als an der Art und Weise, wie die Demokratie hier untergraben wurde, oder an der Beteiligung des US-Botschafters. Einer der wenigen objektiven Beobachter war Panagiotis Lafazanis, der Vorsitzende der griechischen Partei „Volkseinheit“, der den Umgangsstil der westlichen Mächte mit den Menschen und den Referenden in beiden Ländern miteinander verglich: „Ähnlich wie beim Referendum 2015 in Griechenland gelang es ihnen auch jetzt, eine ‚Nacht der langen Messer‘ zu veranstalten, eine Orgie der Erpressung und der Ausübung von Druck, um die Ja-Stimmen zu bekommen und die magische Zahl von 80 Parlamentariern zu erreichen.“⁵⁷ Lafazanis zufolge „sind die wahren Herren Griechenlands und Mazedoniens – zweier Länder, die zu losen Protektoraten der USA und der NATO geworden sind – die US-Botschafter. Es ist außerdem nicht möglich, Abkommen langfristig aufrechtzuerhalten, indem man sich allein auf die Unterschriften der Regierungen und Parlamente verlässt, die anfällig für Korruption und Druckausübung sind und von ihren egoistischen Interessen geleitet werden. Abkommen brauchen das Volk.“⁵⁸ In einem Fernsehinterview kam der griechische Professor Stavros Mavroudeas zu einer ähnlichen Schlussfolgerung. Ihm zufolge werde keines der beiden Länder oder die Regionen von dem Abkommen profitieren. Das Abkommen sei vielmehr beiden Ländern von den USA und der EU aufgezwungen worden. Die Führer und die Regierungen beider Länder sind seiner Meinung nach sehr unterwürfig und schwach. Dass sie keine Einwände gegen das Abkommen hatten, bedeutet, dass es künstlich und nicht darauf angelegt ist, Stabilität, Freundschaft und Frieden in der Region zu gewährleisten, sondern diese in der westlichen Interessenssphäre – und potenziell gegen Russland – zu halten. Gleichzeitig verstärkt ein solches Abkommen jedoch die Spannungen in der Region sowie nationalistische Tendenzen in beiden Ländern. Der vom Westen ausgeübte Druck ist extrem und erinnert an die Verstrickungen in innere Angelegenheiten in der Kolonialzeit.⁵⁹

Im Prespa-Prozess ging es nie um die Beilegung von Streitigkeiten, sondern um ein geopolitisches Machtspiel und das NATO-„Schachbrett“ auf dem Bal-

57 Lafazánis: Órgio ekviasmon, piéseon kai exagoron gia na perasei i symfonia stin PGDM [Lafazanis: Eine Orgie von Erpressung, Druckausübung und Bestechung, um eine Einigung in der FYROM zu erzielen], Protothema, 20. Oktober 2018, unter: <https://www.protothema.gr/politics/article/831437/lafazanis-orgio-ekviasmon-pieseon-kai-exagoron-gia-na-perasei-i-sumfonia-stin-pgdm/>.

58 Ebenda.

59 Vgl. Interview mit Stavros Mavroudeas über das Referendum in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (FYROM) auf Press TV, 30. September 2018, unter: https://www.youtube.com/watch?time_continue=6&v=LWZ3VAri_g4.

kan. Der Namensstreit, der viele Jahre lang ein Ärgernis war, konnte nicht länger toleriert werden. Die USA haben ein klares Interesse daran, dass Mazedonien auf die eine oder andere Weise der NATO beitrifft.

Der Weg nach vorn: statt eines Fazits

Zum Zeitpunkt der Entstehung des vorliegenden Beitrags gibt es weitaus mehr Ungewissheiten und Verunsicherung als man es bei der Ausarbeitung und Unterzeichnung des Prespa-Abkommens erwartet hätte. Die Namensfrage ist nicht geklärt und wird für lange Zeit noch eine offene Wunde bleiben, da die mazedonische Gesellschaft schwer angeschlagen ist. Die internationalen Machtzentren bevorzugen – wie immer – schnelle Lösungen und denken nicht an zukünftige Konsequenzen, mit denen die Bevölkerung vor Ort dann leben muss. In dem fehlgeleiteten Versuch, einen Streit beizulegen, haben die internationalen Mächte um Nimetz an einem Völkerrechts- und Verfassungsbruch mitgewirkt, der der erklärten Politik der internationalen Gemeinschaft zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im Westbalkan zuwiderläuft.

Wenn das Prespa-Abkommen vollständig ratifiziert und umgesetzt ist, wird es ein angeblicher Kompromiss bleiben, der den Bürgerinnen und Bürgern Mazedoniens zu einem sehr hohen Preis aufgezwungen wurde. Dag Hammarskjölds Worte klingen in diesem Fall wahr: „Es ist meine feste Überzeugung, dass jegliches Ergebnis, das um den Preis eines Kompromisses mit den Prinzipien und Idealen der Organisation [der Vereinten Nationen] erkaufte wird, sei es durch Nachgeben gegenüber der Gewalt, durch Nichtbeachtung des Rechts, durch die Vernachlässigung gemeinsamer Interessen oder die Missachtung der Menschenrechte, zu teuer bezahlt wird. Dies ist so, weil ein Kompromiss mit ihren Prinzipien und ihrer Sinnggebung die Organisation dergestalt schwächt, dass dies einen definitiven Verlust für die Zukunft bedeutet, der durch keinerlei unmittelbar erlangten Vorteil aufgewogen werden kann.“⁶⁰

Noch ironischer ist, dass das Prespa-Abkommen aus mindestens drei Gründen ein typischer Balkan-Deal ist: Erstens regelt das Abkommen unter dem Vorwand des „(Staats-)Namensstreits“ archetypische Themen wie Identität, Sprache, Kultur und Geschichte. Da die „Erste Partei“ der „Zweiten Partei“ an Macht und Einfluss überlegen ist, „erzwingt“ sie das Bekenntnis zum griechischen Kontinuitätsmythos, indem sie den alternativen Balkan-Kontinuitätsmythos verbietet. Als solches geht das Abkommen über die VN-Resolutionen und Nimetz' Vermittlungsbefugnisse hinaus. Zweitens wurde das Abkommen von den westlichen Mächten zugunsten ihrer eigenen geopolitischen Interessen auf dem Balkan entworfen und durchgesetzt, während die lokalen Eliten lediglich Vollstrecker des Willens externer Akteure sind. Drittens ist die Art und Weise,

60 Introduction to the Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 15. Juni 1959-15. Juni 1960, zitiert nach: John S. Gibson, *International Organizations, Constitutional Law, and Human Rights*, New York 1991, S. XV.

wie der gesamte Prozess durchgeführt wurde, ebenfalls typisch für die Balkanregion. In beiden Ländern wurde die Rechtsstaatlichkeit geopfert, politische Korruption und Schwarzgelder, die Bestechung von Medien und zivilgesellschaftlichen Kreisen dienten der Verbreitung von Propaganda usw. Der Prespa-Prozess enthüllte die unangenehme Wahrheit über das internationale Konfliktmanagement an der europäischen Peripherie und das Abhängigkeits-syndrom der lokalen Eliten. Anstatt einen lange bestehenden Streit und den Nationalismus auf beiden Seiten zu überwinden, hat er in beiden Ländern das Gegenteil bewirkt. Anstatt sich um die wahren Probleme der Bürger zu kümmern, wurden beide Gesellschaften in den Teufelskreis eines Identitätskonflikts zurückgeworfen, der nicht nur weiter schwelen wird, sondern auch von den internen politischen und wirtschaftlichen Problemen ablenkt.

Das erfolglose Referendum vom 30. September sowie die Art und Weise, wie am 19. Oktober eine Zweidrittelmehrheit sichergestellt wurde, zeigen, dass der Wille der Bevölkerung völlig ignoriert wurde. Unklar bleibt, wie die Regierung ein Abkommen und gesetzliche Regelungen in Kraft setzen will, ohne Zwang anzuwenden. Der schwache mazedonische Staat ist jetzt sogar noch schwächer – und nicht etwa stärker. Nicht einmal die sofortige Aufnahme in die NATO könnte das tiefe gesellschaftliche und politische Misstrauen, die Rehabilitierung der Verantwortlichen um der Verfassungsrevision willen – und das definitive Ende des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit (soweit es überhaupt existierte) – aufwiegen. Die internationalen Beobachter erwiesen sich als pragmatisch und interessierten sich nur für das „Gesamtbild“ der euroatlantischen Raumes – und vernachlässigten damit das neue Potenzial für zukünftige innere Zerwürfnisse und regionale Destabilisierung.

Der intern und extern in Frage gestellte Status Kosovos

Einführung

Am 17. Februar 2018 feierte Kosovo den zehnten Jahrestag seiner Unabhängigkeit. Bis zum heutigen Tag ist das jüngste Land Europas jedoch – obwohl seine Institutionen anerkannt sind – immer noch nicht Mitglied der VN, der EU und der NATO und kommt daher nicht in den Genuss der Vorteile, die damit verbunden sind, von diesen internationalen Organisationen als Staat behandelt zu werden. Da nicht alle Mitgliedstaaten des VN-Sicherheitsrats Kosovo anerkannt haben – das gilt vor allem für Russland und China – bleibt die Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates (*UN Security Council Resolution, UNSCR*), die den Konflikt 1999 beendete, in Kraft. Auch die Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) bleibt bestehen, wenn auch mit deutlich reduziertem Personal. Obwohl Kosovo mittlerweile von mehr als 120 Ländern anerkannt wird, behindern die verbleibenden fünf europäischen Länder, die Kosovo nicht anerkennen (Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern) seinen EU-Beitrittsprozess und versperren ihm den Weg nach Europa. So ist Kosovo beispielsweise das einzige Land im größeren Europa, das nicht die Visafreiheit des Schengener Abkommens genießt. Erst kürzlich bezeichnete der EU-Kommissar für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen Johannes Hahn nach einem Treffen mit Kosovos Ministerpräsident Ramush Haradinaj in Pristina die Chance, dass den Bürgern Kosovos der visafreie Zugang zur EU gewährt würde, selbst 2020 gering sei. Und das ist das Ergebnis jahrelanger Bemühungen und Zusammenarbeit der kosovarischen Institutionen mit der EU-Kommission zur Erfüllung der von den EU-Institutionen festgelegten Kriterien zur Erlangung des visafreien Zugangs zu Europa.

Die Bürger und Bürgerinnen Kosovos sind Berichten zufolge von den (lokalen, nationalen und internationalen) Institutionen sowie dem Verlauf der Ereignisse in den vergangenen Jahren zutiefst enttäuscht. Die Kosovaren haben das Gefühl, dass sie keine Zukunftsperspektiven haben, dass ihre Eigenstaatlichkeit in Frage gestellt wird und dass ihre Institutionen durch schlechte Praktiken beschädigt sind. Hinzu kommt die jüngste Ungewissheit hinsichtlich der Richtung, die die Verhandlungen mit Serbien eingeschlagen haben, seit Kosovos Präsident Hashim Thaçi erklärt hat, er sei bereit, eine „Grenzanpassung“ mit Serbien in Erwägung zu ziehen. Beides zusammen hat bei vielen, insbesondere aber bei den jüngeren Mitgliedern der Gesellschaft, die davon träumen, das Land zu verlassen, zu weiterer Unzufriedenheit geführt. Am 29. September 2018 protestierten zehntausende Menschen in Pristina gegen die jüngsten Entwicklungen in den Verhandlungen und deren Resultat.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die Ereignisse der jüngsten Vergangenheit in und um Kosovo und insbesondere den laufenden Belgrad-Pristina-Dialog zu beleuchten, dessen Format, Herausforderungen und Zukunftsaussichten im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Er wird genauer auf die potenziellen Chancen eingehen, die sich Kosovo hinsichtlich seiner umstrittenen Eigenstaatlichkeit eröffnen, und potenzielle Schnittstellen für eine wechselseitige Unterstützung nationaler und internationaler Institutionen zur Maximierung ihrer Komplementarität ausloten. Der Beitrag analysiert zunächst die Konfliktfelder und befasst sich anschließend mit den wichtigsten internen und externen Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Eigenstaatlichkeit Kosovos stellen. Es folgt ein kurzes Fazit. Abschließend werden zwei eher negative, lediglich als Denkanstoß gedachte Szenarien vorgestellt.

Konfliktanalyse

Seit dem Krieg im Jahr 1999 befindet sich Kosovo in einem komplexen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Übergangsprozess, der noch nicht abgeschlossen ist. Zu den prägenden Ereignissen in diesem Prozess gehören u.a. die Entsendung der UNMIK gemäß UNSCR 1244¹ Mitte 1999, das Wiederaufflammen interethnischer Gewalt im März 2004, die Präsentation des „Ahtisaari-Plans“ (Umfassender Vorschlag zur Regelung des Status des Kosovo) im Jahr 2007,² Kosovos Unabhängigkeitserklärung gegenüber Serbien am 17. Februar 2008, die Verabschiedung der vom Sondergesandten des VN-Generalsekretärs, dem ehemaligen finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari, ausgearbeiteten neuen Verfassung des Landes im Juni 2008, die Verabschiedung zahlreicher Gesetze, die Schaffung neuer kosovo-serbischer Gemeinden als Teil der Dezentralisierung sowie die Aufnahme des von der EU ermöglichten Dialogs zur Normalisierung der Beziehungen mit Serbien.

Die jüngste Volkszählung aus dem Jahr 2011, an der die Mehrheit der im Norden Kosovos lebenden Serben, nicht teilnahm, schätzt die Bevölkerung Kosovos auf 1,8 Millionen Menschen – nicht mitgezählt wurde die große Diaspora in Europa und den USA. Die Bevölkerung im Norden Kosovos wird auf 50.000 Einwohner geschätzt. Kosovo ist nicht größer als 10.000 Quadratkilometer. Die Mehrheit der Kosovaren sind Muslime (95 Prozent), 3,6 Prozent sind Katholiken und 1,5 Prozent orthodoxe Christen mehrheitlich serbischer und montenegrinischer Abstammung.

1 Vgl. United Nations, Security Council, Resolution 1244 (1999), S/RES/1244 (1999), 10. Juni 1999, unter: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610_SCR1244\(1999\).pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610_SCR1244(1999).pdf).

2 United Nations, Security Council, Letter Dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, Addendum, Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, S/2007/168/Add.1, 26. März 2007, verfügbar unter: <https://digitallibrary.un.org/record/595359>.

Nach 1941 gehörte der größte Teil Kosovos zu „Großalbanien“ und die meisten Albaner sprachen sich dafür aus, diesen Status auch nach dem Krieg beizubehalten. Die Kosovo-Albaner waren nicht drauf erpicht, in ein von Serbien beherrschtes Jugoslawien zurückzukehren, da sie befürchteten, dass der Kommunismus ihren Anspruch auf Selbstbestimmung nicht unterstützen würde.³ Die Kommunistische Partei Jugoslawiens (KPJ) befürwortete zeitweise die Idee, dass Kosovo ein Teil Albanien bleiben sollte. Es war schließlich Josip Broz Tito (der damalige Vorsitzende der KPJ und spätere Staatspräsident Jugoslawiens), der die Haltung der Partei änderte, da er damit die Hoffnung verband, die Serben für den Kommunismus gewinnen zu können.⁴

Im November 1943 beschloss der Antifaschistische Rat der Nationalen Befreiung Jugoslawiens (*Antifašističko veće narodnog oslobođenja Jugoslavije*, AVNOJ), einen föderativen Staat mit dem Namen Jugoslawien zu gründen, in dem „südslawische Menschen“ in sechs Teilrepubliken leben würden. Kosovo wurde nicht erwähnt. Als Reaktion auf den Beschluss des AVNOJ versammelten sich 49 Kommunisten aus Albanien, Montenegro, Kosovo und Serbien und verabschiedeten eine Resolution, in der die Vereinigung Kosovos mit Albanien nach dem Krieg gefordert wurde. Die Resolution wurde von der jugoslawischen kommunistischen Führung, die sich in ihrem Misstrauen gegenüber den Kosovo-Albanern und ihren politischen Zielen bestärkt fühlte, umgehend abgelehnt. 1945 organisierte die KPJ schließlich einen Regionalen Volksrat Kosovos, zu dessen insgesamt 142 Mitgliedern lediglich 33 Albaner gehörten und der auf seinem Treffen Prizren dem Anschluss Kosovos an Serbien zustimmte.⁵ Mit diesem Schritt wurde Kosovo eine Provinz der Republik Serbien. Angesichts dieser neuen politischen Situation lag das Schicksal Kosovos nun in den Händen der lokalen serbischen Politiker und Entscheidungsträger sowie der serbischen und jugoslawischen Sicherheitsdienste. Die nächsten 20 Jahren markierten die härteste Unterdrückung der Kosovo-Albaner, die von den politisch Verantwortlichen als illoyal und unakzeptablen separatistischen Ideen – wie dem Anschluss an Albanien – anhängend betrachtet wurden.

Bis 1968 und zum Teil aufgrund von Studentenprotesten im Kosovo (wie auch andernorts in Europa) wurde der Status der damaligen Provinz in Serbiens verfassungsrechtlichem Rahmen aufgewertet. Nun hatte Kosovo seine eigene Verfassung: Die Versammlung war befugt, Gesetze zu entwerfen und zu verabschieden, ein Oberster Gerichtshof und die albanischsprachige Universität in Pristina wurden gegründet, Albanisch wurde zur Amtssprache, und die albanische Flagge wurde als nationales Symbol zugelassen. 1974 wurde Kosovo in der neuen jugoslawischen Verfassung die faktische Gleichstellung mit anderen jugoslawischen Republiken zuerkannt, einschließlich einer gleichbe-

3 Vgl. A Power Primer: A Handbook to Politics, People and Parties in Kosovo, IKS Publications, Pristina 2011, S. 14.

4 Vgl. ebenda.

5 Vgl. ebenda.

rechten Vertretung in den zentralen Bundesinstitutionen, einer eigenen Handelsbank und der Möglichkeit, bilaterale Beziehungen aufzunehmen. Damit erfüllte Kosovo alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für einen Staat im Sinne des Völkerrechts. Von 1974 bis 1981 verbesserte sich die Lebensqualität der Kosovaren durch die Verfassungsreformen, davon die wichtigsten im Bildungsbereich, immens. 1979 waren fast 47.000 Studenten an der Universität Pristina eingeschrieben. Trotz der Verfassungsreformen blieb Kosovo in sozioökonomischer Hinsicht im Vergleich zu anderen Teilrepubliken Jugoslawiens jedoch relativ unterentwickelt.

In den Jahren bis 1989 „beschützte“ Serbiens damaliger Präsident Slobodan Milošević unermüdlich die Kosovo-Serben. Er ging sogar so weit, die Verfassung von 1974 zu ändern und Kosovo seiner Autonomie zu berauben, indem er die Parlamentarier in Pristina unter Ausübung von Zwang abstimmen ließ, während Militärflugzeuge und -hubschrauber über der Hauptstadt Pristina kreisten, wo die Straßen voll von militärischen Verbänden waren, die extra zu dem Zweck dorthin gebracht worden waren. Im März 1989 wurde Kosovo wieder Serbien unterstellt.

Als 1991 die Auflösung Jugoslawiens begann und zunächst Slowenien seine Unabhängigkeit erklärte, beauftragte der EU-Ministerrat Robert Badinter die Schiedskommission, die Friedenskonferenz für Jugoslawien rechtlich zu beraten. Die Kommission behandelte Kosovo allerdings nicht als eigenständige Einheit der Föderation, sondern als Teil Serbiens. Als solcher verblieb Kosovo in den 1990er Jahren bis zum Ausbruch des Konflikts im Jahr 1998 in den Händen der serbischen Institutionen.

Im Juni 1999, nach der Intervention der NATO, wurde die UNMIK auf der Grundlage der UNSCR 1244 entsandt. Die Mission hatte den Auftrag, das Territorium Kosovos in Form einer zivilen Übergangsverwaltung unter der Federführung der VN zu verwalten, unter der die Bevölkerung Kosovos schrittweise weitgehende Autonomie genießen konnte. Darüber hinaus sollte die UNMIK die Übertragung der Kompetenzen von den provisorischen Institutionen Kosovos auf eine Reihe von Institutionen überwachen, die durch eine politische Vereinbarung geschaffen wurden.

Die anhaltende Krise

Die Schaffung einer multiethnischen Gesellschaft war ein zentrales Merkmal des Staatsbildungsprozesses in Kosovo, der von den wichtigsten internationalen Akteuren im Land und in der Region, der EU, den USA und den VN, maßgeblich beeinflusst und geprägt wurde. Dazu gehörten u.a. Dezentralisierung und die Stärkung lokaler Regierungsführung, der Schutz von Minderheiten durch die Bewahrung ihres kulturellen und religiösen Erbes sowie Sprachunterricht und Selbstverwaltung. Auch wenn der Prozess weitgehend von den Überlegungen der internationalen Gemeinschaft zur Lösung und Verhütung

ethnopolitischer Konflikte geleitet war, waren auch die Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen für die Bürger in Kosovo insgesamt sowie die Stärkung lokaler Regierungsführung in einem noch in der Entstehung begriffenen Land eine wichtige Motivation. Die Integration der Gemeinschaft der Kosovo-Serben in die neue politisch-institutionelle Landschaft des Landes durch Dezentralisierung, lokale Regierungsführung und das Erbringen von Dienstleistungen stellte in den letzten Jahren zweifellos eine der zentralen politischen Herausforderungen dar. Die vollständige ethnopolitische Integration und die sozio-ökonomische Entwicklung im Kosovo sowie Fortschritte bei der EU-Integration hängen weiterhin von einer verstärkten Dezentralisierung und dem Schutz von Minderheitenrechten ab.

Am 17. Februar 2008 erklärte Kosovos Parlament die Unabhängigkeit, am 15. Juni desselben Jahres wurde die Verfassung der Republik Kosovo auf der Grundlage des Ahtisaari-Plans verabschiedet. Nach der Unabhängigkeit wurde das *International Civilian Office* (ICO) in Kosovo gegründet, das die Aufgabe hatte, die Umsetzung des Ahtisaari-Plans zu überwachen. Kosovo-serbische Bürger – die größte ethnische Minderheit – beteiligten sich an keinem der oben genannten Prozesse und waren auch nicht an den Institutionen wie Parlament und Regierung beteiligt, abgesehen von der Nutzung der reservierten Sitze, die ihnen durch die Verfassung der Republik garantiert wurden. Dennoch nahmen Kosovo-Serben bei den Parlamentswahlen von 2010 zum ersten Mal seit 2001 an demokratischen Wahlen teil, die von den Institutionen Kosovos organisiert wurden. Serben, die im Zentrum und im Süden Kosovos lebten, kehrten an die Wahlurnen zurück und unterstützten hauptsächlich die neu gegründete Liberale Partei, trotz deren schwacher integrativer, politischer und wirtschaftlicher Agenda. Die im Norden Kosovos lebenden Serben blieben jedoch dem von den Regierungsinstitutionen Kosovos organisierten demokratischen Prozessen fern. Erst im November 2013 nahmen die Serben im Norden Kosovos an Kommunalwahlen teil.

Aufgrund des anhaltenden Streits über die Souveränität Kosovos, der von Kosovo-Serben und Serbien ausging, das Kosovo als Teil Serbiens beansprucht und dies auch in der Verfassung Serbiens zum Ausdruck bringt,⁶ entziehen sich die Kommunen im Norden Kosovos, einschließlich Nord-Mitrovica, der vollständigen Kontrolle der Behörden in Pristina. Stattdessen fungieren von Serbien unterstützte Parallelstrukturen als Dienstleister und politische Vertretung der Bürger. Die Existenz dieser Parallelstrukturen sowie die Unfähigkeit der Institutionen der Zentralregierung und der internationalen Organisationen, die Kontrolle über den Norden Kosovos zu übernehmen und Ordnung und Rechtsstaatlichkeit zu garantieren, haben das umstrittene Gebiet im Norden zum Hauptthema im anhaltenden Dialog zwischen Kosovo und Serbien und in jüngster Zeit zwischen den Präsidenten beider Länder gemacht.

6 Vgl. Constitution of the Republic of Serbia, Article 182, unter: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/74694/119555/F838981147/SRB74694%20Eng.pdf>.

Um den Norden Kosovos und seine Einwohner in den übrigen Kosovo und seine Institutionen zu integrieren, wurde ein Dialogprozess eingeleitet, der zunächst aus einem technischen Dialog bestand, der später zu einem Dialog auf hoher Ebene mit Treffen zwischen den Ministerpräsidenten und Präsidenten beider Länder führte.

Der technische Dialog begann im März 2011 als Folgemaßnahme der Resolution der VN-Generalversammlung vom September 2010⁷ und behandelte vor allem Fragen, die das Territorium im Norden Kosovos betreffen. Es konnten einige wenige Vereinbarungen in den Bereichen Katastereintragungen, Zollstempel, Bewegungsfreiheit, Anerkennung von Hochschulabschlüssen, Personenstandsregistrierung, regionale Vertretung und integriertes Grenzmanagement erzielt werden, die meisten wurden jedoch von den beteiligten Seiten nicht eingehalten. Bis heute werden sowohl der technische Dialog als auch der anschließende Dialog auf hoher Ebene zwischen den Ministerpräsidenten und Präsidenten Kosovos bzw. Serbiens durch das Büro des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik gefördert.

Am 19. April 2013 wurde eine Einigung zwischen den Ministerpräsidenten Pristinas und Belgrads erzielt. Das Brüsseler Abkommen von 2013, das „Erste Abkommen über die Prinzipien einer Normalisierung der Beziehungen“,⁸ wie es in den offiziellen Dokumenten der Europäischen Union genannt wird, wurde von fast allen Gesprächspartnern wortwörtlich als „historisch“ gewürdigt. Die Prinzipien und Parameter, die dem Prozess zugrunde lagen, enthielten unter anderem folgende Elemente: Annäherung der Parteien an die EU; keine Voreingenommenheit auf beiden Seiten bezüglich des Status; gemeinsamer Umgang mit der Presse; das Prinzip „nichts ist vereinbart, bevor nicht alles vereinbart ist“; die EU leitet den Prozess und legt die Tagesordnung fest.⁹ Das Dokument stellt ausdrücklich fest, dass das umstrittene nördliche Gebiet Kosovos Hauptgegenstand der zwischen Kosovo und Serbien erzielten Vereinbarung ist. Die drei wesentlichen Elemente des Abkommens sind staatliche Strukturen: Polizei, Justiz und ein separater Gemeindeverband der hauptsächlich von Serben bewohnten Kommunen im Norden. Ein Mangel an Transparenz während der Gespräche auf hoher Ebene rief indes Skepsis unter der Bevölkerung Kosovos, insbesondere im Norden, hervor: Der von Politikern und EU-Mitgliedstaaten ausgehende öffentliche Diskurs drehte sich ausschließlich

7 United Nations, General Assembly, Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law, A/64/L.65/Rev.1, 8. September 2010, unter: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20A64%20L.65%20Rev1.pdf>, deutsche Fassung unter: <https://www.un.org/Depts/german/gv-64/and3/ar64299.pdf>.

8 First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations, 19. April 2013, unter: http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/FIRST_AGREEMENT_OF_PRINCIPLES_GOVERNING_THE_NORMALIZATION_OF_RELATIONS_APRIL_19_2013_BRUSSELS_en.pdf.

9 Vgl. Engjellushe Morina, Brussels „First Agreement“ – A Year After, Konrad Adenauer Stiftung/Prishtina Council on Foreign Relations, Policy Briefs Kosovo, April 2014.

um die Normalisierung der Beziehungen zwischen Kosovo und Serbien und nicht um die innenpolitischen Probleme Kosovos, wie etwa das umstrittene nördliche Territorium. Der Schlüssel zu einer langfristigen Lösung, die Stabilität garantieren würde, ist jedoch die Entschärfung des territorialen Konflikts im Norden Kosovos und die angemessene Behandlung der Gemeinden (insbesondere der serbischen Gemeinschaft).¹⁰

Bis heute ist das nach wie vor umstrittene zentrale Element des Brüsseler Abkommens die Schaffung eines Gemeindeverbands mit einer serbischen Mehrheit (dieser würde auch die im Zuge des Dezentralisierungsprozesses neu geschaffenen Gemeinden umfassen, so wie im Ahtisaari-Plan vorgesehen). Die Oppositionsparteien im Kosovo äußerten erhebliche Bedenken hinsichtlich des Verbands und behaupteten, seine Gründung ebne den Weg für einen bi-ethnischen Staat Kosovo und führe zum Zerfall der Gesellschaft und der Gemeinden und nicht, wie ursprünglich vorgesehen, zur Integration und zur Schaffung einer multiethnischen Gesellschaft. Das Abkommen wurde als teilweise verfassungswidrig beurteilt, nachdem die Oppositionsparteien beim Verfassungsgericht eine Petition eingereicht hatten.¹¹ Das Urteil versetzte die Opposition in eine starke Position, aus der heraus sie sich dem Brüsseler Abkommen und seinen Dialogformen auch weiterhin widersetzen und die Massen für weitere Proteste mobilisieren konnte.

Widerstand gegen international konzipierte und geführte Prozesse ist im Kosovo nichts Neues. Oppositionsparteien, insbesondere die *Vetëvendosje*-Bewegung, widersetzen sich weiterhin dem Ahtisaari-Plan und den laufenden Gesprächen mit Serbien, da sie diese Prozesse als nachteilig für die vollständige Souveränität und Integrität Kosovos erachten. Nach Ansicht ihres Führers Albin Kurti führte der Ahtisaari-Plan zu einer Dezentralisierung entlang ethnischer Linien und vertiefte damit die Gräben zwischen den beiden ethnischen Gruppen, die für die Weiterentwicklung des Landes zusammenarbeiten müssen.¹²

Dennoch sind die Einrichtung des Gemeindeverbands serbischer Kommunen und das Thema Grenzverschiebungen nicht die einzigen Probleme, die Kosovo in jüngster Zeit geplagt haben. Korruption und organisierte Kriminalität sind große Hindernisse für die Entwicklung und den Wohlstand Kosovos. Gleich-

10 Vgl. ebenda.

11 Vgl. The Constitutional Court of the Republic of Kosovo, Decision Concerning the assessment of the compatibility of the „Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo – general principles/main elements“ with the spirit of the Constitution, Article 3 [Equality Before the Law], paragraph 1, Chapter II [Fundamental Rights and Freedoms] and Chapter III [Rights of Communities and Their Members] of the Constitution of the Republic of Kosovo, Case No. KO 130/15, Applicant: The President of the Republic of Kosovo, Decision on Interim Measure, Pristina, 10. November 2015, unter: <http://gjk-ks.org/en/>; englisch unter: https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/KO130-15_ANG.pdf.

12 Die „*Vetëvendosje*“ oder auch „Selbstbestimmungs“-Bewegung ist aus der Revolte gegen die Situation im Kosovo nach der Einrichtung internationaler Missionen und dem Mangel an Souveränität entstanden. Sie trat vor allem mit Demonstrationen, politischen Graffiti und der Vorstellung ihres Programms vor dem kosovarischen Parlament in Erscheinung.

zeitig handelt es sich dabei auch um die Hauptthemen, anhand derer die internationale Gemeinschaft die Herausforderungen für Frieden und Stabilität im Kosovo misst. In ihren jüngsten Berichten kommt die EU zu dem Schluss, dass „die Korruption weit verbreitet ist und nach wie vor Anlass zur Sorge gibt. Gemeinsame Anstrengungen sind nötig, um dieses Problem auf umfassende und strategische Weise anzugehen“, und dass „die Behörden Kosovos bei ihren Bemühungen zur Bekämpfung der Geldwäsche effektiver sein müssen und das einschlägige Gesetz mit dem Besitzstand der EU und internationalen Standards in Einklang gebracht werden muss“.¹³

Der intern und extern in Frage gestellte Status

Kosovos Eigenstaatlichkeit ist zwar noch nicht voll entfaltet, aber sie ist Realität. Sie steht im Einklang mit der Konvention von Montevideo über Rechte und Pflichten der Staaten und dem Völkerrecht. Kosovo weist alle Eigenschaften eines Staates als Person des Völkerrechts auf, wie sie in der Konvention von Montevideo dargelegt sind. Diese Eigenschaften sind: (a) eine ständige Bevölkerung, (b) ein festgelegtes Gebiet, (c) eine Regierung und (d) die Fähigkeit, Beziehungen zu anderen Staaten aufzunehmen.¹⁴ Die größten Hindernisse für Kosovos Eigenstaatlichkeit sind sein Status, der bei seinen eigenen Bürgern und seiner eigenen serbischen Minderheitsbevölkerung umstritten ist, und die fehlende weltweite Anerkennung. Im Laufe der Jahre haben diese Hindernisse zusammengenommen nicht nur die Stabilität des Landes gefährdet, sondern auch die Stabilität einer bereits fragilen Region, die Gefahr läuft, zunehmend unter den Einfluss anderer geopolitischer Akteure zu geraten, die nicht unbedingt dieselben politischen und menschenrechtlichen Werte vertreten wie Europa und andere demokratische Akteure.

Tatsächlich wäre eine historische Analyse der Eigenstaatlichkeit Kosovos ohne die Berücksichtigung des Einflusses des „Auslandsfaktors“ unvollständig. Kosovo ist zweifellos einzigartig. Die internationale Gemeinschaft ist fast täglich in hohem Maße in die Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden. Ihre Anwesenheit ist im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben der Kosovaren deutlich spürbar. Es gibt zahlreiche Fälle, in denen die internationale Gemeinschaft auch sehr eng in die Arbeit des kosovarischen Parlaments einbezogen ist.

13 European Commission, Commission Staff Working Document, Kosovo 2018 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, SWD(2018) 156 final, Straßburg, 17. April 2018, S. 4, unter: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf> (eigene Übersetzung).

14 Vgl. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Signed at Montevideo, 26 December 1933, Entered into Force, 26 December 1934, Article 8 reaffirmed by Protocol, 23. December 1936, Artikel 1, unter: <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>.

Auch wenn Kosovo auf den ersten Blick ein gut funktionierender unabhängiger Staat mit demokratischen Institutionen zu sein scheint, besteht zwischen Schein und Wirklichkeit eine große Diskrepanz. Die Institutionen sind nicht völlig unabhängig, sie arbeiten unter genauer Überwachung durch die internationale Gemeinschaft. Dennoch und trotz der Schwierigkeiten macht Kosovo auf dem Weg zum Beitritt zur EU Fortschritte. Ungeachtet seiner wirtschaftlichen Schwäche und politischen Instabilität wurde seine europäische Zukunft mehrfach festgelegt, erstmals auf dem Gipfel von Thessaloniki im Jahr 2003. Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) zwischen Kosovo und der EU wurde am 27. Oktober 2015 unterzeichnet¹⁵ und ebnete Kosovo den Weg zum Status eines Beitrittskandidaten. Angesichts der Tatsache, dass Kosovo von fünf EU-Mitgliedstaaten bislang nicht anerkannt wurde, wird die Unterzeichnung des SAA als wichtige Verpflichtung sowohl Kosovos als auch der EU angesehen, den EU-Beitritt Kosovos voranzutreiben.

Die Beziehungen zwischen den Ethnien sind trotz der Bemühungen, öffentliche Dienste und die politische Entscheidungsfindung zu dezentralisieren und die serbische Gemeinschaft durch lokale Selbstverwaltung, die Achtung der Menschenrechte, wie z.B. Sprachrechte, und die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, zu integrieren, nach wie vor schlecht.¹⁶

Die kosovarische Wirtschaft entwickelt sich noch immer nicht nachhaltig: Die aktuelle Arbeitslosenquote liegt bei knapp über 36 Prozent und ist unter jungen Erwachsenen, die mehr als die Hälfte der Bevölkerung ausmachen, am höchsten.¹⁷ Die sozio-ökonomische Lage verschlechtert sich weiter: Abgesehen von der hohen Arbeitslosigkeit haben Dienstleistungen wie z.B. Gesundheit und Bildung sowie Rechtsstaatlichkeit in der Wahrnehmung der Bevölkerung einen relativ niedrigen Stellenwert.¹⁸ Um die Fortschritte bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität ist es nicht besser bestellt. Seit 2013 nimmt der gewalttätige Extremismus, vor allem unter Jugendlichen, zu: Rund 300 Personen haben sich an Kämpfen außerhalb Kosovos beteiligt, entweder in den Reihen des „Islamischen Staats“ in Syrien und im Irak oder gemeinsam mit verschiedenen prorussischen Gruppen in der Ostukraine. Die Zahl der Kämpfer aus dem Kosovo ist pro Kopf der Bevölkerung gerechnet damit die zweithöchste in Europa.¹⁹ Die mangelnde Bewegungsfreiheit und die

15 Vgl. Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) zwischen der Europäischen Union und dem Kosovo unterzeichnet, 27. Oktober 2015, unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/10/27/kosovo-eu-stabilisation-association-agreement/>.

16 Siehe den Ahtisaari-Plan sowie die aktuellen Track-I-Dialog-Abkommen, die in Brüssel zwischen Pristina und Belgrad erreicht wurden.

17 Vgl. Trading Economics, Kosovo Unemployment Rate, unter: <https://tradingeconomics.com/kosovo/unemployment-rate>.

18 Vgl. UNDP Kosovo Human Development Index 2017.

19 Vgl. Rudine Jakupi/Garentina Kraja, Accounting for the Difference: Vulnerability and Resilience to Violent Extremism in Kosovo, Berghof Foundation/Kosovar Centre for Security Studies (KCSS), Oktober 2018, S. 1 und 21.

Kluft zwischen Eliten und normalen Bürgern trüben die aktuelle Lage zusätzlich.

Und schließlich haben sich das Fehlen einer klaren Strategie und klar definierter Ziele auf Seiten der internationalen Gemeinschaft sowie ihre statusneutrale Behandlung des Kosovo nicht eben unterstützend auf den Übergangsprozess ausgewirkt. Für viele Kosovaren ergibt der Gedanke einer Statusneutralität wenig Sinn und wird als mangelnde Anerkennung ihres Status angesehen und verstanden, was für sie bedeutet, dass sich die internationale Gemeinschaft auf die Seite derer schlägt, die Kosovo nicht anerkennen. In Verbindung mit den laufenden Prozessen, denen es an Transparenz, Rechenschaftspflicht, demokratischer Teilhabe, Inklusivität und dem Gefühl nationaler Eigenverantwortung mangelt, birgt dieser Eindruck die Gefahr, die Bevölkerung zum Auswandern zu motivieren oder mit dem Gedanken zu spielen, andere Ideen zu unterstützen, wie z.B. die Vereinigung mit Albanien.

Ausblick

Wie die Staatlichkeit am besten gestärkt und schließlich die Mitgliedschaft in den VN erlangt werden könnte, ist für viele im Kosovo und diejenigen, die sich damit beschäftigen, ein Rätsel. Viele Probleme bleiben ungelöst: Die Bewältigung der Vergangenheit ist ein großes Hindernis – nicht nur für die Normalisierung der aktuellen Beziehungen, sondern auch für jeden Versuch, sich weiterzubewegen in Richtung einer gemeinsam wahrgenommenen Zukunft für die Kosovo-Albaner und die Kosovo-Serben.

Es gibt einen anhaltenden Konflikt auf der Ebene des Staatsbildungsprozesses – Kosovo ist, wie vorgesehen und wie in der Verfassung festgelegt, ein multiethnischer Staat – und einen Konflikt auf politisch-gesellschaftlicher Ebene, der hauptsächlich von den politischen Parteien geschürt wird. Die Oppositionsparteien artikulieren ihre Unzufriedenheit mit der Regierung und den Regierungsparteien hinsichtlich der wichtigsten Entwicklungen im Land, wie etwa der Schaffung des serbischen Gemeindeverbands und der jüngsten Gespräche über einen Gebietstausch oder eine (wie sie es nennen) „Grenzanpassung“ zwischen den beiden Präsidenten Kosovos und Serbiens. Organisierte Kriminalität und Korruption sowie das Ausbleiben einer realisierbaren wirtschaftlichen Weiterentwicklung sind ebenfalls große Themen im kritischen Diskurs der Opposition.

Obwohl Kosovaren und internationale Akteure immer wieder auf das Problem der Korruption hinweisen, stellt sich die Frage nach dem Engagement der kosovarischen Behörden und politischen Parteien, aber auch nach der Effizienz der Rechtsstaatlichkeitsmission der EU im Kosovo (EULEX Kosovo) bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität. Es mag sein, dass

das Ausmaß und die Struktur der Korruption auch noch nicht ausreichend verstanden worden sind.²⁰

Es hat sich gezeigt, dass die Konflikte in Kosovo auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden, die jedoch miteinander verbunden sind. Die Streitigkeiten und Meinungsverschiedenheiten zwischen den größten politischen Parteien Kosovos sind unterschiedlicher Natur und reichen von Auseinandersetzungen über die Behandlung der verschiedenen Gemeinschaften (positive Diskriminierung) bis hin zu Praktiken schlechter Regierungsführung. Beides, so argumentieren die Opposition und Kritiker, führt zu einem höchst dysfunktionalen Staat. Der Konflikt zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben befindet sich auf dem niedrigsten Stand seit 1999 und dürfte mit hoher Wahrscheinlichkeit eher deeskalierender Natur sein, zumal in jüngster Zeit immer mehr Serben die Idee befürworten, sich in das politische, soziale und wirtschaftliche Leben Kosovos zu integrieren.

Kosovos Unabhängigkeit wird von Teilen der internationalen Gemeinschaft, Serbien und der serbischen Gemeinschaft im Kosovo nach wie vor bestritten. Die Beziehungen zwischen Pristina und Belgrad sowie zwischen den albanischen und serbischen Gemeinschaften im Kosovo bleiben angespannt. Die Kosovo-Serben sind nominell in das kosovarische System integriert, werden jedoch mittels politischer und finanzieller Mechanismen von Belgrad kontrolliert. Die Rückkehr der kosovarischen Serben war nicht erfolgreich, und viele den Privatbesitz betreffende Fälle blieben ungelöst. Angesichts der zurückgegangenen internationalen Präsenz und zunehmender Spannungen wächst die Angst vor einem erneuten Konflikt.

Ein Blick in die Zukunft: zwei (negative) Szenarien

Szenario eins – die Fortsetzung des Status quo

Wenn der Status quo fortbesteht, ist es unwahrscheinlich, dass sich die Beziehungen zwischen Kosovo und Serbien bis 2021 normalisiert haben oder der Streit über den Status gelöst ist. Zur Verdeutlichung: Dies ist die Situation nach zehn Jahren des Dialogs zwischen Kosovo und Serbien, der von der Hohen Vertreterin der EU erleichtert wurde. Die beteiligten Parteien entscheiden sich für einen halbgen Deal und verschieben die Statusfrage ungelöst auf spätere Diskussionen. Dennoch erhalten die meisten Vereinbarungen, die aus den laufenden Gesprächen hervorgehen, nicht die notwendige politische Unterstützung und werden nicht umgesetzt. Trotz des Engagements beider Parteien für Fortschritte betreibt Serbien kontinuierlich Lobbyarbeit gegen Kosovos Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, während Kosovo weiterhin die

20 Vgl. Untying the Knot. The Political Economy of Corruption and Accountability in Kosovo, IKS Policy Analysis, Pristina, 29. Juni 2010, unter: http://iksweb.org/en/wp-content/uploads/2017/05/enuntying_the_knot_491401.pdf.

meisten Parameter des Abkommens, die das nördliche Gebiet Kosovos betreffen, ignoriert. Gleichzeitig befindet sich die EU in Turbulenzen, von Problemen gebeutelt, die vor allem durch das Erstarken rechter Parteien verursacht werden, die sich für eine Änderung der Einwanderungsgesetze einsetzen und den Prozess der EU-Erweiterung blockieren. Der Brexit ist ebenfalls nicht hilfreich, da er in einigen Mitgliedstaaten ähnliche EU-feindliche Stimmungen hervorruft. Die französische Führung hält ihr Versprechen, Europa zu stärken und in die richtige Richtung zu lenken, nicht ein und die neue Regierung in Deutschland ist zwar vielversprechend, bei der Lösung der meisten Probleme auf dem alten Kontinent jedoch mehr oder weniger auf sich allein gestellt.

Die düsteren politischen Aussichten in der EU haben einen *Trickle-down*-Effekt – nicht nur in Serbien und Kosovo, sondern auch in der Region. Mazedonien und Albanien nehmen Verhandlungen über den Beitritt zur EU auf, machen aber keine Fortschritte im gewünschten Tempo. Bosnien und Herzegowina mit seiner gegenwärtigen Dreierpräsidentschaft hat Mühe, intakt zu bleiben und sich nicht aufzulösen. Serbiens EU-Integrationsprozess hinkt den gesetzten Zielen deutlich hinterher, vor allem aufgrund des mangelnden politischen Engagements bei der Erfüllung von Kapitel 24 der Beitrittsverhandlungen, das sich hauptsächlich mit Rechtsstaatlichkeit befasst, und Kapitel 35, das Kosovo betrifft. Serbien betrachtet Kosovo weiterhin als Teil des eigenen Landes und macht keine Anstalten, die Verfassung zu ändern. Kosovo wiederum bleibt das einzige Land in Europa außerhalb der visafreien Zone, und seine Beitrittsverhandlungen beginnen gar nicht erst, da die fünf europäischen Länder, die Kosovo nicht anerkennen, ihre Haltung bezüglich der Unabhängigkeit Kosovos nicht ändern.

All diese Faktoren wirken sich nachteilig auf die innenpolitische Situation sowohl in Kosovo als auch in Serbien aus. Die wirtschaftliche Entwicklung bleibt aus oder bricht ein, rechtsstaatliche Institutionen halten eine Kultur der Straffreiheit aufrecht, sind dysfunktional und stehen unter der Vormundschaft politischer Mächte, so wie auch die meisten Medien. Korruption und organisierte Kriminalität gedeihen weiterhin, ebenso wie verschiedene Formen von gewalttätigem Extremismus und rechtsextreme Gruppierungen. Die Gesellschaften weisen deutliche Anzeichen einer weiteren Radikalisierung auf. Die meisten jungen Leute träumen davon, die Länder zu verlassen, und arbeiten hart daran, Deutsch und Englisch zu lernen, damit sie sich in Europa, insbesondere in Deutschland, schnell integrieren können.

Die Kosovo-Serben akzeptieren die Institutionen des Kosovo immer noch nicht vollständig und fühlen sich von den Institutionen und der Politik in Belgrad im Stich gelassen. Die Kosovo-Albaner hingegen sind der Option einer Vereinigung mit Albanien gegenüber aufgeschlossener als früher. Diese Stimmung wird durch die vielen gemeinsamen Regierungstreffen zwischen Kosovo und Albanien sowie den Umstand, dass sich die Kosovaren vom Rest Europas abgeschnitten fühlen und sich nicht frei bewegen können, noch verstärkt. Da

sie sich der festgefahrenen Situation bewusst sind, fordern die Präsidenten Kosovos und Serbiens die Wiederaufnahme der Gespräche über den sogenannten Gebietstausch bzw. Grenzverschiebungen auf, die ursprünglich 2018 begonnen hatten. Wegen des heftigen lokalen und internationalen Widerstands gegen diese Idee werden die Gespräche jedoch schließlich eingestellt.

Szenario zwei – Gebietstausch oder Grenzverschiebungen

Nach zahlreichen von der EU und der übrigen internationalen Gemeinschaft unterstützten Versuchen Kosovos und Serbiens, eine Lösung für den Streit um das Gebiet im Norden Kosovos zu finden, nehmen die Präsidenten Kosovos, Hashim Thaçi, und Serbiens, Aleksandar Vučić, Gespräche über einen Gebietstausch und/oder „Grenzanpassungen“, wie sie es nennen, auf. Der lokale und internationale Widerstand ist groß. Einige der wichtigsten Zentren politischer Entscheidungsfindung, wie Brüssel und Washington, signalisieren allerdings schon früh ihre Unterstützung. Die deutsche Regierung unterstützt die Idee eines Gebietstauschs hingegen nicht, erklärt aber, dass sie eine von den Parteien auf friedliche und demokratische Weise erzielte Einigung akzeptieren würde. Zahlreiche Kritiker in Kosovo, Serbien und anderen Ländern warnen, dass diese Idee gefährlich sei und zur Schaffung ethnischer Staaten führen könnte – dem genauen Gegenteil der Absicht, multiethnische Staaten zu schaffen. Die Schaffung ethnischer Staaten wird im Dayton-Abkommen für Bosnien und Herzegowina, im Rahmenabkommen von Ohrid für Mazedonien und im Ahtisaari-Plan, dem „Umfassender Vorschlag zur Regelung des Status des Kosovo“, deutlich abgelehnt.

Dennoch ist die Idee eines Gebietstauschs für die beiden politischen Führer und die EU-Vermittler ziemlich attraktiv, da sie den persönlichen Interessen aller Parteien entgegenzukommen scheint. Kosovos Präsident, dessen Stellung im eigenen Land geschwächt ist, könnte Serbiens Anerkennung und die VN-Mitgliedschaft Kosovos gewinnen. Der Präsident Serbiens, von dem erwartet wird, dass er eine Lösung für das Problem des Kosovo findet – woran seine Vorgänger gescheitert waren –, gewinnt die Unterstützung sowohl der Bevölkerung in Serbien als der Serben in Kosovo, weil er endlich das Versprechen einlöst, „sich um die serbischen nationalen Interessen und die Serben in Kosovo zu kümmern“. Die Hohe Vertreterin der EU, Federica Mogherini, nähert sich dem Ende ihrer Amtszeit und sucht nach einem Vermächtnis, mit dem sie ihren Posten verlassen und in die italienische Politik zurückkehren kann.

Trotz heftiger Widerstände an vielen Fronten, vor allem aber von Seiten Kosovos, gelangen die Präsidenten Ende 2019 zu einer Übereinkunft, die von den neuen EU-Institutionen, die aus den jüngsten Wahlen zum Europäischen Parlament hervorgegangen sind und in denen nationalistische Kräfte die Oberhand gewonnen haben, unterstützt wird. Das Abkommen legt fest, dass die drei von Serben bewohnten Gemeinden im Norden Kosovos, nämlich Zvečan, Zubin

Potok und Nord-Mitrovica, zu Serbien gehören, während drei winzige von Albanern bewohnte Dörfer im Süden Serbiens Teil des Territoriums Kosovos werden. Das Abkommen legt zudem fest, dass Serbien Kosovos Unabhängigkeit anerkennt, seine Verfassung ändert und seinen weltweite Lobbyarbeit für die Nichtanerkennung Kosovos aufgibt. Serbien würde sich in gutem Glauben bei Russland und anderen Staaten, die Kosovo nicht anerkennen, dafür einsetzen, Kosovo endlich anzuerkennen.

Die kosovarische Regierung und die meisten Parlamentsparteien, die geschworen haben, seine Implementierung nicht zu unterstützen, lehnen das Abkommen rundheraus ab. Die wichtigsten Oppositionsparteien rufen zu massiven Protesten auf. Verschiedene Gruppen in Kosovo und Albanien fordern die Vereinigung beider Länder und die Schaffung Großalbaniens.

Das Abkommen belastet die regionale Stabilität noch stärker. Angesichts eines in Scherben liegenden Kosovos und des Risikos eines offenen Konflikts in der Region scheint die Zukunft Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowinas höchst ungewiss. Albaner in Mazedonien und Serben in Bosnien und Herzegowina deuten an, dass sie, sollte es irgendwo in der Region zu Grenzverschiebungen kommen, die notwendigen Schritte unternehmen werden, um Teil der mit ihnen verwandten Gemeinschaften zu werden. Dadurch entsteht in der Region ein Dominoeffekt. Serben in Bosnien und Herzegowina sowie Albaner in Mazedonien mobilisieren sich. Armee und Polizei Mazedoniens ziehen sich aus den Gebieten mit albanischer Bevölkerungsmehrheit zurück. Banja Luka bricht alle Verbindungen mit Sarajevo ab. Innerhalb weniger Tage kommt es zu einer massiven Binnenvertreibung von Teilen der Bevölkerung in Serbien, Kosovo, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina. Es entsteht eine neue Karte des Balkans mit neu geschaffenen ethnisch homogenen Staaten. Die EU-Institutionen in Brüssel sind in heller Aufregung und wissen nicht, wie sie reagieren sollen.

Ein Beitrag zur Erforschung einer vernachlässigten Vergangenheit: die friedliche Reintegration der kroatischen Donauregion und die Rolle der UNTAES bei der Wiederherstellung des Friedens

Einleitung

Ziel der vorliegenden Studie ist es, einen Beitrag zur Erforschung einer eher vernachlässigten Episode der Geschichte Kroatiens zu leisten: der friedlichen Reintegration der kroatischen Donauregion. Untersucht werden dabei das Engagement der internationalen Gemeinschaft zur Förderung von Frieden, Sicherheit und Stabilität und insbesondere die Rolle der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien (*United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium*, UNTAES) beim Aufbau von Frieden und Vertrauen in der Region. Das Abkommen von Erdut (1995) war ein Friedensabkommen zwischen Kroatien und den örtlichen Serben, das unter der Schirmherrschaft der internationalen Gemeinschaft unterzeichnet wurde. Es legte fest, wie die Bevölkerung und das Gebiet Ostslawoniens, der Baranja und Westsirmiens in die Verfassungs- und Rechtsordnung der Republik Kroatien reintegriert werden sollten. Die Bestimmungen des Abkommens beauftragten den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) damit, eine Übergangsverwaltung für das wiederenzugliedernde Gebiet einzurichten. Die in dem Abkommen dargelegten Hauptziele der Übergangsverwaltung waren: Entmilitarisierung; die administrative, gesellschaftliche und wirtschaftliche Wiedereingliederung der Bevölkerung und des Territoriums in das kroatische Staatsgebiet; die Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen; die Sicherstellung der Einhaltung höchster Menschenrechtsstandards; der Wiederaufbau und die wirtschaftliche Wiederbelebung des Gebiets; die Schaffung eines multiethnischen Umfelds sowie die Organisation freier Wahlen. Für die Umsetzung dieser Ziele wurde ein Zeitrahmen von maximal 24 Monaten festgelegt.

Die Zeit zwischen der Militäroperation Oluja und dem Abkommen von Erdut

Wer sich mit der kroatischen Donauregion beschäftigt, muss die Besonderheiten dieses Teils Kroatiens, die sich aus seiner geopolitischen Lage ergeben,

berücksichtigen.¹ Dasselbe gilt für die Zerstörung des multiethnischen Charakters der Region nach den massiven Militäroperationen und der Politik der ethnischen Säuberungen.² Über die Zukunft der Region wurde am Rande der Friedenskonferenz von Dayton zur Beendigung des militärischen Konflikts in Bosnien und Herzegowina im Jahr 1995 beraten und entschieden.³ Anzumerken ist jedoch, dass die politischen Verhandlungen über die friedliche Reintegration das Ergebnis zweier erfolgreicher kroatischer Militäroperationen – *Bljesak* („Blitz“, Mai 1995) und *Oluja* („Sturm“, August 1995) – sowie der Befreiung eines relativ großen kroatischen Territoriums waren, das zuvor besetzt war. Diese militärischen Erfolge Kroatiens ebneten den Weg für die Friedensverhandlungen, als sowohl Vertreter der Serben in der Donauregion als auch Präsident Slobodan Miloševićs Serbien sich der militärischen Überlegenheit Kroatiens und seiner Fähigkeit bewusst wurden, das restliche besetzte Gebiet mit militärischen Mitteln zu befreien.

Andererseits führten Kroatiens militärische Erfolge auch zu einer breiten Unterstützung für ein weiteres militärisches Vorgehen,⁴ vor allem angesichts der Tatsache, dass vorangegangene Verhandlungsversuche gleich zu Beginn gescheitert waren, da man sich noch nicht einmal auf eine Agenda hatte einigen können. In den früheren Verhandlungsversuchen hatte die kroatische Seite auf der vollständigen Integration der von den örtlichen Serben kontrollierten Gebiete in die kroatische Verfassungs- und Rechtsordnung, die örtliche serbische Bevölkerung hingegen auf ihrer vollständigen Unabhängigkeit von Kroatien bestanden. Angesichts solch unbeweglicher Ausgangspositionen war es schon

1 Die kroatische Donauregion ist Teil des an der Donau gelegenen Gebiets der Republik Kroatien, bestehend aus Ostslawonien, der Baranja und Westsirmien. Es grenzt im Norden an Ungarn, im Osten an Serbien und im Süden an Bosnien und Herzegowina.

2 Gemäß der Volkszählung von 1991 hatte die kroatische Donauregion rund 194.000 Einwohner, von denen 45 Prozent Kroaten, 35 Prozent Serben und 20 Prozent Angehörige anderer nationaler und ethnischer Minderheiten waren. Schätzungen zufolge lebten dort Ende des Jahres 1995 nach den Militäroperationen *Bljesak* und *Oluja* 120.000 bis 150.000 Einwohner, von denen mehr als 95 Prozent Serben waren, darunter rund 50.000 Flüchtlinge aus anderen Teilen Kroatiens und aus Bosnien und Herzegowina. Für weitere Informationen vgl. Ivo Turk/Marijan Jukić, *Promjene u udjelima Hrvata i Srba u etničkom sastavu stanovništva Hrvatskog Podunavlja kao posljedica Domovinskog rata i mirne reintegracije (1991.-2001.)* [Veränderungen des Anteils von Kroaten und Serben an der ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung der kroatischen Donauregion als Folge des Heimatkrieges und der friedlichen Reintegration (1991-2001)], in: Dražen Živić/Sanja Cvikić (Hrsg.), *Mirna reintegracija Hrvatskog Podunavlja: Znanstveni, empirijski i iskustveni uvidi* [Die friedliche Reintegration der kroatischen Donauregion: wissenschaftliche, empirische und erfahrungsbasierte Erkenntnisse], Zagreb/Vukovar 2010, S. 193-212; Joop Scheffers, *Velesposlanik u Zagrebu 1994.-1998.* [Botschafter in Zagreb, 1994-1998], Zagreb 2000, S. 123.

3 Vgl. Mate Granić, *Vanjski poslovi iza kulisa politike* [Auswärtige Angelegenheiten hinter den Kulissen der Politik], Zagreb 2005, S. 128.

4 Vgl. Ružica Jakešević, *Mirovne misije Ujedinjenih nacija i rješavanje etničkih sukoba: studija slučaja Istočne Slavonije* [Friedensmissionen der Vereinten Nationen und die Lösung ethnischer Konflikte: Fallstudie Ostslawonien], *Politička misao* 2/2012, S. 186-203, hier: S. 192; Joško Morić, *U potrazi za učvršćivanjem mira u Istočnoj Slavoniji* [Die Suche nach einer Friedenskonsolidierung in Ostslawonien], in: Dijana Antunović Lazić, *Mirna reintegracija hrvatskog Podunavlja – zaboravljeni mirovni projekt?* [Die friedliche Reintegration der kroatischen Donauregion – ein vergessenes Projekt?], Vukovar 2015, S.14-21, hier: S. 14-15; Scheffers, a.a.O. (Fußnote 2), S. 126.

schwierig, Verhandlungen auch nur zu beginnen – geschweige denn mit einem wie auch immer gearteten Erfolg abzuschließen.

Auch wenn die jüngsten militärischen Aktionen Kroatiens die Fähigkeit des Landes, besetzte Gebiete auch ohne Friedensverhandlungen wiedereinzugliedern, unter Beweis gestellt hatten, bedeutete dies nicht, dass die Mehrheit der serbischen Bevölkerung in dem Gebiet den Gedanken der Unabhängigkeit oder die Vorstellung eines Anschlusses an Serbien aufgab. Ein großer Teil der serbischen Bevölkerung stand noch immer unter dem Einfluss der Großserbien-Propaganda. Hinzu kam, dass eine Personengruppe, die in kriminelle Aktivitäten und illegale Geschäfte wie z.B. den Schmuggel von Öl aus den Ölfeldern von Đeletovci sowie anderer Rohstoffe (z.B. Holz) aus den besetzten Gebieten, verwickelt war, erheblichen politischen Einfluss hatte und die bestehende politische und wirtschaftliche Situation so lange wie möglich aufrechterhalten wollte. Ein prominentes Mitglied dieser Gruppe war Goran Hadžić,⁵ während des Krieges ein örtlicher Serbenführer, der von Slobodan Milošević als Verhandlungsführer für die serbische Seite eingesetzt worden war.⁶ Hadžićs Interesse galt hauptsächlich dem Ölschmuggel und Schiebergeschäften, nicht aber dem Wohlergehen der örtlichen serbischen Bevölkerung.⁷

Die Situation änderte sich jedoch radikal, als die örtlichen Serben nicht mehr von Serbien unterstützt wurden.⁸ Serbiens Präsident Milošević stellte seine Unterstützung in Anbetracht des großen Zustroms von Flüchtlingen aus den besetzten Gebieten in Kroatien und Bosnien und Herzegowina sowie aufgrund

-
- 5 Goran Hadžić war ein Kriegsführer in der selbsternannten Republik Serbische Krajina auf kroatischem Territorium. Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, ICTY) beschuldigte ihn der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der Verstöße gegen das Kriegsvölkerrecht. Hadžić wurde in vierzehn Punkten schuldig gesprochen. Zu den Anschuldigungen gehörten die kriminelle Beteiligung an der „Deportation oder der gewaltsamen Überführung zehntausender kroatischer und anderer nicht-serbischer Zivilisten“ aus kroatischem Territorium zwischen Juni 1991 und Dezember 1993, darunter 20.000 Menschen aus Vukovar; die Zwangsarbeit von Häftlingen; die „Hinrichtung oder der Mord von hunderttausenden kroatischer und anderer nicht-serbischer Zivilisten“ in zehn kroatischen Städten und Dörfern, darunter auch Vukovar; sowie die „Folter, Prügel und Tötung von Häftlingen“, darunter 264 Opfer, die aus dem Krankenhaus Vukovar entfernt worden waren. Hadžić war der letzte Angeklagte des Tribunals, der sich noch auf der Flucht befand, und wurde von den serbischen Behörden am 20. Juli 2011 gefasst. Sein Prozess wurde 2014 abgebrochen, als ihm ein unheilbarer Gehirntumor diagnostiziert wurde. Er starb am 12. Juli 2016 im Alter von 57 Jahren. Für weitere Informationen vgl. The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Case no. IT-04-75-I, The Prosecutor of the Tribunal against Goran Hadžić, Den Haag, 21. Mai 2004, unter: <http://www.icty.org/x/cases/hadzic/ind/en/had-ii040716e.htm>.
 - 6 Vgl. Vesna Škare-Ožbolt/Ivica Vrkić, Olujni mir – kronologija hrvatske misije mira na Dunavu [Stürmischer Frieden – die Chronologie der kroatischen Friedensmission an der Donau], Zagreb 1998, S. 60; Boris Pavelić, Peaceful Reintegration. The Discarded Triumph of Reason and Peace, Zagreb, Januar 2018, S. 7.
 - 7 Vgl. Jacques Paul Klein, Kad je Glavaš na stol stavio pištolj od 9mm, ja sam izvukao Magnum [Als Glavaš eine 9-mm-Pistole auf den Tisch legte, zog ich die Magnum], Interview mit Drago Hedl, Jutarnji list, 6. Februar 2013.
 - 8 Vgl. Peter Galbraith, Negotiating peace in Croatia: a personal account of the road to Erdut, in: Brad K. Blitz (Hrsg.), War and Change in the Balkans. Nationalism, Conflict and Cooperation, Cambridge 2006, S. 124-131, hier: S. 127.

der Befürchtung, dass eine zusätzliche Flüchtlingswelle aus Ostslawonien das empfindliche soziale Gleichgewicht in Serbien weiter destabilisieren und seine Machtposition gefährden würde, ein. Mit der Zeit ließ der Widerstand der örtlichen Serben gegen den Gedanken einer Wiedereingliederung in Kroatien nach und wich allmählich einem realistischeren Ansatz. Angesichts der jüngsten militärischen Niederlagen verlor die Großserbien-Propaganda an Wirkung. Kriminellen Elementen wurde bewusst, dass der Zustand der Gesetzlosigkeit und die Zeit ihrer Schiebergeschäfte sich dem Ende näherten und nach und nach ebneten die realen Gegebenheiten den Weg für die Aufnahme ernsthafter Verhandlungen über eine Reintegration. Dennoch war die Ausgangslage für eine erfolgreiche friedliche Wiedereingliederung der Region und der dort lebenden Menschen ganz und gar nicht günstig. Am besten veranschaulicht dies eine Erklärung von Milan Milanović, Unterzeichner des Abkommens von Erdut und ehemals stellvertretender Verteidigungsminister der sogenannten Republik Serbische Krajina, die er nach der Unterzeichnung abgab. Milanović behauptete den örtlichen Serben gegenüber, dass die zentrale Prämisse des Abkommens darin bestehe, dass im Gebiet der Übergangsverwaltung VN-Truppen stationiert würden und es keine kroatische Polizei, keinen kroatischen Zoll und auch keine anderen kroatischen Behörden geben würde.⁹ Dies war das genaue Gegenteil von dem, was im Abkommen von Erdut festgelegt worden war. Kroatien wiederum hatte bereits einen Plan zur Befreiung der kroatischen Donauregion mit militärischen Mitteln entwickelt, der den Codenamen „*Vukovarska Golubica*“ trug und informell auch als „*Skok u Dalj*“¹⁰ bekannt war. In diplomatischen Kreisen kursierte das Gerücht, dass der Zeitpunkt für die Operation auf das Wochenende vom 11. und 12. November 1995 festgelegt worden war.¹¹ Die geopolitische Situation in der kroatischen Donauregion war jedoch komplexer als in zuvor befreiten Gebieten, da die Donauregion im Gegensatz zu anderen Gebieten eine direkte Grenze zu Serbien hatte. Prognosen zufolge würde eine militärische Aktion auf beiden Seiten zahlreiche Menschenleben fordern – ein hoher Preis, vor allem angesichts der Tatsache, dass die internationale Gemeinschaft bereits einen Vorschlag zur Wiedereingliederung des Gebiets in Kroatien vorgelegt hatte.

Die internationale Gemeinschaft forderte Kroatien nachdrücklich dazu auf, von weiteren Militäraktionen abzusehen und sich stattdessen an den Friedensverhandlungen zu beteiligen. Sie garantierte der kroatischen Seite die volle Anerkennung ihrer Unabhängigkeit, ihrer territorialen Souveränität und ihrer verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Zuständigkeit auf ihrem gesamten

9 Vgl. Ana Holjevac Tuković, *Proces mirne reintegracije hrvatskog Podunavlja* [Der Prozess der friedlichen Reintegration der kroatischen Donauregion], Zagreb 2015, S. 75.

10 Vgl. ebenda, S. 65; Joško Morić, (Ne)željena reintegracija [(Un)gewollte Reintegration], *Političke analize* 25/2016, S. 14-17, hier: S. 15; Ivan Vrkić, *Istočno od Zapada – politički putopisi hrvatskim Istokom* [Östlich des Westens – politische Reisen in Ostkroatien], Zagreb 1997, S. 10.

11 Vgl. Scheffers, a.a.O. (Anm. 2), S. 126.

Territorium, sofern sie die höchsten Menschenrechts- und insbesondere Minderheitenrechtsstandards einhielte. Obwohl eine militärische Lösung große Unterstützung fand, zeigt eine Untersuchung, dass die damals schutzbedürftigste Gruppe der Gesellschaft – Flüchtlinge und Binnenvertriebene – eine friedliche Reintegration vorzog.¹² Dieselbe Studie kommt außerdem zu dem Ergebnis, dass die Mehrheit der Flüchtlinge glaubte, dass die Umsetzung der friedlichen Wiedereingliederung einerseits eine Entscheidung Kroatiens war, da sie langfristig die beste Lösung darstellte, andererseits aber auch auf den starken Druck der internationalen Gemeinschaft zurückzuführen war.¹³ Es ist dennoch hervorzuheben, dass die internationale Gemeinschaft davon überzeugt war, dass die erfolgreiche Reintegration Ostslawoniens eine Normalisierung der Beziehungen zwischen Serbien und Kroatien ermöglichten und dies wiederum die Stabilität in ganz Südosteuropa gewährleisten würde – eines der langfristigen Ziele der internationalen Gemeinschaft.¹⁴

Der rechtliche Rahmen für die friedliche Reintegration und die Friedensmission

Den rechtlichen Rahmen für die Vorbereitung der friedlichen Reintegration und die Entsendung einer Friedensmission bildeten mehrere Rechtsakte, darunter das Friedensabkommen selbst, nationale Gesetze und Gesetzesvorlagen sowie VN-Resolutionen. Das wichtigste Dokument war das Grundabkommen über das Gebiet Ostslawoniens, der Baranja und Westsirmiens, das die Rechtsgrundlage für die friedliche Reintegration der kroatischen Donauregion bildete. Es wurde am 12. November 1995 von den Vertretern der Republik Kroatien und der serbischen Gemeinden der Gebiete Ostslawonien, Baranja und Westsirmien unterzeichnet.¹⁵ Das Dokument ist besser bekannt als das Abkommen von Erdut, benannt nach dem Dorf Erdut, einem der Orte, an denen das Abkommen unterzeichnet wurde. Unterzeichnet wurde es von Milan Milanović, dem Leiter der serbischen Verhandlungsdelegation, und Hrvoje Šarinić, dem Leiter der kroatischen Regierungsdelegation, und bezeugt von Peter W.

12 Vgl. Vlado Šakić/Ivan Rogić/Slavko Sakoman, Attitudes and Opinions of the Croatian Displaced Persons Considering Peaceful Reintegration of the Croatian Danube Basin, *Društvena istraživanja* 2-3/1997, S. 235-258, hier: S. 241-242.

13 Vgl. ebenda.

14 Vgl. Jacques Paul Klein, UNTAES – sažeto izvješće misije [UNTAES – Zusammenfassung des Missionsberichts], in: Živić/Cvikić (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), S. 15-27, hier: S. 19.

15 Basic agreement on the region of Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, 12. November 1995, United Nations, General Assembly, Security Council, Letter dated 15 November 1995 from the Permanent Representative of Croatia to the United Nations addressed to the Secretary General, A/50/757, S/1995/951, 15. November 1995, S. 3-5, Annex, unter: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/HR_951112_ErdutAgreement.pdf (im Folgenden: Basic agreement); vgl. auch: Erdutski Sporazom, Osnovni Sporazom o Području Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srema, unter: <https://www.zvo.hr/dokumenti/c731c4afbd208ca.pdf>.

Galbraith, dem US-Botschafter in Kroatien, und Thorvald Stoltenberg, dem Vermittler der Vereinten Nationen.

Mit dem Abkommen von Erdut ersuchten die Unterzeichner den VN-Sicherheitsrat, eine Übergangsverwaltung einzurichten, die die Donauregion während der Übergangsperiode von maximal 24 Monaten im Interesse aller Einwohner der Region bzw. der dorthin Zurückkehrenden regieren sollte.¹⁶ Gemäß dem Abkommen sollten die VN die Region entmilitarisieren, die Voraussetzungen für die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen in ihre Heimatorte schaffen und die Funktionsfähigkeit aller öffentlichen Dienste in der Region unverzüglich wiederherstellen.¹⁷ Die Parteien kamen überein, die Vereinten Nationen um Unterstützung beim Aufbau und bei der Ausbildung vorläufiger Polizeikräfte, bei der Professionalisierung der Polizei und bei der Vertrauensbildung zwischen allen ethnischen Gemeinschaften zu ersuchen und die Achtung der höchsten Standards international anerkannter Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten.¹⁸

Das Abkommen von Erdut erkannte das Recht aller Personen in der kroatischen Donauregion an, jegliches Eigentum zurückzuerhalten, das ihnen durch rechtswidrige Handlungen entzogen worden war oder das sie aufzugeben gezwungen worden waren. Außerdem hatten sie das Recht auf eine angemessene Entschädigung für Eigentum, das ihnen nicht zurückgegeben werden konnte.¹⁹

Das Recht auf Rückgabe des Eigentums, auf Entschädigung für nicht zurückgegebenes Eigentum sowie auf Unterstützung beim Wiederaufbau beschädigten Eigentums sollte gemäß dem Abkommen von Erdut außerdem für alle Personen unabhängig von ihrer ethnischen Zugehörigkeit gleichermaßen gelten.²⁰

Das Abkommen von Erdut legte fest, dass die Übergangsverwaltung spätestens 30 Tage vor Ablauf der Übergangszeit Wahlen für alle lokalen Regierungsorgane, einschließlich derjenigen der Gemeinden, Bezirke und Landkreise, organisieren und das Recht der serbischen Gemeinschaft zur Ernennung eines gemeinsamen Rates der Gemeinden umsetzen sollte.²¹

Das Abkommen trat mit der Annahme der Resolution 1037 (1996) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (UNSCR 1037) am 15. Januar 1996 in Kraft, in der die in dem Abkommen gestellten Forderungen bekräftigt wurden.²²

Mit UNSCR 1037 (1996) bekräftigte der Sicherheitsrat erneut sein Eintreten für die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Unversehrtheit Kroatiens und betonte, dass die Gebiete Ostslawonien, Baranja und Westsirmien integ-

16 Vgl. Basic agreement, Artikel 1, 2.

17 Vgl. ebenda, Artikel 3, 4, 7.

18 Vgl. ebenda, Artikel 5, 6.

19 Vgl. ebenda, Artikel 8.

20 Vgl. ebenda, Artikel 9.

21 Vgl. ebenda, Artikel 12.

22 Vgl. Resolution 1037 (1996) vom 15. Januar 1996, in: Resolutionen und Beschlüsse des Sicherheitsrats 1996, Sicherheitsrat, offizielles Protokoll: einundfünfzigstes Jahr, Vereinte Nationen, New York 1998, S. 28-30; unter: https://www.un.org/Depts/german/sr/sr_96/sinf-52.pdf.

rale Bestandteile der Republik Kroatien sind. Darüber hinaus hob der Sicherheitsrat die Bedeutung der uneingeschränkten Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten aller in diesen Gebieten ansässigen Personen hervor. Der Sicherheitsrat unterstützte ausdrücklich das Abkommen von Erdut und bot den Parteien an, ihnen bei ihren Bemühungen um eine friedliche Beilegung der Streitigkeiten Hilfestellung zu leisten und so zur Herbeiführung des Friedens in der gesamten Region Südosteuropa beizutragen.

Das Friedensmandat der Vereinten Nationen und damit auch die friedliche Reintegration selbst begannen ebenfalls offiziell mit der Verabschiedung der Resolution 1037 (1996) des VN-Sicherheitsrats am 15. Januar 1996. Das zunächst für einen Anfangszeitraum von zwölf Monaten geltende Mandat der UNTAES wurde am 15. November 1996 mit UNSCR 1079 (1996) und am 14. Juli 1997 mit UNSCR 1120 (1997) jeweils um sechs Monate verlängert und endete offiziell am 15. Januar 1998 – genau zwei Jahre nach Beginn der Mission.²³ In UNSCR 1120 (1997) bekräftigte der VN-Sicherheitsrat erneut sein Eintreten für die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Unversehrtheit Kroatiens und betonte, dass das Territorium der kroatischen Donauregion integraler Bestandteil Kroatiens ist. Gleichzeitig äußerte er sich besorgt über die Lage der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Angehörigen von Minderheiten, insbesondere in den Gebieten, die unter dem Schutz der VN standen. Die Resolution erinnerte die serbische Bevölkerung in Ostslawonien, der Baranja und Westsirmien allerdings daran, wie wichtig es sei, auch weiterhin eine konstruktive Haltung zur Wiedereingliederung einzunehmen und ihre Bereitschaft zur uneingeschränkten Zusammenarbeit mit der kroatischen Regierung beim Aufbau einer stabilen und positiven Zukunft für die Region unter Beweis zu stellen.

Im Dezember 1997 bestätigte der VN-Sicherheitsrat mit UNSCR 1145 (1997) seinen Beschluss, die VN-Friedensmission zu beenden, und bekräftigte erneut, dass die kroatische Donauregion ein integraler Bestandteil Kroatiens ist.²⁴ Die Resolution weist auch auf das Mandat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vom 26. Juni 1997 hin, das eine „fortgesetzte und verstärkte Präsenz der Organisation [...] in der Republik Kroatien [...] mit dem Schwerpunkt auf der Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in beide Richtungen, dem Schutz ihrer Rechte und dem Schutz der Angehörigen nationaler Minderheiten“ vorsah.²⁵ Darüber hinaus betonte die Resolution die

23 Vgl. Resolution 1079 (1996) vom 15. November 1996, in: Resolutionen und Beschlüsse des Sicherheitsrats 1996, a.a.O. (Anm. 22), S. 39-40; Resolution 1120 (1997) vom 14. Juli 1997, in: Resolutionen und Beschlüsse des Sicherheitsrats 1997, Sicherheitsrat, offizielles Protokoll: zweiundfünfzigstes Jahr, Vereinte Nationen, New York 1999, S. 17-20; unter: https://www.un.org/depts/german/sr/sr_97/s-inf-53.pdf.

24 Vgl. Resolution 1145 (1997) vom 19. Dezember 1997, in: Resolutionen und Beschlüsse des Sicherheitsrats 1997, a.a.O. (Anm. 23), S. 22-23.

25 Ebenda. Zum Wortlaut des OSZE-Mandats vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 176, PC.DEC/176, 26. Juni 1997, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, 121. Plenarsitzung des Rates, PC-Journal Nr. 121, 26. Juni 1997.

Verpflichtung der kroatischen Behörden, die Hauptverantwortung für die erfolgreiche und friedliche Wiedereingliederung der Region und eine echte Aussöhnung unter der Bevölkerung zu übernehmen.

Das Abkommen von Erdut und die einzelnen VN-Resolutionen ergaben keinen hinreichenden rechtlichen Rahmen für die Regelung aller im Zuge der friedlichen Reintegration eintretenden konkreten Situationen. Um die uneingeschränkte Übertragung der Hoheitsgewalt und die vollständige administrative und rechtliche Wiedereingliederung des Gebiets und der Menschen zu gewährleisten, arbeitete die UNTAES bei der Verabschiedung einer Reihe von Gesetzen und Verordnungen, die eine gerechte und gleichberechtigte Behandlung der Bürger in der Donauregion sicherstellen sollten, erfolgreich mit Kroatien zusammen.²⁶ All diese Rechtsakte garantierten zusammen mit den bereits existierenden Gesetzen allen in der Donauregion lebenden Bürgern die uneingeschränkte Möglichkeit, alle ihre Rechte und Pflichten als gleichberechtigte Bürger Kroatiens auszuüben.

Die Rolle der UNTAES-Mission beim Friedensaufbau

Nachdem die früheren VN-Missionen in Kroatien (*United Nations Protection Force*, UNPROFOR, und *United Nations Confidence Restoration Operation*, UNCRO) die Erwartungen der lokalen Bevölkerung hinsichtlich der Rückgabe der besetzten Gebiete enttäuscht und weder einen wirklichen Frieden, noch

26 Kroatische Rechtsakte, die mit Blick auf die friedliche Wiedereingliederung verabschiedet wurden: Affidavit on the Rights of Public Employees (16.-19. Dezember 1996), Letter dated 13 January 1997 from the Government of Croatia addressed to the President of the Security Council (S/1997/27, annex), Annex to the Affidavit (14. Februar 1997), Law on Convivialization (22. September 1997), Letter of Agreement by the Croatian Highway Administration (Hrvatske Ceste) (21. März 1997), Letter of Agreement by Croatian State Radio and Television (Hrvatska Radiotelevizija) (2. April 1997), Letter of Agreement by the Croatian Post and Telecommunications Administration (9. Mai 1997), Letter of Agreement by the Croatian Water Administration (Hrvatska Vode) (22. Mai 1997), Agreement by the Croatian Pension Fund on Pension Services (29. Mai 1997), Letter of Agreement by Croatian Railways (Hrvatske Željeznice) (6. Juni 1997), Agreement by the Ministry of Health on Regional Health Services (6. Juni 1997), Letter of Agreement by the Croatian Electricity Company (Hrvatska Elektro Privreda) (22. Juli 1997), Letter of Agreement by the Croatian Forestry Commission (Hrvatske Šume) (25. Juni 1997), Declaration on Educational Certificates (11. März 1997), Agreement on the Distribution of Principals' Positions (4. August 1997), Decision on Curriculum Content (4. August 1997), Declaration on Minority Education Rights (6. August 1997), Letter of Agreement by the Ministry of Education (7. August 1997), Joint Statement on Reintegration of the Tax Department (4. September 1997), Joint Statement on Reintegration of the Employment System (11. September 1997), Joint Statement on Reintegration of the Social Welfare System (11. September 1997), Agreement on Recognition and Handover of Record Books (25. September 1997), Memorandum of Understanding on Restructuring the Transitional Police Force (undatiert), Agreement on the Joint Working Group on Returns (23. April 1997), Organization of the Joint Council of Municipalities (23. Mai 1997), Declaration on Conditions for Judicial Reintegration (30. September 1997). Vgl. UN Secretary General, Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, S/1997/953, 4. Dezember 1997, Annex I: List of public agreements with continuing validity as at 27 November 1997, unter: <https://www.nato.int/ifor/un/u971204a.htm>.

Stabilität und Sicherheit gebracht hatten, hatten die Bürger Kroatiens jegliches Vertrauen in die Institutionen der VN verloren. Der Hauptkritikpunkt von kroatischer Seite war, dass die Vertreibung der nichtserbischen Bevölkerung mit dem Ziel, die ethnisch gesäuberten Gebiete Kroatiens und Bosnien und Herzegowinas Serbien anzugliedern, während der UNPROFOR-Mission fortgesetzt wurde.²⁷ Auf der anderen Seite war die serbische Bevölkerung in den unter der Kontrolle der örtlichen Serben befindlichen Gebieten mit dem UNPROFOR-Mandat unzufrieden, weil die VN-Streitkräfte untätig blieben, als Kroatien fünf kleinere Militäroperationen gegen die serbisch besetzten Gebiete durchführte.²⁸ Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die beiden VN-Missionen mit dem Auftrag entsandt worden waren, die Kriegsparteien voneinander zu trennen, ohne dass es einen klaren politischen Beschluss, einen Friedensvertrag oder ein Abkommen zwischen ihnen gab. Die Tätigkeit von UNPROFOR und UNCRO beschränkte sich auf die Kontrolle der Trennlinien zwischen den Kriegsparteien, die Beobachtung von Verstößen gegen die vereinbarten Waffenstillstandsabkommen und die Überwachung des Abzugs schwerer Waffen aus den Konfliktzonen.

Die UNTAES-Mission unterschied sich sowohl in ihrer Form als auch in ihrer Zielsetzung grundlegend von ihren Vorgängern. Sie erhielt daher auch größere Unterstützung seitens der Kroaten, von denen eine Mehrheit davon ausging, dass die friedliche Reintegration, die die UNTAES fördern sollte, eine bessere Zukunft für Kroatien gewährleisten würde.²⁹ Außerdem beruhte die UNTAES-Mission auf einem Friedensabkommen zwischen Kroatien und den serbischen Rebellen und wurde von der internationalen Gemeinschaft, insbesondere den Vereinten Nationen und den USA, nachdrücklich unterstützt.³⁰

Die UNTAES-Mission hatte ein genau definiertes politisches und sicherheitsrelevantes Mandat, klare Ziele und einen Zeitrahmen für deren Verwirklichung. Die Hauptziele der UNTAES-Mission, die auf die friedliche Wiedereingliederung der Bevölkerung und des Territoriums von Ostslawonien in die Verfassungs- und Rechtsordnung der Republik Kroatien ausgerichtet waren, wurden in UNSCR 1037 (1996) vom 15. Januar 1996 festgelegt. Die von den gegnerischen Seiten im Abkommen von Erdut gesetzten Ziele waren realistisch, ließen keinen Raum für abweichende Interpretationen und stellten mit einem festgelegten Zeitplan sicher, dass der Prozess nicht zum Stillstand kommen würde.

Im Gegensatz zu den früheren VN-Missionen verfügte die UNTAES außerdem über eine klar definierte militärische sowie eine zivile Komponente, mit starker

27 Vgl. Albert Bing, Put do Erduta [Die Straße nach Erdut], in: *Scrinia Slavonica* 7/2007, S. 371-404, hier: S. 379.

28 Vgl. Carl Bildt, *Zadatak mir* [Das Ziel: Frieden], Belgrad 1999, S. 85.

29 Vgl. Šakić/Rogić/Sakoman, a.a.O. (Anm. 12), S. 242.

30 Zum Einfluss der USA auf die Vorbereitung und Umsetzung der friedlichen Wiedereingliederung vgl. Albert Bing, *Međunarodna zajednica i reintegracija hrvatskog Podunavlja: Realpolitika i multietnički odnosi* [Die internationale Gemeinschaft und die Reintegration der kroatischen Donauregion: Realpolitik und multiethnische Beziehungen], in: *Zivić/Cvikić* (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), S. 83-113.

militärischer Unterstützung durch Streitkräfte der NATO und der NATO-geführten *Stabilisation Force* (SFOR), insbesondere ihrer Luftstreitkräfte.³¹ Der militärische Anteil der UNTAES-Mission bestand aus Einheiten aus über 30 Staaten³² mit einer autorisierten Stärke von 5.000 Soldaten, die mit Waffen und gepanzerten Fahrzeugen ausgerüstet waren. Zusätzlich zum militärischen Personal verfügte die UNTAES auch über Polizei- und Militärbeobachter.³³ Die starke militärische Komponente der Mission hat zweifellos dazu beigetragen, dass alle an der Umsetzung der Bestimmungen des Abkommens von Erdut beteiligten lokalen Akteure ihre Aufgaben gewissenhaft erfüllt haben.

Das Erreichen der konkreten Ziele der UNTAES-Friedensmission

Als konkrete Ziele der UNTAES-Mission definierte das Abkommen von Erdut: Entmilitarisierung; die administrative, gesellschaftliche und wirtschaftliche Wiedereingliederung der Bevölkerung und des Territoriums; die Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen; die Schaffung und Einhaltung eines hohen Menschenrechtsschutzstandards; Entwicklung und wirtschaftlicher Wiederaufbau der Region; Schaffung eines multiethnischen Umfelds; die Organisation freier Wahlen spätestens 30 Tage vor dem Ende der Übergangsphase. Um diese Ziele innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens zu erreichen, leiteten die Streitkräfte der VN eine Reihe von Maßnahmen ein, die darauf abzielten, zwischen den Konfliktparteien Vertrauen aufzubauen. Dazu gehörte auch die im Folgenden erörterte Entwicklung von Maßnahmen zur gesellschaftlichen Reintegration.

Entmilitarisierung

Eines der im Abkommen von Erdut festgelegten Hauptziele war die vollständige Entmilitarisierung der Region. Der Sicherheitsrat beschloss daraufhin mit UNSCR 1037 vom 15. Januar 1996 gleich zu Beginn der Mission, dass die Entmilitarisierung der Donauregion innerhalb von 30 Tagen ab dem Zeitpunkt abgeschlossen sein soll, an dem der Generalsekretär dem Rat mitteilt, dass der

31 Vgl. Resolution 1093 (1997) vom 14. Januar 1997, in: Resolutionen und Beschlüsse des Sicherheitsrats 1997, a.a.O. (Anm. 23), S. 11-17; Jean Krasno/Bradd C. Hayes/Donald C.F. Daniel (Hrsg.), *Leveraging for Success in United Nations Peace Operations*, London 2003, S. 123

32 Ägypten, Argentinien, Bangladesch, Belgien, Brasilien, Dänemark, Fidschi, Finnland, Ghana, Indonesien, Irland, Jordanien, Kenia, Litauen, Nepal, Neuseeland, Niederlande, Nigeria, Norwegen, Österreich, Pakistan, Polen, Russische Föderation, Slowakische Republik, Schweden, Schweiz, Tschechische Republik, Tunesien, Ukraine und die Vereinigten Staaten (Stand: 30. September 1997). Vgl. *Croatia – UNTAES, United Nations Peace-Keeping, United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium*, Prepared by the Department of Public Information, United Nations, New York 1997, unter: https://peacekeeping.un.org/mission/past/untaes_b.htm.

33 Vgl. ebenda.

militärische Anteil der UNTAES disloziert worden ist und ihre Arbeit aufgenommen hat.³⁴

Die Entmilitarisierung umfasste die Auflösung aller militärischen und polizeilichen Einheiten sowie die Entlassung des Personals. Folglich waren auch Waffen, Munition, Sprengstoffe und andere militärische Ausrüstung im von der UNTAES verwalteten Gebiet ohne Sondergenehmigung des Übergangsverwalters der VN nicht erlaubt. Zum Zeitpunkt der Ankunft der VN-Kräfte in Ostslawonien, der Baranja und Westsirmien war dort das 11. Korps der Armee der Republik Serbische Krajina stationiert. Es hatte eine Stärke von etwa 15.000 Soldaten, die sich auf sieben Brigaden der Divisionen Baranja und Ostslawonien verteilten.³⁵ Einige der Offiziere waren ehemalige Offiziere der Jugoslawischen Volksarmee (*Jugoslovenska narodna armija/JNA*). Zur militärischen Ausrüstung des 11. Korps gehörten 120 Panzer, 120 Artilleriewaffen, 140 Mörser und andere schwere Waffen.³⁶ Zu den Streitkräften kam noch die 1.500 Mann starke örtliche Polizei hinzu. Darüber hinaus gab es in der Region insgesamt rund 2.000 Mann starke paramilitärische Einheiten („Akanovci“, „Škorpioni“, „Poskoci“).³⁷

Der Kommandeur der UNTAES-Truppen, Generalmajor Jozef Schoups, General Dušan Lončar von der Serbischen Armee der Krajina sowie General Đuro Dečak von der Kroatischen Armee, bestätigten den Abschluss des Entmilitarisierungsprozesses. Zwischen März und Juni 1996 überwachte die UNTAES den Abzug von 93 Panzern, elf gepanzerten Mannschaftstransportwagen, 35 Panzerabwehrsystemen, 107 Artilleriewaffen, 123 Mörsern und 42 Flugabwehrgeschützen.³⁸ Am 26. August 1996 erklärte General Schoups: „Die einzige militärische Organisation, die in der Region existiert, ist die militärische Komponente der UNTAES. Es gibt keine militärischen Bedrohungen.“³⁹

34 Vgl. Resolution 1037 (1996), a.a.O. (Anm. 22). Die 1.600 belgischen und russischen Soldaten, die sich bereits im Rahmen der bestehenden VN-Friedensmission in der Region befanden, wurden um weitere 3.000 Soldaten ergänzt. Die Truppen bestanden aus Bataillonen aus Jordanien und Pakistan, ausgerüstet mit M60- und M95-Panzern, gepanzerten Mannschaftstransportwagen M113 und Haubitzen, einem Hubschraubergeschwader aus der Ukraine mit Mi-24-Kampfhubschraubern und Mi-8-Transporthubschraubern, einer argentinischen Aufklärungskompanie, einem slowakischen Pionierbataillon, einem tschechischen Feldlazarett mit einem Operationsteam sowie einer indonesischen Sanitätskompanie. Später kam eine kleine polnische Spezialpolizeigruppe hinzu. Vgl. Derek Boothby, *The UNTAES Experience: Weapons Buy-back in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (Croatia)*, Bonn International Center for Conversion (BICC), brief 12, Oktober 1998, S. 13.

35 Vgl. Klein, *UNTAES – sažeto izvješće misije*, a.a.O. (Anm. 14), S. 22.

36 Vgl. Boothby, a.a.O. (Anm. 34), S. 13.

37 Vgl. Ana Holjevac Tuković, *Kako je Hrvatska vratila Podunavlje, zašto nije bilo nove Oluje te koliko je sve to koštalo* [Wie Kroatien in die Donauregion zurückkehrte, warum es keinen neuen Sturm gab, und wie viel das alles gekostet hat], tportal, 15. Januar 2018, unter: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/kako-je-hrvatska-vratila-podunavlje-zasto-nije-bilo-nove-oluje-te-koliko-je-sve-to-kostalo-foto-20180112>.

38 Vgl. United Nations, *Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium. Brief Chronology, 15 January 1996 – 15 January 1998*, unter: https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/untaes_e.htm; Croatia – UNTAES, a.a.O. (Anm. 32).

39 United Nations, *Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium. Brief Chronology, 15 January 1996 – 15 January 1998*, a.a.O. (Anm. 38) (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen); Croatia – UNTAES, a.a.O. (Anm. 32).

In Wirklichkeit befand sich die örtliche serbische Bevölkerung jedoch noch immer im Besitz einer großen Zahl von Waffen und militärischer Ausrüstung. Diese reichten von Handfeuerwaffen bis zu Panzerabwehrraketen, Mörsern, Minen, Kassettenbomben und einer Vielzahl unterschiedlicher Munition. Um die Bevölkerung zur freiwilligen Abgabe von Waffen zu bewegen, rief die UNTAES in Zusammenarbeit mit der kroatischen Regierung ein Waffenrückkaufprogramm ins Leben. Das Programm sah Barzahlungen vor und garantierte denjenigen, die Waffen an einer der vier Sammelstellen auf dem Militärgelände der UNTAES in der Region abgaben, Anonymität. Bei der Abgabe der Waffen wurde das Geld nach der Einschätzung kroatischer Waffenexperten direkt an die betreffende Person ausgezahlt.⁴⁰ In einem Bericht an den VN-Sicherheitsrat vom 24. Februar 1997 stellte der Generalsekretär fest, dass das von Kroatien finanzierte und von der militärischen Komponente der UNTAES organisierte Waffenrückkaufprogramm seit seiner Einführung am 2. Oktober 1996 über 15.000 Waffen und 435.000 Schuss Munition eingesammelt habe.⁴¹ Waffen, die sich in einem guten Zustand befanden, wurden nach Zagreb gebracht und bis zum Ende des UNTAES-Mandats im Januar 1998 unter der Obhut der VN eingelagert und anschließend an die kroatischen Behörden übergeben. Alte, unbrauchbare oder gefährliche Waffen sowie die gesamte Munition wurden von der UNTAES zerstört.⁴² Die Entmilitarisierung – und insbesondere das Waffenrückkaufprogramm – waren ein voller Erfolg und wurden innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens durchgeführt. Die beträchtliche Reduzierung von Waffen und Ausrüstung in den Händen der örtlichen Bevölkerung hat in Kombination mit anderen Aspekten der Arbeit der UNTAES wesentlich zur Schaffung von Stabilität, Frieden und Sicherheit in der Region beigetragen.

Aufstellung einer Übergangspolizei

Auch die örtliche serbische Polizei wurde in den Entmilitarisierungsprozess einbezogen. UNSCR 1037 (1996), die die Einrichtung einer Übergangsverwaltung für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien verfügte, enthielt eine Bestimmung, mit der die Übergangsverwaltung den Auftrag erhielt, so bald wie möglich eine vorläufige Polizei aufzustellen. Die Übergangsverwaltung sollte außerdem den Aufbau und die Personalstärke der vorläufigen Polizei festlegen, ein Ausbildungsprogramm erstellen und dessen Durchführung be-

40 Vgl. Boothby, a.a.O. (Anm. 34).

41 Vgl. United Nations, Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, S/1997/148. 24. Februar 1997, P III. Military Aspects, Punkt 12, available at: <https://digitallibrary.un.org/record/231421>.

42 Vgl. Boothby, a.a.O. (Anm. 34).

aufsichtigen sowie die Behandlung von Straffälligen und das Strafvollzugssystem überwachen.⁴³ Als die UNTAES eingerichtet wurde, gab es in der kroatischen Donauregion 1.500 aktive lokale serbische Polizisten.⁴⁴ Die örtliche serbische Polizei (*milicija*) wurde zudem durch Personal aus Serbien ergänzt.⁴⁵ Nach der erfolgreichen Entmilitarisierung nahm die Übergangspolizei am 1. Juli 1996 ihre Arbeit mit dem vorrangigen Ziel auf, allen Einwohnern der Donauregion Sicherheit und Schutz zu gewährleisten.⁴⁶ Die ethnische Zusammensetzung der Übergangspolizei wurde auf der Grundlage der Volkszählung von 1991 festgelegt und stellte die ethnische Vielfalt innerhalb der Polizei sicher. Dies erhöhte das Vertrauen der serbischen Bevölkerung in die Polizei, da alle Ethnien ihre „eigenen“ Polizisten in der Übergangspolizei hatten.

Andererseits zeigte dies jedoch auch deutlich die Vorurteile und sogar die Abneigung einiger Angehöriger der Übergangspolizei gegenüber bestimmten ethnischen Gemeinschaften – was wiederum bedeutete, dass sie für die Arbeit in Gemeinden, in denen Misstrauen zwischen den ethnischen Gruppen herrschte, nicht ausreichend ausgebildet worden waren. Für den Erfolg der friedlichen Wiedereingliederung wurde daher die Erhöhung der Professionalität innerhalb der Polizei zur obersten Priorität. Die Beamten der Übergangspolizei nahmen daher an einer internationalen Schulung in Budapest (Ungarn) in ethnisch gemischten Gruppen teil, die darauf abzielte, die Qualifikation der Polizisten zu vereinheitlichen und sie mit Fähigkeiten und Kenntnissen auszustatten, die für ihre Arbeit in einer solch schwierigen Situation erforderlich sind.⁴⁷

Eine von der Regierung der Republik Kroatien am 13. Januar 1996 abgegebene Absichtserklärung legte fest, dass die lokalen Serben in der Polizei, einschließlich der Führungspositionen, angemessen vertreten sein müssen, und garantierte dies auch für den Fall möglicher zukünftiger Veränderungen der Verwaltungsbezirke.⁴⁸ In der Erklärung wurde darüber hinaus festgelegt, dass im ersten Jahr nach den Kommunalwahlen die Zahl der Polizeibeamten, die der serbischen Volksgruppe und anderen nichtkroatischen Volksgruppen angehören, nicht höher als 800 sein sollte. Die Ernennung serbischer Beamter sollte durch den Gemeinsamen Rat der (serbischen) Gemeinden erfolgen. Dies wurde erfolgreich umgesetzt.⁴⁹

43 Vgl. Resolution 1037 (1996), a.a.O. (Anm. 22).

44 Vgl. Holjevac Tuković, a.a.O. (Anm. 37).

45 Vgl. Boothby, a.a.O. (Anm. 34), S. 13.

46 Vgl. Vrkić, a.a.O. (Anm. 10), S. 108.

47 Vgl. Škare-Ožbolt/Vrkić, a.a.O. (Anm. 6), S. 70; vgl. auch Croatia – UNTAES, a.a.O. (Anm. 32).

48 Vgl. Pismo namjere Vlade Republike Hrvatske o dovršenju mirne reintegracije područja pod Prijelaznom upravom [Absichtserklärung der Regierung der Republik Kroatien über den Abschluss der friedlichen Wiedereingliederung der unter der Übergangsverwaltung stehenden Gebiete], 13. Januar 1996 (im Folgenden: Absichtserklärung der Regierung der Republik Kroatien).

49 Vgl. ebenda.

Als sich im Dezember 1997 die UNTAES-Mission ihrem Ende zuneigte, war die Übergangspolizei zu einem integralen Bestandteil des kroatischen Innenministeriums geworden. Mit VN-Resolution 1145 (1997) richtete der Sicherheitsrat mit Wirkung vom 16. Januar 1998 für einen einmaligen Zeitraum von bis zu neun Monaten eine aus 180 zivilen Polizeibeobachtern bestehende Unterstützungsgruppe ein. Sie hatte die Aufgabe, die kroatische Polizei in der Donaregion bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben, insbesondere im Zusammenhang mit der Rückkehr der Vertriebenen, weiter zu überwachen.⁵⁰ Dies bedeutete praktisch, dass die starke Unterstützung der internationalen Gemeinschaft auch nach dem offiziellen Ende der UNTAES-Mission (15. Januar 1998) in der Region bestehen blieb, um sicherzustellen, dass Frieden, Stabilität und Sicherheit sowohl kurz- als auch langfristig gewährleistet wurden.

Die administrative und rechtliche Wiedereingliederung

Ein fester Bestandteil des Auftrags der UNTAES war die Wiedereingliederung von Menschen und Gebieten in den administrativen und rechtlichen Rahmen Kroatiens. Um dieses Ziel zu erreichen, verabschiedete Kroatien eine Reihe von Gesetzen, die der Bevölkerung der Region die schrittweise Reintegration erleichtern sollten.⁵¹ Zu den administrativen und rechtlichen Aspekten der Wiedereingliederung gehörte eine Reihe sensibler und komplexer administrativer und technischer Fragen, die Auswirkungen auf den Alltag jedes Einzelnen hatten. Hauptanliegen dieses Aspekts der Reintegration war es, allen in der Region lebenden kroatischen Bürgern sowohl den Zugang zu allen Rechten und Pflichten zu gewährleisten, die auch anderen kroatischen Bürgern zustanden, als auch den Zugang zu allen öffentlichen Dienstleistungen.

Hierzu gehörten Fragen der Persönlichkeitsrechte im Zusammenhang mit Status und Staatsbürgerschaft (vor allem das Recht auf Staatsbürgerschaft, kroatische Personaldokumente sowie das Recht auf Arbeit und Rente), angemessen organisierte öffentliche Dienstleistungen (darunter Gesundheitsdienste, Bildung, Verkehr, Kommunikation, Infrastruktur, Wasserversorgung, Post, Telekommunikation, Forstwirtschaft) und die Umstrukturierung der politischen, regionalen und lokalen (Selbst-)Verwaltung sowie die Harmonisierung mit dem übrigen Kroatien.

Die administrative und rechtliche Wiedereingliederung umfasste eine Reihe ganz unterschiedlicher Aspekte, darunter die Ausstellung kroatischer Dokumente, den Zugang zum Gesundheitswesen und den Zugang zur Bildung, auf die wir im Folgenden kurz eingehen. Die Klärung des persönlichen Status ist für jeden Einzelnen von grundlegender Bedeutung. Ohne Personaldokumente ist es nicht möglich, die nach kroatischem Gesetz gewährleisteten Rechte, wie z.B. das aktive und passive Wahlrecht, in Anspruch zu nehmen. Zu Beginn der UNTAES-Mission gab es zunächst keine große Nachfrage nach kroatischen

50 Vgl. Resolution 1145 (1997), a.a.O. (Anm. 24), S. 22.

51 Vgl. List of public agreements, a.a.O. (Anm. 26).

Dokumenten. Die Wahlen weckten jedoch das Interesse der örtlichen serbischen Bevölkerung am Erwerb der Dokumente, um an den Wahlen teilnehmen zu können. Bis zur Beendigung des Mandats der UNTAES hatten fast alle in der Region ansässigen Serben die Ausstellung kroatischer Dokumente beantragt. Bis zum 25. September 1997 waren rund 146.000 Staatsbürgerschaftsdokumente (*domovnica*), 130.999 kroatische Personalausweise und 126.000 Pässe ausgestellt worden.⁵²

In der Absichtserklärung der Regierung der Republik Kroatien über den Abschluss der friedlichen Wiedereingliederung der unter der Übergangsverwaltung der VN stehenden Gebiete vom 13. Januar 1996 garantierte Kroatien den Serben und anderen Minderheiten in der Donauregion das uneingeschränkte Recht auf Bildungs- und Kulturautonomie.⁵³ Im Bildungsbereich konnten die örtlichen Serben selbst entscheiden, wie sie ihre kulturelle Identität, ihre Geschichte und ihr kulturelles Erbe schützen. Kroatien schuf ein Bildungssystem für alle Minderheiten, einschließlich der Serben in der kroatischen Donauregion, das folgende drei Modelle anbietet: A. der gesamte Unterricht wird in der Sprache der jeweiligen Minderheit erteilt; B. Sozialwissenschaften werden auf Kroatisch unterrichtet, Naturwissenschaften in der Sprache der Minderheit; C. der gesamte Unterricht wird auf Kroatisch abgehalten, zusätzlich gibt es fünf Unterrichtsstunden pro Woche in einer Minderheitensprache, die der Erhaltung und Pflege der Kultur dieser Minderheit dienen.⁵⁴ Die Entscheidung, welches Modell angewendet werden sollte, blieb den Selbstverwaltungsorganen der örtlichen Minderheit in der von ihr verwalteten Gemeinde selbst überlassen. Die serbische Bevölkerung in der Donauregion entschied sich fast ausschließlich für das Modell A, das nach wie vor in Kraft ist.

Um allen Einwohnern des von der UNTAES verwalteten Gebiets nach der Wiedereingliederung den gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsversorgung zu gewährleisten, unterzeichnete der kroatische Gesundheitsminister am 3. Dezember 1997 das Übereinkommen über die Wiedereingliederung des regionalen Gesundheitssektors, das die Gleichbehandlung, das Recht der regionalen Mitarbeiter im Gesundheitswesen auf Beschäftigung sowie die vollständige Finanzierung des Gesundheitssektors festlegte.⁵⁵ Es garantierte den Einwohnern der kroatischen Donauregion den gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsversorgung und setzte allen kroatischen Bürgern eine Frist bis zum 1. Juni 1998, innerhalb derer sie die Krankenversicherungskarte beantragen mussten.⁵⁶ Das in dem Übereinkommen festgelegte Gesundheitssystem ist nach wie vor in Kraft.

52 Vgl. Croatia – UNTAES, a.a.O. (Anm. 32).

53 Vgl. Absichtserklärung der Regierung der Republik Kroatien, a.a.O. (Anm. 48), Artikel 8.

54 Vgl. Goran Bandov, Die Implementierung der nationalen Gesetzgebung und der internationalen Instrumente zum Schutz nationaler Minderheiten im Bildungsbereich in der Republik Kroatien, in: Hans J. Gießmann/Patricia Schneider (Hrsg.), Reformen zur Friedenskonsolidierung, Hamburger Beiträge 144, Hamburg, Oktober 2006, S. 10-30.

55 Vgl. Croatia – UNTAES, a.a.O. (Anm. 32).

56 Vgl. *ibid.*

Soziale Integration – Aufbau von Vertrauen

Noch vor Beginn der friedlichen Reintegration hatten nichtstaatliche Organisationen (NGOs) aus Kroatien und Serbien eine Initiative zur Wiedervereinigung getrennter Familien ins Leben gerufen und deren Wiedersehen in Mohács, einer kleinen Stadt in Ungarn in unmittelbarer Nähe der Grenze, arrangiert.⁵⁷ Nachdem die UNTAES die Verwaltung der Donauregion übernommen hatte, gingen die NGOs dazu über, die Treffen nicht mehr in Ungarn, sondern vor Ort zu organisieren, wobei sie von der UNTAES nachhaltig unterstützt wurden. Gleichzeitig reagierte die UNTAES positiv auf den Wunsch von Vertriebenen, Friedhöfe in der Region besuchen zu dürfen. Zum ersten Mal nach Beendigung der Kriegshandlungen besuchten 1.910 Vertriebene an Allerheiligen (1. November) 1997 ihre Familiengräber. Kurz darauf besuchten 1.030 Serben aus anderen Teilen Kroatiens, die in der Donauregion Zuflucht gesucht hatten, ihre Familiengräber auf kroatischem Gebiet.⁵⁸ Da bei diesen organisierten Besuchen keinerlei Zwischenfälle zu vermelden waren, trugen sie dazu bei, dass die friedliche Reintegration der Vertriebenen zunehmend unterstützt wurde.

Die wichtigste Initiative zum Aufbau von Vertrauen zwischen den ethnischen Gruppen war „Kleins Markt“, benannt nach Jacques Paul Klein, von Januar 1996 bis August 1997 Leiter der Übergangsverwaltung,⁵⁹ der die Initiative unmittelbar nach der erfolgreichen Entmilitarisierung des Gebiets ins Leben gerufen hatte. „Kleins Markt“ war ein Ort des Handels, der Koexistenz und der Begegnung zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen.⁶⁰ Das Marktplatzprojekt fand große Aufmerksamkeit sowohl bei kroatischen Bürgern aus dem freien Gebiet als auch bei den Bürgern im dem Gebiet, das unter der Übergangsverwaltung stand. In dem Zeitraum, in dem der zwischen den Städten Osijek und Vukovar gelegene Markt existierte, besuchten ihn mehr als 140.000 Menschen von beiden Seiten, ohne dass es auch nur zu einem einzigen Zwischenfall kam, was zweifellos dazu beitrug, das Vertrauen zwischen den ethnischen Gruppen zu stärken.⁶¹ Alle diese symbolischen Gesten hatten ein gemeinsames strategisches Ziel: das Vertrauen zwischen den ethnischen Gemeinschaften als Voraussetzung für eine erfolgreiche friedliche Reintegration wiederherzustellen. Der multiethnische Charakter der Region konnte so zwar

57 Vgl. Katarina Kruhonja, Poslijeratna izgradnja mira u istočnoj Hrvatskoj – mirovni timovi kao privremena mirovna struktura [Friedensaufbau in Ostkroatien nach dem Krieg – Friedenteams als Übergangsfriedensstruktur], in: Lana Vego (Hrsg.), Preporuke za sigurnosnu politiku EU temeljem iskustva izgradnje mira država nastalih dezintegracijom Jugoslavije [Empfehlungen für die EU-Sicherheitspolitik auf Grundlage der Erfahrungen im Friedensaufbau in Ländern, die durch den Zerfall Jugoslawiens entstanden sind], Zagreb 2010, S. 66-87; Pavelić, a.a.O. (Note 6), S. 6.

58 Vgl. Škare-Ožbolt/Vrkić, a.a.O. (Anm. 6), S. 402; Pavelić, a.a.O. (Anm. 6), S. 8.

59 Jacques Paul Klein ist ein US-Diplomat im Ruhestand, der von 1996 bis 1997 die Übergangsverwaltung für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien (UNTAES) im Range eines Undersecretary General leitete.

60 Vgl. Škare-Ožbolt/Vrkić, a.a.O. (Anm. 6), S. 106.

61 Vgl. Klein, UNTAES – sažeto izvješće misije (a.a.O., Anm. 14), S. 23.

wiederhergestellt werden,⁶² jedoch wurden nach dem Ende des UNTAES-Mandats Maßnahmen zur weiteren Stärkung und Förderung des Vertrauens zwischen den ethnischen Gruppen vernachlässigt. Es ist daher bis heute nicht gelungen, das Vertrauen zwischen den ethnischen Gemeinschaften in der kroatischen Donauregion im gewünschten Umfang wiederherzustellen.

Durchführung von Wahlen

Mit der Unterzeichnung des Abkommens von Erdut und der Verabschiedung der Absichtserklärung verpflichtete Kroatien sich zur Förderung der höchsten Menschenrechtsschutzstandards. Dazu gehörte auch die Durchführung freier Wahlen in den unter UNTAES-Verwaltung stehenden Gebieten gemäß den höchsten internationalen demokratischen Standards. Für den Erfolg der UNTAES-Mission war es daher zwingend notwendig, nicht nur die Rückkehr der kroatischen Vertriebenen sicherzustellen, sondern auch am 13. April 1997, am selben Tag wie im übrigen Kroatien, Kommunalwahlen durchzuführen.⁶³ Mit der Durchführung der Wahlen wurde das politische System der Region vollständig mit demjenigen des übrigen Kroatiens harmonisiert.

Gemäß der Absichtserklärung über den Abschluss der friedlichen Wiedereingliederung der unter der Übergangsverwaltung der VN stehenden Gebiete wurde Angehörigen der lokalen serbischen Bevölkerung das Wahlrecht gewährt, wenn sie zum Zeitpunkt der Volkszählung von 1991 mit Wohnsitz in der Region, d.h. in den Gespanschaften Osijek-Baranja und Vukovar-Syrmien, gemeldet waren. Dasselbe galt für Serben, die zu einem späteren Zeitpunkt in die von der UNTAES verwalteten Gebiete umgesiedelt waren, unter der Voraussetzung, dass sie zuvor mit Wohnsitz in einem anderen Teil Kroatiens gemeldet waren.⁶⁴ Das Dokument garantierte die Vertretung der Serben in beiden Gespanschaften durch einen stellvertretenden Gespan („Vorsteher“) sowie in den anderen Vertretungs- und Exekutivorganen der lokalen Regierung. Diese Garantie galt auch für die proportionale Repräsentation der Serben im lokalen Gesundheitssystem, in der Polizei und in der Justiz, einschließlich höherer Positionen innerhalb dieser Systeme, unabhängig von möglichen zukünftig geschaffenen Verwaltungseinheiten.⁶⁵ Alle in der Absichtserklärung dargelegten Bestimmungen für die Kommunalwahlen und ihre Durchführung wurden vollständig umgesetzt.

In der Donauregion „stimmten [die Wähler] in 193 Wahllokalen ab, darunter 30 Briefwahlstellen für die Wahl der Kommunalverwaltungen außerhalb der Region. Über 56.000 Vertriebene wählten in anderen Teilen Kroatiens an 75 Wahlstandorten mit 645 Wahllokalen per Brief. Die Gesamtzahl der Wähler

62 Vgl. Galbraith, a.a.O. (Anm. 8), S. 124.

63 Aufgrund technischer Probleme wurde die Wahl in der Region bis zum 14. April und in einem Wahllokal bis zum 15. April verlängert. Vgl. Croatia – UNTAES, a.a.O. (Anm. 32).

64 Vgl. Absichtserklärung der Regierung der Republik Kroatien, a.a.O. (Anm. 48), Artikel 2 und 3.

65 Vgl. ebenda, Artikel 4.

im Mandatsgebiet der UNTAES betrug schließlich über 71.000.⁶⁶ Die Wahlen wurden von „über 150 UNTAES-Beobachtern“ überwacht. „Zusätzlich besuchten 30 Beobachterteams der OSZE, Beobachter des Europarats sowie Diplomaten während der Wahlen zahlreiche Wahllokale.“⁶⁷

Nach den in Übereinstimmung mit allen demokratischen Standards und ohne einen einzigen Zwischenfall erfolgreich durchgeführten Wahlen bestätigte der Leiter der Übergangsverwaltung die Wahlen am 22. April 1997; die Ergebnisse wurden von allen maßgeblichen Parteien akzeptiert.⁶⁸ Die neu gegründete Unabhängige Serbisch-Demokratische Partei (*Samostalna demokratska srpska stranka*, SDSS) gewann in elf der 28 Gemeinden die absolute Mehrheit. In der symbolisch wichtigen Stadt Vukovar gewannen die SDSS und die Kroatische Demokratische Union (*Hrvatska demokratska zajednica*, HDZ) jeweils zwölf von 26 Sitzen.⁶⁹ Die führende kroatische Partei und die führende serbische Partei beschloss daraufhin, gemeinsam die Verantwortung für die Verwaltung der Stadt zu übernehmen. Diese Wahlen markierten die Einbeziehung der serbischen Bevölkerung der Donauregion in das politische Leben Kroatiens. Die Verabschiedung des Generalamnestiegesetzes ermöglichte es Beamten aus der Zeit der Republik Serbische Krajina, ihre politische Tätigkeit fortzusetzen.⁷⁰ Die Wahlen ebneten den Weg für rasche Fortschritte bei den praktischen Fragen der Wiedereingliederung.

Das Vermächtnis der UNTAES

Obwohl die friedliche Wiedereingliederung der kroatischen Donauregion in die Verfassungs- und Rechtsordnung der Republik Kroatien eine der erfolgreichsten Friedensmissionen der Vereinten Nationen war, wurde sie als Forschungsthema bislang komplett vernachlässigt. Dabei könnte sie als Musterbeispiel für die Behandlung anderer ähnlich gelagerter ethnischer Konflikte dienen, da sie wesentlich zur Schaffung dauerhaften Friedens sowie zur Stabilität und Sicherheit in der kroatischen Donauregion und darüber hinaus in Südosteuropa insgesamt beigetragen hat. In Kroatien wird die friedliche Wiedereingliederung jedoch nach wie vor vom Erfolg der Militäroperationen *Bljesak* und *Oluja* im Mai bzw. August 1995 überschattet, obwohl Kroatien erst seit

66 Croatia – UNTAES, a.a.O. (Anm. 32).

67 Ebenda.

68 Vgl. Klein, UNTAES – sažeto izvješće misije, a.a.O. (Anm. 14), S. 25.

69 Vgl. Croatia – UNTAES, a.a.O. (Anm. 32).

70 „Dieses Gesetz gewährt Personen, die im Zuge eines Angriffs, eines bewaffneten Aufstands oder bewaffneter Konflikte sowie im Zusammenhang mit einem Angriff, einem bewaffneten Aufstand oder bewaffneten Konflikten in der Republik Kroatien Straftaten begangen haben, die Befreiung von Strafverfolgung und Strafverfahren. Die Amnestie gilt auch für die Vollstreckung rechtskräftiger Urteile gegen Personen, die Straftaten im Sinne von Absatz 1 dieses Artikels begangen haben. Die Befreiung von Strafverfolgung und Strafverfahren gilt für Handlungen, die im Zeitraum vom 17. August 1990 bis 23. August 1996 begangen wurden.“ *Zakon o općem oprostu* [Gesetz über die Generalamnestie], NN 80/96, Artikel 1, Zagreb, 20. September 1996.

der erfolgreichen Umsetzung der friedlichen Wiedereingliederung die Hoheitsgewalt über sein gesamtes Territorium ausübt. Ein Sieg im Krieg scheint attraktiver zu sein als ein Sieg im Frieden.

Innerhalb von 24 Monaten hat die UNTAES alle im Abkommen von Erdut und anderen kroatischen und internationalen rechtlichen und politischen Dokumenten vorgegebenen wesentlichen Ziele erreicht. Klar formulierte Ziele, verbindliche Fristen für ihre Umsetzung, die starke militärische Komponente der Mission, eine effiziente Verwaltungsstruktur und die hohe Motivation aller Beteiligten auf lokaler wie internationaler Ebene trugen zur erfolgreichen friedlichen Reintegration des Gebiets und der Menschen bei, ohne dass es auch nur zu einem einzigen Todesfall gekommen wäre, und schufen damit das Fundament für den bis heute anhaltenden Frieden sowie für Sicherheit und Stabilität. Die Entmilitarisierung wurde im vorgegebenen Zeitrahmen erfolgreich durchgeführt, und die örtlichen Serben erhielten die Chance, in ihrem Besitz befindliche Waffen im Rahmen des anonymen Waffenrückkaufsprogramms abzugeben. Eines der ersten multiethnischen Projekte war die Aufstellung der Übergangspolizei, der alle ethnischen Gruppen vertrauten, da ihr Polizeibeamte aus jeder dieser Gruppen angehörten. Die Fortbildung und Professionalisierung der Polizei stellte einen weiteren Erfolg der UNTAES dar. Am Ende der Mission waren die Beamten der Übergangspolizei vollständig in das kroatische Innenministerium integriert. Bis heute ist es innerhalb der Polizei zu keinem ethnisch motivierten Zwischenfall gekommen.

Mit der erfolgreichen Umsetzung der administrativen und rechtlichen Reintegration schuf Kroatien die Voraussetzung für die vollständige Wiedereingliederung der Menschen und des Territoriums und stellte sicher, dass alle Bürger, die unter der vorübergehenden Verwaltung der UNTAES lebten, dieselben Rechte und Pflichten hatten wie diejenigen Bürger Kroatiens, die nicht unter der Übergangsverwaltung lebten. Wichtigster Punkt mit Blick auf den persönlichen Status war die Ausstellung kroatischer Dokumente für die serbische Bevölkerung in der Donauregion. Sie erhielten damit die kroatische Staatsbürgerschaft und konnten fortan ihre Bürgerrechte, vom ungehinderten Aufenthalt in Kroatien über die politischen Rechten der Minderheiten bis zum Recht auf Bildung, Sozialfürsorge und Gesundheitsversorgung, in vollem Umfang wahrnehmen. Im Rahmen der administrativen Wiedereingliederung ermöglichte Kroatien der örtlichen Bevölkerung den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen (Sicherheit der Bürger und ihres Eigentums; sozialer und gesundheitlicher Schutz auf hohem Niveau; ein qualitativ hochwertiges Bildungssystem sowie hervorragende Bildungsprogramme für Minderheiten; Verkehr und Transportwesen; Strom-, Gas- und Wasserversorgung; Fortwirtschaft), indem es kommunale und öffentliche Unternehmen, die unter UNTAES-Verwaltung standen, wieder in das öffentliche Dienstleistungssystem Kroatiens integrierte. Seit der friedlichen Wiedereingliederung kann die Region mit einem gleichwertigen Rechts- und Verwaltungsschutz sowie einem exzellenten öffentlichen Dienstleistungssystem für die lokale Bevölkerung aufwarten.

Als eine derjenigen politischen Parteien in Kroatien, die sich für die Interessen und den Schutz von Minderheiten einsetzen, ist die SDSS auf parlamentarischer Ebene vertreten. Seit ihrer Gründung im Jahr 1997 verfügt sie über Sitze im kroatischen Parlament, wo sie für den Schutz politischer und anderer Rechte der serbischen Minderheit eintreten kann. Die SDSS findet unter der serbischen Minderheit in der kroatischen Donauregion breite Unterstützung. Gleichzeitig ist jedoch die HDZ zur Partei mit der stärksten kontinuierlichen Unterstützung der in der Region lebenden Kroaten geworden. Es war daher abzuwarten, dass sich die beiden Parteien auf eine Teilung der Macht einigen würden, wie sie in der Absichtserklärung von 1996 über den Abschluss der friedlichen Wiedereingliederung der unter der Übergangsverwaltung stehenden Gebiete vorgesehen war. Doch auch der Alltag und die Realität der politischen Lage auf lokaler Ebene machten einen solchen Schritt notwendig.

Die Rückkehr der Vertriebenen in das kroatische Donaugebiet wurde ebenfalls erfolgreich abgeschlossen. Die Region gewann ihren multiethnischen Charakter zurück, den sie vor dem Krieg gehabt hatte. Kroaten, Serben, Ungarn, Roma, Tschechen, Slowaken, Ruthenen, Deutsche und Angehörige anderer ethnischer Gruppen leben in der Region wieder friedlich zusammen. Hin und wieder kommt es zu leichten ethnischen Spannungen zwischen Kroaten und Serben aufgrund alltäglicher politischer Vorkommnisse oder infolge von Manipulationen durch die Medien.

Allerdings war noch kein einziger schwerer interethnischer Zwischenfall zu verzeichnen, seitdem die UNTAES die Donauregion verlassen hat.

Die größte Herausforderung für die kroatische Donauregion besteht darin, dass sich die Wirtschaft nicht vollständig erholt hat, was auch für die meisten übrigen Teile Kroatiens ein Problem ist. Die wirtschaftliche Lage hat folglich zu einer Abwanderung der Bevölkerung aus der Region geführt. Vor allem viele junge Leute wandern in Teile Kroatiens oder der Europäischen Union ab, denen es wirtschaftlich besser geht. Mit Unterstützung der UNTAES gelang es Kroatien, der Region Frieden, Sicherheit und Stabilität zu bringen und die Voraussetzungen für die vollständige Wiederherstellung einer multiethnischen Gemeinschaft zu schaffen. Mit großer Unterstützung der internationalen Gemeinschaft wurden zwar Häuser und Infrastrukturen wiederaufgebaut, wichtige Maßnahmen zur Wiederbelebung der Wirtschaft blieben jedoch aus. Ohne eine starke und florierende Wirtschaft wird die kroatische Donauregion nur eine derjenigen Regionen Kroatiens bleiben, die weiterhin mit einem Bevölkerungsrückgang zu kämpfen haben werden – und ohne Menschen gibt es keine Zukunft.

Erneutes Engagement der EU im Westbalkan: 2018 – eine verpasste Chance

Einführung

Das Jahr 2018 wurde als Wendepunkt für das Engagement der Europäischen Union (EU) im westlichen Balkan gefeiert. Fünfzehn Jahre nachdem die Länder der Region auf dem Gipfeltreffen von Thessaloniki im Juni 2003 eine explizite Beitrittsperspektive erhalten hatten, bekräftigten die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten, dass diese Perspektive nach wie vor sowohl glaubwürdig als auch realistisch sei, vorausgesetzt die Länder des westlichen Balkans erfüllen die für ihren Beitritt festgelegten verbleibenden Bedingungen. Dieses erneuerte Engagement kommt zu einem entscheidenden Zeitpunkt, denn die Region steht an einem Scheideweg zwischen weiteren Fortschritten auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft und der Zunahme autoritärer Trends und zahlreicher Quellen der Destabilisierung, die einige der früheren Erfolge der Union gefährden. Der vorliegende Beitrag liefert eine kritische Analyse des angestrebten erneuten Engagements der EU auf dem Westbalkan. Er beleuchtet die aktuellen Herausforderungen, mit denen die Region konfrontiert ist, untersucht die Hauptmerkmale und Mängel der neuen Strategie der Europäischen Kommission für den Westbalkan und verweist auf unterschiedliche Signale und mangelndes Engagement der Mitgliedstaaten als Hauptgründe dafür, dass 2018 eine verpasste Gelegenheit für ein stärkeres Engagement der EU für die Transformation der Region darstellt.

Der Westbalkan am Scheideweg

Nach einer langen Periode relativer Stagnation in den Verhandlungen über die EU-Mitgliedschaft unter dem häufig wiederholten Mantra der „Erweiterungsmüdigkeit“ ist die Region aufgrund des rapiden Anstiegs externer und interner Herausforderungen, mit denen der westliche Balkan konfrontiert ist, nun wieder ins Blickfeld Brüssels gerückt. Bei seinem Amtsantritt im Juli 2014 hatte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker deutlich erklärt, dass es in seiner Amtszeit keine erneute Erweiterung geben würde.¹ Obwohl sachlich korrekt – keines der Westbalkanländer konnte zu diesem Zeitpunkt realistischerweise erwarten, dass die Verhandlungen bis 2019 abgeschlossen sein würden –,

1 Vgl. Jean-Claude Juncker, Ein neuer Anfang für Europa, Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg, 15. Juli 2014, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_14_567.

wurde die Erklärung in der Region als ein deutliches Zeichen des Desinteresses und des Rückzugs der EU wahrgenommen, was zu einer Verlangsamung der Reformbemühungen und zur Desillusionierung der dortigen Bevölkerung führte.² Drei Jahre später sah sich Juncker gezwungen, ganz entschieden von der abwartenden Haltung gegenüber der Erweiterung abzurücken, die seit dem erfolgreichen Abschluss der kroatischen Beitrittsverhandlungen vorgeherrscht hatte.³ Als der Westbalkan nun plötzlich drohte, erneut zu einer Quelle der Instabilität zu werden, erkannte die Kommission, dass ein stärkeres Engagement erforderlich war, um zu verhindern, dass die positiven Entwicklungen, die in den vorangegangenen Jahren des EU-Engagements in der Region erreicht worden waren, zunichte gemacht würden. In seiner Rede zur Lage der Union 2017 reagierte Juncker auf die neue Situation, indem er sich für die Ausweitung einer glaubwürdigen Erweiterungsperspektive für die Westbalkanländer aussprach, um die Stabilität in der Nachbarschaft der EU zu fördern.⁴ Es gibt mehrere Gründe für diesen plötzlichen Politikwechsel.

2015 wurde der Westbalkan zu einer wichtigen Durchgangsrouten für irreguläre Migranten, die von Griechenland aus in weiter nördlich gelegene EU-Mitgliedstaaten, hauptsächlich nach Deutschland und Schweden, gelangen wollten. Diese Situation belastete nicht nur die schwachen Verwaltungen der Region und die erschöpften Staatshaushalte, sondern zeigte auch die Bereitschaft der lokalen Bevölkerung, sich trotz ihrer eigenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu engagieren und Menschen in Not zu helfen. Die Situation war besonders heikel, da das Problem diesmal aus dem unkoordinierten Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten angesichts des plötzlichen Zustroms von Flüchtlingen resultierte und – ganz entgegen dem üblichen Muster – nicht aus der Instabilität des Balkans. Da Griechenland nicht in der Lage war, seine Grenze zu Mazedonien zu sichern, und Ungarn darauf bedacht war, die Migranten von seinem Territorium fernzuhalten, waren es die Westbalkanstaaten, die mit den Auswirkungen fertig werden mussten.⁵

Die daraus entstandene Krise wurde noch dadurch verschärft, dass sich mehrere Tausend Bürger des Westbalkans den Migranten, die über die Türkei und Griechenland kommend auf ihrem Weg in wohlhabendere Länder waren, angeschlossen. Dort stieg die Zahl der Asylbewerber dadurch so weit an, dass viele

2 Vgl. The western Balkans and the EU: In the queue. The door to membership remains open, but the region must do more to get it, in: *The Economist*, 27. September 2014, unter: <https://www.economist.com/europe/2014/09/27/in-the-queue>.

3 Vgl. Heather Grabbe/Gerald Knaus/Daniel Korski, Beyond wait-and-see: the way forward for EU Balkan policy, in: European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 27. Mai 2010, unter: https://www.ecfr.eu/publications/summary/beyond_wait_and_see_the_way_forward_for_eu_balkan_policy.

4 Vgl. Zoran Radosavljevic, Juncker waves „credible EU prospects“ at Balkans, but no fast membership, EURACTIV.com, 13. September 2017 (aktualisiert am 5. Oktober 2017), unter: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/juncker-waves-credible-eu-prospects-at-balkans-but-no-fast-membership/>.

5 Vgl. Natasha Wunsch, Doppelt unter Druck: Der Westbalkan als Transitroute und Herkunftsregion, in: *Internationale Politik* 1, Januar/Februar 2016, S. 50-54.

nationale Regierungen in Westeuropa von der schieren Zahl überfordert waren.⁶ Nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge betrug die Zahl der Asylersanträge aus Albanien und Kosovo 2014 jeweils rund 7.000, stieg jedoch im Laufe des Jahres 2015 auf über 53.000 bzw. über 33.000 an.⁷ Dieser Höchststand der Asylbewerberzahlen stellt nur die sichtbare Spitze des Eisbergs des weitaus größeren Phänomens der Abwanderung von Fachkräften dar, das dem Westbalkan immer mehr Bürger, die ein besseres Leben außerhalb der Region suchen, entzieht. Angesichts dieser dramatischen Demonstration der Folgen des stagnierenden oder sich sogar verschlechternden Lebensstandards auf dem Balkan sowie der daraus resultierenden Desillusionierung der lokalen Bevölkerung war die EU gezwungen, nicht nur die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit der Region anzuerkennen, wenn es um die Steuerung der externen Migration geht, sondern auch im Hinblick auf die Gewährleistung angemessener Lebensbedingungen vor Ort.

Neben den externen Herausforderungen gibt auch das Fortbestehen zahlreicher bilateraler Streitigkeiten in der Region der EU Anlass zur Sorge.⁸ Trotz rhetorischer Zusagen aller Parteien, offene Streitigkeiten friedlich und schnell beizulegen, kommt es in bestimmten Fragen regelmäßig zu Spannungen, die die regionale Stabilität und eine noch immer nur fragile und partielle Aussöhnung gefährden. Die umfassende direkte Beteiligung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und der Hohen Vertreterin Federica Mogherini am Dialog zwischen Serbien und Kosovo hat bisher nur zu einer begrenzten Anzahl von technischen Übereinkommen geführt, eine umfassendere Lösung für die umstrittene Eigenstaatlichkeit der früheren Provinz ist jedoch nach wie vor nicht absehbar. Selbst scheinbar geringfügige Meinungsverschiedenheiten über die genaue Festlegung der Grenzen bergen ein Eskalationspotenzial, wie der erst kürzlich abgeschlossene Prozess der Grenzziehung zwischen Kosovo und Montenegro zeigt.⁹

Und schließlich stehen die Staaten des Westbalkans der wachsenden innenpolitischen Herausforderung eines schleichenden Autoritarismus gegenüber.¹⁰

6 Vgl. Nikola Dimitrov/Natasha Wunsch, *The migrant crisis: a catalyst for EU enlargement?* Balkans in Europe Policy Advisory Group, Policy Brief, Juni 2016, unter: <http://www.balkanfund.org/publib/biepag/The-migrant-crisis-a-catalyst-for-EU-enlargement-web.pdf>.

7 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2015*, S. 92, unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.html?nn=1362958>.

8 Vgl. Marika Djolai/Zoran Nechev, *Bilateral Disputes Conundrum: Accepting the Past and Finding Solutions for the Western Balkans*, Balkans in Europe Policy Advisory Group, Policy Brief, 5. April 2018, unter: <http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2018/04/Bilateral-Disputes-Conundrum-Accepting-the-Past-and-Finding-Solutions-for-the-Western-Balkans.pdf>.

9 Vgl. Die Morina, *Kosovo Parliament Approves Montenegro Border Deal*, BalkanInsight, 21. März 2018, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/xx-kosovo-parliament-approves-montenegro-border-deal-03-21-2018>.

10 Vgl. Marko Kmezić/Florian Bieber (Hrsg.), *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. An Anatomy of Stabilitocracy and the Limits of EU Democracy Promotion*, Balkans

Die von Freedom House für 2016 ermittelten Werte zeigen, dass die Leistungsfähigkeit der Demokratie in der Region im Durchschnitt auf das bereits 2004 erreichte Niveau zurückgegangen ist.¹¹ So zeichnete sich Mazedonien zunächst trotz der komplexen ethnischen Zusammensetzung des Landes – rund ein Viertel der Bevölkerung sind ethnische Albaner, was zu häufigen Spannungen wegen möglicher irredentistischer Ambitionen unter dem Etikett „Großalbanien“ führte – durch einen überraschend reibungslosen Übergang zur Demokratie aus, erlebte 2015/2016 jedoch eine tiefgreifende Regierungskrise. Nach der Veröffentlichung von Telefonmitschnitten durch Oppositionsführer Zoran Zaev und darauf folgenden Massendemonstrationen gegen die Regierung versuchte Premierminister Nikola Gruevski den politischen Konflikt zu ethnisieren, indem er den Nationalismus unter seinen Anhängern schürte.¹² Nach von der EU vermittelten umstrittenen Wahlen wurde das mazedonische Parlament im April 2017 von einer Horde von Schlägern gestürmt, die, offenbar von der ehemaligen Regierungspartei ermutigt, mehrere Abgeordnete angriffen und verletzten.¹³ Diese Szene erinnerte schmerzhaft an den fragilen Zustand der Demokratie in der Region und verdeutlichte angesichts der Stagnation der Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien aufgrund des ungelösten Namensstreits mit Griechenland das große Destabilisierungspotenzial enttäuschter Erwartungen, sobald der Beitrittsprozess ins Stocken gerät. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die Westbalkanstaaten an einem kritischen Punkt befinden. Die Länder der Region sind gleichzeitig mit großen externen sowie regionalen Herausforderungen und mit einer Verschlechterung der nationalen Regierungsführung konfrontiert. Vor diesem Hintergrund hat die EU-Kommission in Absprache mit den Mitgliedstaaten beschlossen, ihr Engagement für den EU-Beitritt der Region zu erneuern.

Auf dem Weg zu einem erneuten Engagement der EU: eine neue Strategie für den Westbalkan

Im Februar 2018 verabschiedete die Kommission eine neue Strategie, die „eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan“ bietet.¹⁴ Angesichts der offensichtlichen Bedrohungen für die bisherigen Errungenschaften der EU in der Region

in Europe Policy Advisory Group, Policy Study, März 2017, unter: <http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/05/final.pdf>.

11 Vgl. Nate Schenkkan, Europe and Eurasia Brace for Impact, Freedom House, Nations in Transit 2016, unter: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016>.

12 Vgl. Besir Ceka, Macedonia: A New Beginning?, in: Journal of Democracy 2/2018, S. 143-157.

13 Vgl. Sinisa Jakov Marusic, Macedonia Shaken by Violence in Parliament, BalkanInsight, 28. April 2017, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-calms-down-after-parliament-violence-04-27-2017>.

14 Europäische Kommission, Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan, 6. Februar 2018, unter:

stellt die Strategie einen Versuch dar, ein erneuertes Bekenntnis zur EU-Mitgliedschaft für die Westbalkanstaaten mit dem Beharren auf den noch ausstehenden Reformen in Einklang zu bringen. Die einleitenden Absätze bestätigen, dass die Region „Teil Europas“ ist und dass ein letztendlicher EU-Beitritt „im ureigenen politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interesse der Union“ liegt.¹⁵ Die EU bietet den derzeitigen Topkandidaten im Verhandlungsprozess erstmals einen konkreten, wenn auch bedingten Zeitrahmen an und eröffnet eine vorsichtige Perspektive für eine nächste Erweiterungsrunde bereits im Jahr 2025. Gleichzeitig betont sie, dass diese Perspektive „sehr ambitioniert“ sei und dass der EU-Beitritt stets von den tatsächlichen Leistungen jedes einzelnen Landes abhängen wird. Der Einführungsabschnitt endet mit einer Bestätigung der Bereitschaft der EU, ihre Unterstützung für die westlichen Balkanländer zu verstärken.

Die beiden Hauptteile der Strategie befassen sich mit den verbleibenden Herausforderungen, denen sich die Westbalkanstaaten stellen müssen, und mit den Maßnahmen, mit denen die EU diese Bemühungen unterstützen will. Die Strategie nennt vier große Herausforderungen: die schwache Rechtsstaatlichkeit, die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften, das Fortbestehen bilateraler Streitigkeiten und das unklare politische und gesellschaftliche Engagement der Kandidatenländer für eine Mitgliedschaft in der EU. Die Strategie verurteilt in ungewöhnlich klaren Worten, die Tatsache, dass es „in allen Ländern [...] klare Anzeichen einer Vereinnahmung des Staates [gibt], die sowohl in der Korruption und den Verbindungen zur organisierten Kriminalität auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen als auch in der ausgeprägten Verquickung von öffentlichen und privaten Interessen ihren Ausdruck findet“.¹⁶ Wurde der Begriff „Vereinnahmung des Staates“ bisher nur für Mazedonien im Länderbericht 2016 benutzt, so wird er nun auf die gesamte Region angewandt.

Mit Blick auf die bilateralen Beziehungen betont die Strategie, dass die politischen Führungsspitzen der Westbalkanstaaten die volle Eigenverantwortung für die regionale Zusammenarbeit übernehmen und auf eine Aussöhnung mit ihren Nachbarn hinarbeiten müssen. Sie empfiehlt für den Fall, dass Grenzstreitigkeiten nicht bilateral beigelegt werden können, ein „internationales Schiedsgericht“ damit zu befassen und dessen „verbindliche, rechtskräftige Urteile“ noch vor dem Beitritt uneingeschränkt umzusetzen und einzuhalten.¹⁷ Dieser Hinweis macht deutlich, dass die EU ungelöste bilaterale Fragen als unüberwindliches Hindernis für den Beitritt betrachtet, es aber vorzieht, die Schlichtung solcher Streitigkeiten an internationale Gerichte zu delegieren, anstatt sich direkt an Verhandlungen zu beteiligen. Frühere Versuche einer di-

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-65-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

15 Ebenda, S. 1.

16 Ebenda, S. 3.

17 Ebenda, S. 9.

rekten Vermittlung durch die EU, z.B. bei den Streitigkeiten zwischen Slowenien und Kroatien über den Status der Bucht von Piran, waren nur begrenzt erfolgreich. Angesichts ausbleibender Fortschritte in den von der EU vermittelten Gesprächen wurde der Streit schließlich vor den Ständigen Schiedshof gebracht, bleibt aber aufgrund der Weigerung Kroatiens, das zugunsten Sloweniens ausgefallene Urteil zu akzeptieren, nach wie vor teilweise ungelöst.¹⁸ Darüber hinaus ist die Beteiligung der EU besonders heikel, wenn ein Mitgliedstaat von einem Streitfall betroffen ist, der seine asymmetrische Macht dazu missbrauchen kann, Fortschritte der anderen Partei in den Beitrittsverhandlungen zu behindern, wie man im Falle des Namensstreits zwischen Griechenland und Mazedonien beobachten konnte.¹⁹ Indem die Kommission unterstreicht, dass alle offenen Streitigkeiten vor dem EU-Beitritt beigelegt werden müssen, überträgt sie den gegnerischen Parteien die Verantwortung dafür, eine dauerhafte Lösung zu finden oder sich einem internationalen Schiedsverfahren zu unterwerfen.

Die Strategie betont, dass eine größere Eigenverantwortung für den Beitrittsprozess erforderlich ist, und unterstreicht, dass es sich bei dem „Beitritt zur EU um eine bewusste Entscheidung handelt“,²⁰ die mit Eindeutigkeit verfolgt werden muss, um den ehrgeizigen Zeitplan für die derzeitigen Topkandidaten einhalten zu können. Dies spielt den Ball wieder an die Beitrittskandidaten zurück und ist eine kaum verschleierte Anspielung insbesondere auf Serbiens häufiges Hin-und-her-Schwanken zwischen einem entschlossenen Engagement für den EU-Beitritt und der Aufrechterhaltung enger Beziehungen zu Russland. Darüber hinaus hebt die Strategie auch die Verantwortung der Bürger der Region hervor, ihre politischen Führungen zur Verantwortung zu ziehen und „ihre Regierungen daran [zu] messen, ob sie willens und in der Lage sind, ihre europäischen Ambitionen zu verwirklichen“.²¹

Im Hinblick auf eine stärkere Unterstützung der Länder des Westbalkans verspricht die Strategie „einen deutlichen Ausbau des Engagements der EU“.²² Dies soll durch sechs „Leitinitiativen“ konkretisiert werden: Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Stärkung der Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Migration, stärkere Förderung der sozioökonomischen Entwicklung, Verbesserung der Verkehrs- und Energieanbindung, Einführung einer digitalen Agenda für den Westbalkan sowie Förderung der Aussöhnung und gutnachbarlicher Beziehungen. Diese Leitinitiativen knüpfen an viele der Kernziele

-
- 18 Vgl. Kait Bolongaro, Slovenia ups stakes in Adriatic border dispute, Politico, 19. Februar 2018 (aktualisiert am 21. Februar 2018), unter: <https://www.politico.eu/article/slovenia-croatia-border-piran-ups-stakes-in-adriatic-fishing-dispute/>.
- 19 Vgl. Nikola Dimitrov/Marika Djolai/Natasha Wunsch, Removing obstacles to EU accession: Bilateral disputes in the Western Balkans, Balkans in Europe Policy Advisory Group, Policy brief, September 2015, unter: <http://www.balkanfund.org/publib/biepag/BIEPAG-Policy-brief-web.pdf>.
- 20 Europäische Kommission, Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan, a.a.O. (Anm. 14), S. 4.
- 21 Ebenda.
- 22 Ebenda, S. 11

des Berlin-Prozesses an, nicht zuletzt in Bezug auf Konnektivität, bilaterale Streitigkeiten und regionale Jugendzusammenarbeit (die im Zusammenhang mit dem Themenkomplex Aussöhnung erwähnt wird). Der Berlin-Prozess, der zunächst als deutsche diplomatische Initiative begann und von mehreren anderen Mitgliedstaaten unterstützt wurde, zielte darauf ab, den noch jungen Erweiterungsprozess zu ergänzen, indem er sichtbare Verbesserungen im Westbalkan schafft. In gewisser Weise bedeutet die Aufnahme dieser Punkte in die neue Strategie der EU, dass der Berlin-Prozess wieder in den breiteren Rahmen der EU zurückgeführt wird, und beendet damit Spekulationen darüber, dass diese parallele Initiative die Beitrittsperspektiven der Westbalkanländer eher ersetzen als unterstützen sollte. Schließlich erwähnt die Strategie die institutionellen Anpassungen und die finanziellen Mittel, die zur Vorbereitung der Westbalkanländer auf den EU-Beitritt erforderlich sind, und legt weitere Einzelheiten zu den Leitinitiativen in einem beigefügten „Aktionsplan zur Unterstützung des Transformationsprozesses im westlichen Balkan“ dar.²³

Insgesamt ist die neue Strategie sowohl umfassend, was ihre Reichweite betrifft, als auch ziemlich detailliert hinsichtlich der Instrumente, mit denen positive Veränderungen in Schlüsselbereichen erreicht werden sollen. Sie signalisiert das glaubwürdige Bestreben der Europäischen Kommission, sich wieder in der Region zu engagieren, und enthält konkrete Maßnahmen zur Bewältigung der verbleibenden Herausforderungen sowie zur Gewährleistung der in dem Dokument versprochenen glaubwürdigen Erweiterungsperspektive. Dennoch bleibt sie hinter den Erwartungen zurück, die im Vorfeld ihrer Veröffentlichung geweckt wurden, wobei sowohl in der Strategie selbst als auch bei der Umsetzung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten nach ihrer Annahme Defizite deutlich wurden.

Balance als Herausforderung: Defizite im Ansatz der Kommission

Die Strategie der Kommission für den westlichen Balkan stellt den ambitionierten Versuch dar, die Beziehungen der EU zu einer schwierigen Region zu verbessern. In ihren Bemühungen, eine ermutigende Botschaft an den Westbalkan zu vermitteln und dabei gleichzeitig weiterhin die verbleibenden Herausforderungen bei der Erfüllung der Beitrittskriterien zu betonen, fehlen jedoch einige entscheidende Elemente oder bleiben unterentwickelt, was ihre Schlagkraft schwächt.

23 Vgl. Europäische Kommission, Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan, Straßburg, 6. Februar 2018, unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-65-F1-DE-ANNEX-1-PART-1.PDF>.

Erstens ist die Strategie nach wie vor zu zaghaft, wenn es darum geht, die weit verbreitete Tendenz zum demokratischen Rückschritt in der Region aufzuzeigen. Der Hinweis auf die Vereinnahmung des Staates als regionale Herausforderung sendet zwar ein wichtiges Signal an autoritär orientierte Führer in der gesamten Region, bleibt jedoch die einzige Erwähnung solcher Tendenzen. Dadurch wird das Ausmaß, in dem Rückschritte bei der Demokratie zu einem Hindernis für die weitere Transformation der Region geworden sind, heruntergespielt. Die Strategie beklagt lediglich mangelnde Fortschritte bei der Rechtsstaatlichkeit, den Grundrechten und guter Regierungsführung. Das eigentliche Problem ist jedoch die tatsächliche Rücknahme der politischen und bürgerlichen Rechte, einschließlich offener Angriffe auf unabhängige Medien und die Arbeit von NGOs sowie der strategischen Manipulation von Wahlen. Werden diese Tendenzen nicht deutlich zur Sprache gebracht, fühlen sich die regionalen Führer in ihrer Erwartung bestätigt, dass die EU Tendenzen in Richtung „Stabilokratie“²⁴ zu tolerieren und zu übersehen bereit ist, solange die Länder einen relativen Frieden und den Anschein des Engagements für eine demokratische Regierungsführung wahren.

Die moderate Kritik in den von der Kommission im April veröffentlichten detaillierten Länderberichten bestätigt die allgemeine Zurückhaltung, Tendenzen zur Erosion der Demokratie energischer zu benennen. Im Falle Serbiens beispielsweise hebt der Länderbericht zwar die Bedenken des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE/BDIMR) in Bezug auf ungleiche Ausgangsbedingungen bei den Wahlen 2017 hervor und fordert die serbische Regierung auf, die im OSZE/BDIMR-Bericht formulierten Empfehlungen zu berücksichtigen.²⁵ Sie verzichtet jedoch auf die Erwähnung des Begriffs „Vereinnahmung des Staates“ und formuliert Kritik in zumeist technokratischer Sprache, die unterschiedliche Interpretationen zulässt.²⁶

Zweitens hält die Strategie am Konditionalitätsparadigma fest, das die bisherige Erweiterungspolitik der EU geprägt hat, das der nachhaltigen Transformation der Kandidatenländer jedoch nicht förderlich ist. Im Wesentlichen beruht die Erweiterungspolitik der EU auf der Prämisse, dass externe Anreize und die letztendliche Aussicht auf einen EU-Beitritt eine ausreichende Motivation zur Förderung nachhaltiger Reformen sei.²⁷ Kurz gesagt: Die EU legt die Beitrittsbedingungen fest, die Kandidatenländer passen ihre Gesetze und Institutionen entsprechend an, und die EU beschränkt ihre Rolle darauf, die Übernahme und

24 Srđa Pavlović, West is best: How „stabilitocracy“ undermines democracy building in the Balkans, LSE EUROPP, 5. Mai 2017, unter: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/05/05/west-is-best-how-stabilitocracy-undermines-democracy-building-in-the-balkans/>.

25 Vgl. European Commission, Serbia 2018 Report, 17. April 2018, S. 5-6, unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0152&from=de>.

26 Vgl. Srđan Majstorović, Is Serbia ready to read Progress Report 2018 correctly?, European Policy Centre, 1. Mai 2018, unter: <http://cep.org.rs/en/blogs/is-serbia-ready-to-read-progress-report-2018-correctly/>.

27 Vgl. Heather Grabbe, The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe, Basingstoke 2006.

Umsetzung der Beitrittsanforderungen zu überwachen. Die Strategie greift diesen Ansatz auf, indem sie eine glaubwürdige Mitgliedschaftsperspektive betont und gleich darauf eine detaillierte Liste der verbleibenden Reformen vorlegt, die die Länder noch durchführen müssen. Die Leitinitiative zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit hebt die Rolle der bestehenden Verhandlungsinstrumente hervor, wie beispielsweise detaillierte Aktionspläne, in denen die Reformverpflichtungen der Regierungen aufgeführt werden, und betont, dass die EU die durch die Verhandlungsrahmen mit Serbien und Montenegro gegebenen Einflussmöglichkeiten verstärkt nutzen wird.

Die jüngsten Entwicklungen in Ungarn und Polen zeigen jedoch, dass die an Bedingungen geknüpfte Transformation nicht ausreicht, um einen tiefen und dauerhaften Wandel zu bewirken. Wo Regierungen demokratische Anforderungen als Gegenleistung für Fortschritte in den Beitrittsverhandlungen erfüllen, besteht ein hohes Risiko, dass keine nachhaltigen Voraussetzungen für eine demokratische Konsolidierung geschaffen werden. Stattdessen werden Reformen zu einem technokratischen Unterfangen, und die öffentliche Diskussion sowie ein breiterer gesellschaftlicher Dialog über die politische Ausrichtung des Landes werden zugunsten schneller Fortschritte auf dem Weg zum EU-Beitritt in den Hintergrund gerückt oder gänzlich unterbunden.²⁸

Schließlich ist die Strategie nach wie vor weitgehend auf die intergouvernementale Ebene beschränkt und erreicht weder die Zivilgesellschaft noch andere innerstaatliche Akteure in den Beitrittsländern, die die Bemühungen der EU, positive Veränderungen zu fördern, von unten ergänzen könnten. In diesem Sinne stellen die vorgeschlagenen Leitinitiativen zwar eine Erweiterung des Umfangs, nicht aber eine Verbesserung der Art des Engagements der EU dar. Stattdessen umreißen sie vor allem Maßnahmen, die sich an die Regierungen der Beitrittsländer richten oder auf die technische Zusammenarbeit mit den Exekutivorganen abzielen. Die Strategie hebt zwar hervor, dass der EU-Beitritt eine „Generationenentscheidung“ sei, betont aber ebenfalls, dass die Kommunikation mit den Bürgern „zunächst Sache der Regierungen“ ist.²⁹ Die Zivilgesellschaft wird nur am Rande erwähnt, und die Strategie enthält keinen Hinweis auf die Absicht, die Zusammenarbeit der EU mit reformorientierten innerstaatlichen Akteuren in den Beitrittsländern auszuweiten. Auf diese Weise verpasst sie die Gelegenheit, eine Brücke zwischen den EU-Institutionen und den künftigen EU-Bürgern zu bauen. Stattdessen lässt sie die Tür offen für eine von der Exekutive gesteuerte Transformation – oder in einem pessimistischen Szenario: für die Marginalisierung gesellschaftlicher Anliegen durch die herrschenden Eliten, die darauf bedacht sind, ihre eigenen Vorteile zu zementieren, anstatt ihre Gesellschaften für alle Bürger zu verbessern.

28 Vgl. Anna Grzymala-Busse/Abby Innes, *Great Expectations: The EU and Domestic Political Competition in East Central Europe*, in: *East European Politics and Societies* 1/2003, S. 64-73.

29 Europäische Kommission, *Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement*, a.a.O. (Anm. 14), S. 2 und 20.

Die Mängel der neuen Strategie selbst sind schon problematisch genug, wenn es um die Gewährleistung ihrer kohärenten und erfolgreichen Umsetzung geht. Noch beunruhigender sind aber die unterschiedlichen Signale, die nach der Veröffentlichung der Strategie vorherrschten, insbesondere die mangelnde Begeisterung, mit der die EU-Mitgliedstaaten die Kernbotschaft der Strategie unterstützt haben. Die zögerliche Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten schwächt das Transformationspotenzial der Strategie, da sie Zweifel am Einsatz der EU für ein erneutes Engagement auf dem westlichen Balkan sät.

Ursprünglich war geplant, dass die Kommission Anfang 2018 die Eckpfeiler eines erneuten Engagements der EU in der Region darlegt, die die Mitgliedstaaten auf einem speziellen EU-Westbalkan-Gipfel im Mai in Sofia durch die Verabschiedung einer Reihe konkreter Schritte in Richtung künftiger Erweiterungen bestätigen und untermauern sollten. Da Bulgarien erst kürzlich der EU beigetreten war, galt es als hierfür besonders geeigneter Gastgeber, und so wurde die Abfolge der Veranstaltungen zeitlich an die bulgarische EU-Ratspräsidentschaft angepasst. Der Gipfel selbst blieb jedoch hinter den Erwartungen an das vorgesehene große symbolische Ereignis zurück.³⁰ Vor dem Hintergrund der anhaltenden Katalonienkrise beschloss Spaniens Ministerpräsident Mariano Rajoy, lediglich am informellen Abendessen vor dem Gipfel teilzunehmen, um deutlich zu machen, dass Spanien gegen die Eigenstaatlichkeit Kosovos war, die als möglicher Präzedenzfall für die abtrünnige spanische Region angesehen wird.³¹ Während die Abwesenheit Rajoys der Demonstration der Einigkeit der EU für ein erneutes Engagement auf dem Westbalkan nur einen symbolischen Schlag versetzte, war es die erweiterungsskeptische Haltung Frankreichs, die die wesentliche Botschaft, die die EU auf dem Gipfel zu vermitteln gehofft hatte, untergrub. Unter erneutem Hinweis auf die traditionelle französische Betonung der „Vertiefung vor der Erweiterung“³² erklärte Präsident Emmanuel Macron, dass die Erweiterung in den letzten 15 Jahren zur Schwächung Europas beigetragen habe, und plädierte dafür, jegliche neuen Schritte in diese Richtung mit „viel Umsicht und Strenge“³³ geprüft werden sollten.

30 Vgl. Martin Dimitrov, *Enlargement Stays off Agenda at Sofia Summit*, BalkanInsight, 17. Mai 2018, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/sofia-summit-balkans-meet-europe-for-the-first-time-in-15-years-05-17-2018>.

31 Vgl. Sarantis Michalopoulos, *Kosovo is not Catalonia, Kosovo's Thaci tells absent Spanish PM Rajoy*, EurActiv, 18. Mai 2018, unter: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/kosovo-is-not-catalonia-kosovos-thaci-tells-absent-spanish-pm-rajoy/>.

32 Natasha Wunsch, *Between indifference and hesitation: France and EU enlargement towards the Balkans*, in: *Journal of South East European and Black Sea Studies* 4/17, S. 541-554 (eigene Übersetzung).

33 Andrew Gray, *Macron pours cold water on Balkan EU membership hopes*, Politico, 17. Mai 2018, unter: <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-pours-cold-water-balkans-eu-membership-enlargement/> (eigene Übersetzung).

Da sich die Mitgliedstaaten nicht über eine zukünftige Erweiterung einigen konnten, enthält die Abschlusserklärung des Gipfels nur eine bewusst vage Formulierung, mit der die EU bekräftigt, dass sie „die europäische Perspektive des Westbalkans uneingeschränkt unterstützt“.³⁴ Dieses schwache Bekenntnis steht im Kontrast zu der auf dem Gipfel von Thessaloniki im Jahr 2003 gewählten stärkeren Formulierung „Die Zukunft der Balkanstaaten liegt in der Europäischen Union“³⁵ sowie zu der Hoffnung, dass das Treffen in Sofia im Jahr 2018 konkrete Fortschritte für die einzelnen Kandidatenländer bringen würde. Konkrete Maßnahmen hätten z.B. die Festlegung eines Termins für die Aufnahme von Verhandlungen mit Mazedonien und Albanien oder die Eröffnung weiterer Verhandlungskapitel mit Serbien und Montenegro sein können. Nichts davon ist passiert. Das Fehlen greifbarer Ergebnisse macht deutlich, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr geschlossen hinter der EU-Mitgliedschaft der westlichen Balkanstaaten stehen. Viele Staats- und Regierungschefs der EU-Länder befürchten nun nicht mehr nur, Instabilität aus der Region zu importieren, sondern auch eine Gegenreaktion ihrer Wähler zu provozieren, die mittlerweile weitgehend erweiterungsskeptisch geworden sind.³⁶ Ein glaubwürdiger Fahrplan für den EU-Beitritt der Westbalkanländer kam somit auf dem Gipfel von Sofia nicht zustande, was die Glaubwürdigkeit der Botschaft der neuen Strategie der Kommission untergrub.

Das Londoner Gipfeltreffen des Berlin-Prozesses, das zwei Monate nach dem Treffen von Sofia stattfand, konnte den Eindruck eines nur halbherzigen Engagements der EU-Mitgliedstaaten für die Region nicht beseitigen. Das Hauptziel des Berlin-Prozesses hatte zunächst darin bestanden, ein alternatives Forum für das Engagement für den Westbalkan zu schaffen, das den Bürgern der Region sichtbare Vorteile bringen würde, beispielsweise in Form einer verbesserten Infrastruktur und der Förderung der Jugendzusammenarbeit. Sein Mehrwert als paralleles Format zur Ergänzung des institutionalisierten Erweiterungsdialogs wurde jedoch im Laufe der Zeit zunehmend in Frage gestellt.³⁷ Die Ironie, einen Gipfel zur zukünftigen EU-Erweiterung in einem Land abzuhalten, das sich entschieden hatte, die EU zu verlassen, entging weder Beobachtern noch Teilnehmern. Sie wurde geradezu überdeutlich, als der vorge-sehene Gastgeber des Gipfels, der britische Außenminister Boris Johnson,

34 EU-Western Balkans Summit, Erklärung von Sofia, 17. Mai 2018, S. 1, unter: https://www.consilium.europa.eu/media/34781/sofia-declaration_de.pdf.

35 Gipfeltreffen EU – westliche Balkanstaaten, Thessaloniki, 21. Juni 2003, unter: https://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_de.htm, S. 1.

36 Vgl. Rosa Balfour/Corina Stratulat (Hrsg.), EU member states and enlargement towards the Balkans, EPC Issue Paper Nr. 79, Juli 2015, unter: http://aei.pitt.edu/66050/1/pub_5832_eu_member_states_and_enlargement_towards_the_balkans.pdf.

37 Vgl. Florian Bieber, It is time to ditch the Berlin Process, European Western Balkans, 10. Juli 2018, unter: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/07/10/time-ditch-berlin-process/>.

während des Gipfeltreffes zurücktrat, weil er mit den Plänen von Premierministerin Theresa May zum Brexit nicht einverstanden war, wodurch das Treffen praktisch zur Farce wurde.³⁸

Der Weg nach vorn

Was ist vom erneuten Engagement der EU auf dem Westbalkan zu halten? Trotz der bewussten Aufeinanderfolge hochrangiger Veranstaltungen, die ein gemeinsames Engagement der EU für eine fortgesetzte Erweiterung demonstrieren sollen, ist ein Missverhältnis zwischen der ehrgeizigen Haltung der Europäischen Kommission und der zögerlichen Art und Weise, in der die Mitgliedstaaten den Gedanken eines erneuten Engagements in der Region aufgenommen haben, offensichtlich. In diesem Sinne stellt das Jahr 2018 eine verpasste Gelegenheit dar, über das bisherige Versagen des Ansatzes der EU gegenüber den Westbalkanstaaten kritisch nachzudenken und eine umfassendere, aber auch lokal stärker verankerte Strategie für die Erweiterung zu entwickeln. Ein solch wirklich innovativer Ansatz würde voraussetzen, dass man über die bilateralen Verhandlungen mit den Regierungen hinausgeht, um künftige EU-Bürger frühzeitig in die Gestaltung der politischen Zukunft ihrer Länder einzubeziehen und die Voraussetzungen für eine tiefgreifende und nachhaltige politische und wirtschaftliche Transformation in der Region zu schaffen.

38 Vgl. Thanks to Boris Johnson, a farcical west-Balkan summit in London, The Economist, 11. Juli 2018, unter: <https://www.economist.com/europe/2018/07/11/thanks-to-boris-johnson-a-farcical-west-balkan-summit-in-london>.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen
und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Mehr als das Zählen von Waffenstillstandsverletzungen – die menschliche Dimension in der OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine

Einführung

Im November 2018 war ein halbes Jahrzehnt seit dem Ausbruch der Proteste auf dem Unabhängigkeitsplatz in Kiew vergangen, die zu einer gewaltsamen Reaktion der Strafverfolgungsbehörden unter dem Befehl von Präsident Viktor Janukowitsch und schließlich zu dessen Rücktritt im Februar 2014 geführt hatten. In der Folge dieser Ereignisse wurde die Krim von Russland annektiert, und prorussische Gruppen besetzten staatliche Gebäude im Donbas. Schließlich wurden im April 2014 die Luhansker und Donezker Volksrepubliken („LVR“ und „DVR“) ausgerufen.

Vor diesem Hintergrund beauftragte der Ständige Rat der OSZE mit Beschluss Nr. 1117 im März 2014 die Sonderbeobachtermission in der Ukraine (*Special Monitoring Mission to Ukraine*, SMM), die Sicherheitslage zu beobachten, mit dem Ziel, die Spannungen abzubauen und Frieden, Stabilität und Sicherheit zu fördern. Laut ihrem Mandat sollte die SMM auch „die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten [...] beobachten und unterstützen“. Seitdem operieren internationale Beobachter (bis Mai 2018 waren mehr als 700 Beobachter entsandt worden) in der gesamten Ukraine, wobei der Schwerpunkt auf der Berichterstattung über Waffenstillstandsverletzungen im Donbas liegt.¹

Der vorliegende Beitrag beschreibt die Arbeit der SMM in der menschlichen Dimension und analysiert die Herausforderungen bei der Erfüllung ihres Mandats in diesem Bereich. Er konzentriert sich insbesondere auf die Arbeit der SMM in der Ostukraine, wobei darauf hingewiesen sei, dass acht der insgesamt zehn SMM-Teams in anderen Teilen der Ukraine im Einsatz sind. Unter Berücksichtigung der Sensibilität bestimmter Themen sowie des „*Do-no-harm*“-Prinzips geht der Beitrag bewusst nicht auf die Themen Folter, geschlechtsspezifische Gewalt und vermisste Personen ein.

* Lukasz Mackiewicz arbeitete von Januar 2016 bis Mai 2017 für die OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine. Die im vorliegenden Beitrag vertretene Meinung ist ausschließlich diejenige des Autors.

1 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), Status Report, 2. Mai 2018, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/379768>.

Die OSZE und die menschliche Dimension

Die OSZE wurde zwar als Sicherheitsorganisation geschaffen, der ihr zugrunde liegende Sicherheitsbegriff ist jedoch weit gefasst. So gehört die „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit,“ zu den zehn leitenden Prinzipien der Schlussakte von Helsinki. Damit wurden zum ersten Mal Menschenrechtsprinzipien als ausdrücklicher und integraler Bestandteil in einen regionalen Sicherheitsrahmen aufgenommen. Diese Anerkennung wurde durch zahlreiche nachfolgende Dokumente bekräftigt. In der OSZE-Terminologie bezeichnet der Ausdruck „menschliche Dimension“ die Gesamtheit der Normen und Aktivitäten, die mit Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zusammenhängen. Neben der politisch-militärischen Dimension und der Wirtschafts- und Umweltdimension wird die menschliche Dimension in der OSZE als eine der drei Dimensionen von Sicherheit betrachtet.² Folglich ist Sicherheit mehr als nur die Abwesenheit von Krieg. Ein Grundgedanke der menschlichen Dimension der OSZE besteht darin, dass Menschenrechte und eine pluralistische Demokratie keine innere Angelegenheit eines Staates sind. Vielmehr erklärten die Teilnehmerstaaten im Moskauer Dokument von 1991 „mit großem Nachdruck und unwiderruflich, dass die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE [jetzt: OSZE] eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“. Die OSZE ist damit nicht nur eine Wertegemeinschaft, sondern auch eine Verantwortungsgemeinschaft.

Die wichtigsten Fragen der menschlichen Dimension in der Ukraine

Der Ausbruch des gewaltsamen Konflikts in der Ostukraine im Frühjahr 2014 hatte bislang mehr als 10.000 Tote, darunter 2.500 Zivilisten, und die Vertreibung von mehr als 1,6 Millionen Menschen zur Folge.³ Obwohl die schweren Kämpfe nachgelassen haben und sich die 457 Kilometer lange „Kontaktlinie“ seit der Unterzeichnung des Minsker Abkommens im Februar 2015 nicht wesentlich verschoben hat, ist der Konflikt noch immer „weit davon entfernt, eingefroren zu sein“.⁴ Nach Angaben des Amtes der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (*United Nations Office for the*

2 Vgl. OSCE ODIHR, *OSCE Human Dimension Commitments, Volume 1, Thematic Compilation*, 3. Auflage, Warschau 2011, S. XVI.

3 Vgl. 2018 Humanitarian Response Plan, January-December 2018, Ukraine, Dezember 2017, unter: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine_humanitarian_response_plan_2018.pdf.

4 Chase Winter, Interview: Ukraine conflict on the brink, *Deutsche Welle*, 12. Dezember 2016, unter: <https://www.dw.com/en/interview-ukraine-conflict-on-the-brink/a-36740409>.

Co-ordination of Humanitarian Affairs, OCHA) waren 2017 bis zu 4,4 Millionen Menschen von den anhaltenden Feindseligkeiten direkt betroffen, 3,4 Millionen Menschen benötigten dringend Hilfe.⁵

2017 meldete die SMM mehr als 400.000 Waffenstillstandsverletzungen.⁶ Das OCHA weist darauf hin, dass 60 Prozent der Menschen, die entlang der Kontaktlinie leben, regelmäßig von Artilleriebeschuss betroffen sind und fast 40 Prozent täglich.⁷ Schwere Waffen und Minen sind somit nach wie vor die Hauptursachen für Opfer unter der Zivilbevölkerung und trugen 2017 zum Tod oder zu Verletzungen von mehr als 400 Zivilisten bei.⁸

Da die Verletzung des Rechts auf Leben eine fundamentale Menschenrechtsverletzung ist, bleibt die Berichterstattung über zivile Opfer für die SMM eine Priorität der menschlichen Dimension. Die SMM-Beobachter sprechen täglich mit den Opfern und Zeugen und besuchen Krankenhäuser und Leichenhallen, um die Berichte über verwundete und getötete Zivilisten zu überprüfen. Neben den Informationen über zivile Opfer in den *Daily Reports* der SMM veröffentlichte die Mission 2017 ihren ersten themenbezogenen Bericht über „Zivile Opfer in der Ostukraine 2016“, in dem sie 442 zivile Opfer (88 Tote und 354 Verwundete) in den Regionen Donezk und Luhansk im Jahr 2016 sowie den Einsatz von in den Minsker Abkommen verbotenen schweren Waffen bestätigte. Die gewissenhafte Bestätigung jedes einzelnen Falles ist für die Berichterstattung über die Fakten vor Ort von zentraler Bedeutung, da die Medien auf beiden Seiten regelmäßig über zivile Opfer berichten, die es niemals gab. In dieser Hinsicht bleibt die Bewegungsfreiheit der SMM – auch in den nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten – eine Voraussetzung für ihre Berichterstattung, zumal andere internationale Organisationen, wie etwa das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (*UN Office of the High Commissioner for Human Rights*, OHCHR) keinen Zugang zu diesen Gebieten haben. Seit Herbst 2015 kann die SMM Krankenhäuser und Leichenhallen in der „DVR“ und in der „LVR“ jedoch nicht mehr regelmäßig besuchen.

Neben der Beobachtung von Fällen, in denen Zivilisten Opfer der Feindseligkeiten werden, ist die SMM auch eng in die Überwachung und Förderung der Bewegungsfreiheit der Zivilbevölkerung über die Kontaktlinie hinweg eingebunden. Jeden Monat sind mehr als eine Million Menschen gezwungen, das „Niemandland“ an Kontrollposten zu durchqueren, viele von ihnen, um Zugang zu grundlegenden humanitären oder sozialen Diensten zu erhalten.⁹ Die

5 Vgl. 2018 Humanitarian Response Plan, a.a.O. (Anm. 3), S. 12.

6 Vgl. OSCE observers record over 400,000 ceasefire breaches in Donbas in 2017, Interfax-Ukraine, 15. Februar 2018, unter: <https://en.interfax.com.ua/news/general/485431.html>.

7 Vgl. UN OCHA, 2018 Humanitarian Needs Overview, Ukraine, November 2017.

8 Vgl. Another winter for war-torn eastern Ukraine, euronews, 7. Dezember 2017, unter: <https://www.euronews.com/2017/12/07/another-winter-for-war-torn-eastern-ukraine>.

9 Vgl. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Four Years of Conflict in Ukraine leave 4.4 million people in a dire humanitarian situation, New York, 20 April 2018.

SMM-Beobachter halten sich oft vom frühen Morgen, wenn die Kontrollposten öffnen, bis zum späten Abend, wenn sie schließen, in deren Nähe auf, um den Waffenstillstand und das sichere Passieren der Zivilisten zu gewährleisten. Dabei werden sie jedoch regelmäßig von Militärs an den Kontrollposten schikaniert und von den frustrierten Menschen, die stundenlang Schlange stehen, um auf die andere Seite zu gelangen, beschuldigt, „nichts zu tun“. Und obwohl sie nicht als „menschliche Schutzschilde“ gedacht sind, riskieren viele SMM-Beobachter ihr Leben, indem sie sich länger an diesen Hotspots aufhalten, als sie sollten. Zusätzlich zu der täglichen Überwachung der Sicherheitslage an den Ein- und Ausreisepunkten erleichtert die SMM auch den Dialog zwischen den Konfliktseiten, um die Eröffnung neuer Kontrollposten zu ermöglichen, die Überquerung der Kontaktlinie zu normalisieren und die Ausstattung der Kontrollpunkte zu verbessern.

Das Leid in der Ostukraine geht jedoch über die zu beklagenden Opfer und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit noch hinaus. Die Bevölkerung ist einer ganzen Reihe von Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht ausgesetzt. In ihrem Bericht „*Hardship for conflict-affected civilians in eastern Ukraine*“ aus dem Jahr 2017 wies die SMM auf mehrere Fälle hin, in denen beide Seiten weiterhin Militärposten in Wohngebieten errichteten. Die SMM meldet der militärischen Führung regelmäßig Fälle (und setzt sich für diese ein), in denen sich Anwohner darüber beschwert haben, von Angehörigen beider Seiten belästigt worden zu sein, oder sie beschuldigt haben, sich unter Alkoholeinfluss, aber auch allgemein gegenüber der Bevölkerung schlecht zu verhalten. Beide Seiten haben außerdem spontan Restriktionen verhängt, die den Zugang der Zivilbevölkerung zu ihren Häusern und Wohnungen beeinträchtigen. Darüber hinaus geht die Präsenz bewaffneter Verbände in bewohnten Gebieten oft mit der Besetzung öffentlicher Gebäude einher. Im Vorfeld des 1. September 2016 und des Beginns des neuen Schuljahres hoben die *Daily Reports* der SMM die militärische Präsenz in unmittelbarer Nähe von Schulen und Kindergärten hervor, um auf dieses Thema aufmerksam zu machen und die Sicherheit der Kinder zu verbessern. Und schließlich wurden bei den nunmehr seit fünf Jahren anhaltenden Zusammenstößen große Teile lebenswichtiger Infrastrukturen (Wasserleitungen, Stromnetze) nahe der Kontaktlinie beschädigt. Allein 2017 führte die SMM 715 sogenannte „Spiegelpatrouillen“ durch, um die Reparatur und Wartung von Infrastrukturen entlang der Kontaktlinie zu ermöglichen.¹⁰ Bei Spiegelpatrouillen führt die SMM gleichzeitige Patrouillen beiderseits der Kontaktlinie durch, um in einem vereinbarten „Fenster der Stille“ eine temporäre Einstellung der Feindseligkeiten zu überwachen. Als beispielsweise die Pipeline Karbonit-Pervomaisk durch Granatbeschuss beschädigt worden war, ermöglichte die SMM im Janu-

10 Vgl. 2017 OSCE SMM, activities in figures, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/368246>.

ar 2017 ein Fenster der Stille, damit Reparaturmannschaften eine Wasserleitung reparieren konnten, die mehr als 200.000 Einwohner in der Region Luhansk versorgt.¹¹

Die SMM befasst sich jedoch nicht nur mit Fragen der menschlichen Dimension in der Ostukraine. Von den zehn Teams operieren acht in anderen Teilen der Ukraine und verfolgen die dortigen Entwicklungen genau. Eines der wichtigsten Themen ist dabei durch den Konflikt bedingte Vertreibung. Seit 2014 mussten Tausende Menschen ihre Heimatorte verlassen und an einem anderen Ort Zuflucht suchen. Die Vertreibung hatte vor allem zwei Ursachen: erstens die Annexion der Krim und zweitens die „Unabhängigkeitserklärung“ der „DVR“ und der „LVR“ und die Zunahme der Feindseligkeiten in der Ostukraine Mitte 2014. Am 23. April 2018 meldete das ukrainische Ministerium für Sozialpolitik 1,5 Millionen offiziell registrierte Binnenvertriebene aus den temporär besetzten Gebieten Krim und Donbas. Im August 2014 veröffentlichte die SMM ihren ersten themenbezogenen Bericht über Binnenvertriebene in der Ukraine. Zwei Jahre später sprachen die SMM-Beobachter mit mehr als 1.600 Binnenvertriebenen und Mitgliedern ihrer Aufnahmegemeinden im ganzen Land, um die Auswirkungen des anhaltenden Konflikts und langfristiger Vertreibung auf die Binnenvertriebenen und ihre Beziehungen zu den Aufnahmegemeinden zu untersuchen. In ihrem Bericht „Konfliktbedingte Vertreibung in der Ukraine: Erhöhte Verletzbarkeit der betroffenen Bevölkerung und Auslöser von Spannungen in den Gemeinden“ betonte die SMM, dass ihre Befunde zwar keine vollständige Auswertung der Situation der Binnenvertriebenen in der Ukraine darstellten, dass jedoch „viele Binnenvertriebene nach wie vor in großem Elend leben und unter der anhaltenden Vertreibung leiden“.¹²

Da die SMM-Beobachter tagtäglich mit allen erdenklichen Fragen der menschlichen Dimension konfrontiert sind und oftmals keinen speziellen Hintergrund im Bereich Menschenrechte haben, liefert die Mission eher einen allgemeinen Überblick über die Lage vor Ort. Es gibt jedoch viele gut etablierte Organisationen und NGOs im Donbas, die auf einzelne, oft eng definierte Themen spezialisiert sind, wie die Gesetzgebung bezüglich Renten und Eigentum (z.B. die Norwegische Flüchtlingshilfe, *Norwegian Refugee Council*, NRC), Hilfe für Binnenvertriebene (z.B. Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, UNHCR) oder wirtschaftliche Erholung (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, UNDP). Die SMM arbeitet mit all diesen Akteuren zusammen. Die Abteilung für die menschliche Dimension arbeitet besonders eng mit dem OHCHR und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz zusammen (IKRK), wenn es um die Bestätigung von zivilen Opfern, Fragen im Zusammenhang mit der Bewegungsfreiheit über die Kontaktlinie hinweg und um

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

12 OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine, Conflict-related Displacement in Ukraine: Increased Vulnerabilities of Affected Populations and Triggers of Tension within Communities, Thematic Report, Juli 2016, S. 4, unter: <https://www.osce.org/ukraine-smm/261176> (eigene Übersetzung).

konkrete Fälle von Menschenrechtsverletzungen geht. In der „LVR“ und der „DVR“, zu denen VN-Organisationen oft nur begrenzten Zugang und in ihnen auch nur eingeschränkte Bewegungsfreiheit haben, spielt die SMM eine wichtige Rolle bei der Berichterstattung über die Lage vor Ort. Zudem wenden sich häufig Zivilisten an die SMM-Beobachter und bitten um humanitäre Hilfe. In solchen Fällen leitet die SMM die Bitten an die entsprechenden Organisationen weiter, da sie selbst keine Kapazitäten hat, um humanitäre Hilfe zu leisten.

Das Potenzial ist noch nicht ausgeschöpft

Ehemalige Mitglieder der SMM hoben in Interviews zwar viele Erfolge hervor, betonten aber auch, dass die SMM ihr Potenzial hinsichtlich der Arbeit in Fragen der menschlichen Dimension noch nicht vollständig ausgeschöpft habe. Dafür gibt es mehrere Gründe, die sich in drei Stichworten zusammenfassen lassen: *erstens* mangelnde strategische Orientierung, *zweitens* interne operative Herausforderungen und *drittens* externe operative Herausforderungen.

Mangelnde strategische Orientierung

Am 21. März 2014 beschloss der Ständige Rat der OSZE, die Entsendung einer Beobachtermission in die Ukraine. Die zunächst aus 100 zivilen Beobachtern im gesamten Land bestehende Mission sollte zum Abbau der Spannungen und zur Förderung von Frieden, Stabilität und Sicherheit beitragen. Die SMM hatte außerdem die Aufgabe „die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, zu beobachten und zu unterstützen“ sowie „den Dialog vor Ort erleichtern, mit dem Ziel, Spannungen abzubauen und eine Normalisierung der Lage zu fördern“.¹³ Nach der Eskalation des Konflikts im Sommer 2014 wurde am 5. September das Minsker Protokoll unterzeichnet, das am 19. September durch ein Memorandum ergänzt wurde. *De facto* erhielt die SMM – eine zivile Mission – damit den Auftrag, den Waffenstillstand zu überwachen und den Abzug von Waffensystemen und bewaffneten Verbänden zu überprüfen, eine typische Aufgabe für militärische friedenserhaltende Missionen. Claus Neukirch wies 2014 darauf hin, dass die SMM ihre neuen Aufgaben parallel zu ihren übrigen in ihrem Mandat genannten Kernaufgaben erfüllen sollte.¹⁴ Angesichts der anhaltenden schweren Kämpfe entlang der Kontaktlinie konzentrierte sich die SMM vor allem auf die politisch-militärischen Aspekte des Konflikts und insbesondere

13 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. 1-2, unter: <https://www.osce.org/de/pc/117407>.

14 Vgl. Claus Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.) OSZE-Jahrbuch 2014, Hamburg 2015, S. 205-221, hier: S. 217.

auf die Überwachung der Waffenstillstandsbestimmungen und die Berichterstattung über deren Verletzung. Die zentrale Rolle der SMM bei der Überwachung und Überprüfung des Waffenstillstands und des Abzugs schwerer Waffen wurde im „Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen“ noch einmal bekräftigt.¹⁵ Die *Daily Reports* der SMM zeigen, dass diese Prioritätensetzung durch die Verbesserung der technischen Fähigkeiten der SMM zur Überwachung der Lage (z.B. durch den Einsatz von Drohnen, die Installation von Kameras und Videoanalysekapazitäten) und vor allem durch die Festlegung täglicher Prioritäten für die entlang der Kontaktlinie operierenden Teams, erreicht wurde.

Der Ständige Rat der OSZE hat regelmäßig sein Interesse an Fragen der menschlichen Dimension im Donbas bekundet.¹⁶ So lud der Ausschuss des Ständigen Rats zur menschlichen Dimension die SMM wiederholt dazu ein, ihre Befunde vorzutragen. Dies hat jedoch weder zu einer klaren programmatischen Vorgehensweise noch zu einer konkreten Strategie geführt. Einige Hindernisse dafür waren auf die nach wie vor bestehende Kultur der Flexibilität und Anpassungsfähigkeit innerhalb der Mission zurückzuführen, die angesichts der sich ständig verändernden Arbeitsumgebung im Donbas notwendig ist. Andere hingen mit der kurzen Laufzeit des Mandats und dem knappen Planungshorizont (von sechs Monaten bis zu einem Jahr) zusammen. Die größten Herausforderungen waren jedoch die starke Abhängigkeit von ehemaligen Militärangehörigen im SMM-Hauptquartier im Kiew und die für eine zivile Mission ungewöhnlich wichtige Rolle der *Operations Unit* der SMM. Anstatt die tägliche Arbeit zu unterstützen, übernahm die *Operations Unit* die Führung bei der Festlegung der Tagesordnung. Die mangelnde strategische Orientierung für die Mission insgesamt bedeutete, dass die täglichen Aufgaben für die Teams nicht nach strategischen Gesichtspunkten festgelegt wurden. Dies führte dazu, dass im Zusammenhang mit Fragen der menschlichen Dimension relativ unkomplizierte Themen teilweise abgedeckt wurden (z.B. die humanitäre Lage in den Dörfern), während kritischeren Fragen nicht ausreichend nachgegangen wurde (z.B. mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen).

Im Frühjahr 2016 wurde der Strategische Rahmen der SMM für die menschliche Dimension – der erste ernsthafte Ansatz zur strategischen Planung innerhalb der SMM – von der Missionsleitung genehmigt und unter den Teams verteilt. Dementsprechend wurden vier Hauptbereiche festgelegt:

- Schutz der Menschenrechte in Konflikt- und Gewaltsituationen sowie in unsicheren Situationen (Überwachung und Berichterstattung im Zusammenhang mit zivilen Opfern, dem Zugang zu humanitärer Hilfe und mit Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt);

15 Vgl. ders., Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine im zweiten Jahr: das kontinuierliche Konfliktmanagement der OSZE in der Ukraine, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, Hamburg 2016, S. 253- 266, hier: S. 254.

16 Interview des Autors mit einem ehemaligen Mitglied der SMM.

- demokratischer Raum (Überwachung und Berichterstattung im Zusammenhang mit Meinungsfreiheit, freien Medien und Zugang zu Informationen und Versammlungsfreiheit);
- Rechtsstaatlichkeit (Überwachung und Berichterstattung im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht bei Menschenrechtsverletzungen mit Schwerpunkt auf öffentlichkeitswirksamen Strafprozessen, Zugang zur Justiz für von Konflikten betroffene Gruppen sowie konfliktbedingte Herausforderungen für Justizbedienstete;
- Menschenrechte bestimmter Gruppen (einschließlich ethnischer und religiöser Minderheiten sowie Binnenvertriebener).

Damit hatte die SMM zum ersten Mal – zumindest auf dem Papier – klare Vorgaben mit klaren Prioritätensetzungen für die menschliche Dimension, an denen sie sich orientieren konnte. Wie die folgenden Monate zeigten, nahmen die Umsetzung des Rahmenwerks und die stärkere Konzentration auf Fragen der menschlichen Dimension viel Zeit in Anspruch und erforderten zahlreiche Veränderungen, z.B. hinsichtlich der Struktur der SMM-Teams und ihrer Arbeitsweise, aber auch hinsichtlich der Inhalte der täglichen Berichte der SMM. In offiziellen Erklärungen begann die SMM-Führung auch zunehmend Waffenstillstandsverletzungen mit zivilen Opfern und der Notwendigkeit, die Zivilbevölkerung zu schützen, in Verbindung zu bringen und forderte die Konfliktparteien zur Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens auf.

Interne operative Herausforderungen

Die Arbeit der SMM zu Fragen der menschlichen Dimension wurde jedoch nicht nur dadurch beeinträchtigt, dass es keine klare Strategie gab. Die SMM besteht aus zehn regionalen Teams, die weitgehend unabhängig vom Hauptquartier in Kiew operieren, was Auswirkungen auf Aspekte wie z.B. die täglichen Standardarbeitsanweisungen, das Wissensmanagement sowie interne Teamstrukturen hatte. Während es in einigen Teams spezielle Einheiten gab, die sich mit Fragen der menschlichen Dimension befassten, verfolgten andere Teams einen primär regionalen Ansatz hinsichtlich einzelner Aufgabenbereiche und deckten in ihrer täglichen Arbeit alle Themenfelder ab. Ohne klar festgelegte offizielle Strukturen innerhalb der Teams in der Ostukraine hing die Arbeit in der menschlichen Dimension stark von den Teamleitern sowie den Leitern der Patrouillenzentren und ihren Prioritäten ab. Im Jahr 2016 begann die Formalisierung der Strukturen in den Teams in Donezk und Luhansk. Dazu gehörte auch die Bildung von Einheiten für die menschliche Dimension mit eigens dafür zuständigen Mitarbeitern, die in der Vergangenheit bereits Erfahrungen mit der Behandlung von Fragen der menschlichen Dimension gesammelt hatten. Einerseits wurde die Überwachung der menschlichen Dimension dadurch professioneller und es wurden Anlaufstellen für alle einschlägigen

Fragen eingerichtet. Die SMM begann Informationen strukturierter und koordinierter zu sammeln und zu verarbeiten, was es ihr u.a. ermöglichte, themenbezogene Berichte wie z.B. über die „Not der Zivilbevölkerung“ und „Zivile Opfer“ zu erstellen, die positiv aufgenommen wurden. Was das Wissensmanagement betrifft, so konnten viele gravierende Fälle von Menschenrechtsverletzungen besser erfasst und standardisiert bearbeitet werden, da die eigens dafür zuständigen Mitarbeiter diese Fälle über einen längeren Zeitraum verfolgen konnten. Andererseits glaubten einige SMM-Beobachter anfangs jedoch, dass sie sich, wenn es eine eigene Einheit für die menschliche Dimension gibt, in ihrer täglichen Arbeit weder mit diesen Themen noch mit der Zivilbevölkerung befassen müssten. Da die Teams für die menschliche Dimension außerdem in einigen Regionen zahlenmäßig stärker oder einfach schneller eingerichtet waren als in anderen, konnte ein großer Teil der gesammelten Informationen nicht veröffentlicht werden, da die SMM stets bestrebt ist, über alle Teams umfassend und vergleichbar zu berichten.

Als der Konflikt im Jahr 2014 an Intensität zunahm, entsandten die meisten OSZE-Teilnehmerstaaten zudem Beobachter mit überwiegend militärischem Hintergrund in die Ukraine. Neukirch stellte fest, dass zivile Beobachter „in entscheidenden Bereichen nicht einheitlich ausgebildet [werden]; dazu gehören die Aufklärung über Minengefahren, die Identifizierung von militärischer Ausrüstung und andere für die Beobachtung von Waffenstillständen unabdingbare Techniken sowie das Lenken gepanzerter Fahrzeuge“.¹⁷ Während Beobachter mit militärischem Hintergrund oft über diese Fähigkeiten verfügten, fehlte ihnen jedoch eindeutig das Hintergrundwissen für die Überwachung der Menschenrechte und die Berichterstattung über die humanitäre Lage. Die SMM reagierte auf diese Wissenslücken mit mehreren Schulungen zur „Analyse von Kratern“ und „Identifizierung von Waffensystemen“, an denen sowohl zivile als auch militärische Beobachter teilnahmen. Die Fähigkeiten der Beobachter waren allerdings weniger von ihrem Hintergrund geprägt, als vielmehr von ihren Erfahrungen mit und Zugang zu sowjetischen und/oder post-sowjetischen Waffensystemen. Die Identifizierung unterschiedlicher Waffensysteme konnte innerhalb relativ kurzer Zeit erlernt werden, ein Mangel an Fähigkeiten bei der Überwachung von Menschenrechten war hingegen nicht so schnell zu beheben. Ohne genügend Mitarbeiter mit Hintergrundwissen oder Erfahrung in den Bereichen Menschenrechte und humanitäre Hilfe – oder wenn diese nicht den speziellen Einheiten zugewiesen werden – verfügt die SMM nicht über die notwendigen Kapazitäten, Sachverhalte, die die menschliche Dimension betreffen, angemessen zu beobachten.¹⁸ Jedoch haben das schwierige Arbeitsumfeld in der SMM und ein eher militarisierter Ansatz in Bezug auf Hierarchie und Führung nicht genügend Anreize für ein längerfristiges Engagement geschaffen. Viele SMM-Mitarbeiter verließen daher die

17 Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, a.a.O. (Anm. 14), S. 219.

18 Interview des Autors mit einem ehemaligen Mitglied der SMM.

Mission früher als ursprünglich geplant.¹⁹ Die Abteilung für die menschliche Dimension im Hauptquartier versuchte, einen Pool von qualifiziertem Personal innerhalb der SMM einzurichten und die Rekrutierung von Beobachtern mit einem Menschenrechtshintergrund zu verstärken, jedoch blieb die Fähigkeit, gepanzerte Fahrzeuge zu lenken und Waffensysteme zu erkennen, lange Zeit das wichtigste Einstellungskriterium. Die Lage hat sich jedoch seit 2016 verbessert, als damit begonnen wurde, qualifizierte Beobachter mit einem Menschenrechtshintergrund intern zu rekrutieren und den Einheiten für die menschliche Dimension zuzuteilen.

Der Umgang mit sensiblen Menschenrechtsthemen erfordert auch Vertrauen und Kenntnisse des lokalen Umfelds und der lokalen Kultur. Obwohl die SMM viele engagierte Sprachassistenten eingestellt hat, sprechen die meisten SMM-Beobachter weder Russisch noch Ukrainisch. Dies führte zu Problemen beim Umgang mit heiklen Fällen und bei der Beobachtung von Gerichtsverfahren. Zusätzlich zu den strukturellen Problemen in den im Donbas operierenden Teams stand auch die SMM-Abteilung für die menschliche Dimension im Hauptquartier in Kiew vor diversen Herausforderungen. Obwohl die Mission bereits im März 2014 ihr Mandat erhalten hatte, traf der erste Leiter der Abteilung für die menschliche Dimension erst im Dezember 2014 in der Ukraine ein. Bis dahin befassten sich lediglich ein *Human Rights Advisor*, ein *Gender Advisor* und ein *National Legal Advisor* mit Fragen der menschlichen Dimension. Der neue Leiter der Abteilung für die menschliche Dimension musste diese daher zunächst aufbauen und sich innerhalb einer Struktur, in der alle anderen Einheiten bereits einsatzfähig waren, erst einmal für die menschliche Dimension stark machen. Für den Stellenwert von Fragen der menschlichen Dimension innerhalb der SMM hatte dies langfristige Konsequenzen.²⁰

Die Tatsache, dass sich das Personal der SMM überwiegend aus Angehörigen des Militärs und der Polizei zusammensetzt, hat schließlich auch Auswirkungen auf die Organisationskultur der Mission. Abgesehen von der offensichtlichen Affinität zu Fragen „harter Sicherheit“ wie etwa Waffenstillstandsverletzungen und die Verlegung militärischen Geräts waren die multinationalen Mitarbeiter mit unterschiedlichen kulturellen und beruflichen Hintergründen in sehr unterschiedlichem Maße mit Problemen „weicher Sicherheit“, wie etwa Menschenrechtsverletzungen, vertraut. Zudem übte die *Operations Unit* im Vergleich zu anderen (friedenserhaltenden) Missionen nach Ansicht vieler ehemaliger SMM-Beobachtern zu viel Einfluss auf die täglichen Aufgaben aus, die für jedes einzelne Team festgelegt wurden.²¹ Die SMM-Führung hat Fragen der menschlichen Dimension zwar stets unterstützt, vor Ort zählen jedoch die täglichen von der *Operations Unit* festgelegten Aufgaben. Vor allem seit 2016 ist jedoch ein zunehmendes Bewusstsein für Fragen der menschlichen Dimension festzustellen, da diese Teil der regulären Einführung für alle

19 Interview des Autors mit einem ehemaligen Mitglied der SMM.

20 Interview des Autors mit einem ehemaligen Mitglied der SMM.

21 Interview des Autors mit einem ehemaligen Mitglied der SMM.

Beobachter geworden sind und viele neue Beobachter einen zivilen Hintergrund haben.²²

Externe operative Herausforderungen

Ein zentraler Aspekt bei der Überwachung der Menschenrechtslage ist der regelmäßige Zugang zu staatlichen Institutionen, zivilgesellschaftlichen Akteuren, den Medien und Einzelpersonen. Bis zum Herbst 2015 konnte die SMM regelmäßig Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser und Gerichte auf beiden Seiten der Kontaktlinie besuchen. Dieser Zugang führte z.B. zu Berichten über die „ehemals staatlich finanzierten Einrichtungen“ und den „Zugang zur Justiz“ in den nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten. Die Ergebnisse, die zum Teil kritisch gegenüber den Institutionen der „LVR“ und der „DVR“ ausfielen, wurden von deren *De-facto*-Behörden jedoch nicht gerade freundlich aufgenommen und führten zu einer Zugangsbeschränkung für die SMM.²³ Den Institutionen der „LVR“ und der „DVR“ wurde jegliche Interaktion mit der SMM untersagt. Obwohl einige informelle Kontakte bestehen blieben, konnte die SMM die Lage vor Ort nicht mehr umfassend überwachen. Der fehlende Zugang zu offiziellen Statistiken und insbesondere zu rechtsstaatlichen Akteuren hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Fähigkeit der SMM, ihr Mandat zur Überwachung der humanitären und menschenrechtlichen Situation zu erfüllen. Auf ähnliche Weise sieht sich die SMM auch Einschränkungen für offizielle Besuche bei Medienunternehmen ausgesetzt, die in dem vorübergehend besetzten Gebiet tätig sind. Die Interaktion dieser Akteure mit der SMM wurde ebenfalls von den Behörden der „LVR“ und der „DVR“ eingeschränkt. Die Verhaftungen von Journalisten, die der „LVR“ und „DVR“ kritisch gegenüberstehen, im Jahr 2017 bestätigten, dass die Medienfreiheit eingeschränkt ist. Obwohl die SMM-Beobachter einfach irgendwo auftauchen und versuchen konnten, in Krankenhäusern oder Schulen ein spontanes Gespräch zu führen, taten sie das nicht sehr häufig, um ihre Gesprächspartner nicht zu gefährden. Daher sind lediglich informelle Kontakte und allgemeine, leicht verfügbare offizielle Informationen zugänglich.

Neben den oben beschriebenen eher strukturellen Zugangsbeschränkungen wird die SMM auch regelmäßig durch von den Konfliktparteien auferlegte Einschränkungen der Bewegungsfreiheit behindert. 2017 wurde die SMM in 2.400 Fällen an der Erfüllung ihres Mandats gehindert. Diese Restriktionen wurden oft in Gebieten verhängt, in denen die Sicherheitslage angespannt war, und schränkten so die Möglichkeit ein, aus diesen Krisenherden zu berichten.²⁴ Im Kontext des hochgradig politisierten Konflikts in der Ostukraine werden

22 Interview des Autors mit einem ehemaligen Mitglied der SMM.

23 Interview des Autors mit einem ehemaligen Mitglied der SMM.

24 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report, Freedom of Movement across the administrative boundary line with Crimea, 19 June 2015, SEC.FR/511/15, 22. Juni 2015.

Befunde aus der menschlichen Dimension von den Konfliktparteien häufig selektiv benutzt, um sich politische Vorteile im „Informationskrieg“ zu verschaffen. Hinzu kam, dass die Zivilbevölkerung auf beiden Seiten der Kontaktlinie zwar mit der SMM sprach, jedoch bemerkten die Beobachter oft, dass viele Menschen davor Angst hatten.

Und nicht zuletzt wurde die Bewegungsfreiheit der SMM-Patrouillen entlang der Kontaktlinie auch entsprechend den internen Sicherheitsvorschriften der SMM weiter eingeschränkt, nachdem am 23. April 2017 eine Mine explodiert war, die ein Fahrzeug der SMM beschädigt und zum Tod eines Sanitäters sowie zur Verwundung zweier SMM-Beobachter geführt hatte.²⁵ Einige der internen SMM-Einschränkungen wurden zwar wieder aufgehoben, jedoch wurden einige der Gebiete, wie z.B. das Dorf Krymske in der Region Luhansk, über ein Jahr lang nicht besucht. Noch schlimmer ist die Lage auf der Krim. Dort kann die SMM überhaupt nicht operieren.

Ein Weg nach vorn

Die oben beschriebenen Herausforderungen können nicht kurzfristig bewältigt werden, doch es gibt viele Möglichkeiten, das Mandat mit Blick auf die menschliche Dimension noch besser zu erfüllen. Erstens könnte die Mission im Gegensatz zur derzeitigen Praxis, Beobachter auf der Grundlage sehr allgemeiner Anforderungen (mit Ausnahme von Posten in Kiew und von technischem Personal wie z.B. Kameraleuten) zu rekrutieren, gezielt Menschenrechtsbeauftragte für die Teams in der Ostukraine einstellen. Bisher findet dieser Ansatz auf der politischen Ebene in Wien noch nicht genügend Unterstützung, er würde es der SMM jedoch ermöglichen, ihre Professionalität zu erhöhen. Zweitens hat die SMM noch immer keine klare Strategie bezüglich der Frage, warum sie über Menschenrechtsverletzungen und andere Fragen der menschlichen Dimension Bericht erstatten soll. Obwohl in internationalen Foren darüber diskutiert wird, einen internationalen Gerichtshof für das Donbas ins Leben zu rufen, sammelt die SMM die Informationen nicht in einer solch kohärenten Art und Weise, dass sie zukünftig für Ermittlungen oder eine Übergangsjustiz jeglicher Art genutzt werden könnten. Das Fehlen einer solchen Strategie geht einher mit einem unzureichenden System des Wissensmanagements, das durch die hohe Mitarbeiterfluktuation noch zusätzlich beeinträchtigt wird. Drittens veröffentlicht die SMM zwar intern zahlreiche Berichte und Analysen, jedoch sind diese derzeit weder für die breitere Öffentlichkeit, noch für die Wissenschaft, noch für Journalisten zugänglich. Viertens und letztens müssen die OSZE-Teilnehmerstaaten angesichts der Tatsache, dass die Minsker Waffenstillstandsvereinbarungen nicht eingehalten werden, nochmals

25 Vgl. OSZE, Jahresbericht 2017, Wien 2018, S. 86.

überdenken, ob eine solch starke Konzentration auf die Überwachung des Waffenstillstands und des Abzugs der Waffen nach wie vor Priorität hat oder ob die SMM mehr Nachdruck auf ihr ursprüngliches Mandat legen sollte.

Zusammenfassung

Die SMM berichtet seit dem Frühjahr 2014 täglich über die Ereignisse in der Ukraine. So wie sich der Konflikt im Donbas verändert hat, hat sich auch der Schwerpunkt der Arbeit der SMM verändert. Während der militärischen Eskalation in den Jahren 2014 und 2015 widmete die SMM einen Großteil ihrer Ressourcen der Berichterstattung über Waffenstillstandsverletzungen, mit der sie nach der Unterzeichnung des Minsker Protokolls und des Minsker Memorandums beauftragt worden war. Da sich die Kontaktlinie seit dem Frühjahr 2015 nicht mehr nennenswert verschoben hat, richtete die SMM ihr Augenmerk zunehmend auf die menschliche Dimension der Sicherheit. Mit einer neuen Strategie, engagierten Mitarbeitern in den Einheiten für die menschliche Dimension und der Einbeziehung dieser Themen in die täglichen Routineaufgaben ist die Mission nun zweifellos besser gerüstet, um ihre im Mandat festgelegten Pflichten zu erfüllen. Dennoch behindern – wie oben beschrieben – mehrere sowohl interne als auch externe Faktoren ihre Arbeit. Erforderlich sind eine weitere Professionalisierung des Personals, die Festlegung einer klareren Strategie sowie eine Anpassung der Organisationsstruktur an die Veränderungen. Von daher hat die SMM, wie in einem der Interviews mit den Mitgliedern der Mission festgestellt wurde, ihr volles Potenzial hinsichtlich der menschlichen Dimension noch nicht erreicht.

Moldau/Transnistrien: Fortschritte und Rückschläge

Einführung

Im Prozess der politischen Beilegung des Konflikts zwischen Moldau und Transnistrien wurden in den vergangenen Monaten deutliche Fortschritte erzielt, die mit wichtigen im November 2017 verabschiedeten und implementierten Abkommen begannen und bis zum Zeitpunkt der Niederschrift des vorliegenden Beitrags im September 2018 konstant angehalten haben. Mehrere seit Langem umstrittene praktische Fragen, die im sogenannten „Achter-Paket“ aufgelistet waren, wurden im November 2017 gelöst, darunter insbesondere die Eröffnung der Gura-Bîcului-Brücke.¹ Diese wichtige Brücke auf der Haupttroute durch Moldau vom Schwarzen Meer in Richtung Ostseeraum war seit ihrer Beschädigung bei den Kämpfen im Juni 1992 – auch noch nach ihrer Reparatur im Jahr 2001 – geschlossen. Auf ein erfolgreiches 5+2-Treffen Ende November folgte eine nachdrückliche programmatische Erklärung, auf die man sich beim OSZE-Ministerratstreffen im Dezember 2017 in Wien geeinigt hatte, in der die bemerkenswerten Fortschritte begrüßt und die Unterstützung aller Teilnehmerstaaten für den Ansatz der „kleinen Schritte“, der von der OSZE unter den Vorsitzen der jüngeren Vergangenheit verfolgt worden war, bekräftigt wurden. Der italienische OSZE-Vorsitz von 2018 setzte diesen Kurs fort und ernannte den ehemaligen Außenminister Franco Frattini zum Sonderbeauftragten. Es wurden genügend Fortschritte erzielt, um Ende Mai ein offizielles 5+2-Treffen abzuhalten. Der politische Konfliktlösungsprozess wurde im Sommer mit großer Intensität und mit besonders häufigen, aktiven Kontakten zwischen Chişinău und Tiraspol fortgesetzt. Als der Sonderbeauftragte Frattini die Region im September 2018 besuchte, hatten die Beteiligten den meisten Punkten des „Achter-Pakets“ bereits zugestimmt und diese umgesetzt und befassten sich nun mit der Frage, wie und wo dieser bemerkenswerte Fortschritt im Lösungsprozess noch ausgebaut werden könnte.

An diesem scheinbar sonnigen, optimistischen Horizont zeigten sich jedoch auch große, möglicherweise bedrohliche Wolken. Die zunehmend umstrittene moldauische Innenpolitik sowie Probleme in den Beziehungen Chişinăus zu zwei wichtigen Akteuren im Konfliktlösungsprozess – der Russischen Föderation und der Europäischen Union (EU) – stellen nach wie vor reale Gefahren

1 Zu Hintergrundinformationen zum „Achter-Paket“ und zu anderen Fragen vgl. William H. Hill, *The Moldova-Transnistria Dilemma: Local Politics and Conflict Resolution*, Carnegie Moscow Center, 24. Januar 2018, unter: <https://carnegie.ru/commentary/75329>; vgl. ebenso: ders., *Die aktuellen Entwicklungen in Transnistrien: neue Impulse für den Konfliktlösungsprozess*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2017*, Baden-Baden 2019, S. 157-169.

für die Fortschritte dar, die beim Abbau der Spannungen, bei der Lösung strittiger praktischer Fragen sowie bei der Annäherung Chişinăus und Tiraspol an eine endgültige Beilegung des Konflikts erzielt wurden. Die moldauischen Regierungsinstitutionen waren noch immer tief gespalten zwischen Parlament und Regierung, die von einer vordergründig prowestlichen Koalition unter Führung der Demokratischen Partei (PDM) von Vladimir Plahotniuc kontrolliert wurden, einerseits und dem Präsidenten, Igor Dodon, Vorsitzender der prorussischen Sozialistischen Partei (PSRM), andererseits. Eine große nichtparlamentarische, prowestliche Opposition brandmarkte Plahotniuc und die PDM als Repräsentanten einer Vereinnahmung des Staates durch die Oligarchen und warfen gleichzeitig Dodon und der PSRM vor, vom Kreml kontrolliert zu werden. Die gerichtliche Annullierung des Sieges des Oppositionskandidaten bei einer vorgezogenen Bürgermeisterwahl in Chişinău trieb zahlreiche Demonstranten auf die Straßen und zog die heftige Kritik vieler westlicher Partner Moldaus nach sich. Für Februar 2019 sind Parlamentswahlen angesetzt, und viele Moldauer haben erklärt, dass sie angesichts dessen, dass viel auf dem Spiel steht und der Ausgang ungewiss ist, einen harten und schmutzigen Wahlkampf erwarten.

Russland blieb dem Konsens der Vermittler und Beobachter im Beilegungsprozess unbeirrt treu und unterstützte somit den Ansatz und die erreichten Fortschritte nachdrücklich. Jedoch flammten wiederholt bilaterale Spannungen zwischen Moskau und Chişinău auf. Anfang 2018 verkündeten das moldauische Parlament und die Regierung trotz der Einwände von Präsident Dodon ein umstrittenes Gesetz, das den Einfluss der russischen Medien einschränken sollte. Gegen Ende des Frühjahrs ließ Chişinău eine Initiative aus dem Jahr 2017 wiederaufleben und erreichte, dass die VN-Generalversammlung eine Resolution verabschiedete, die Russlands anhaltende militärische Präsenz in Moldau verurteilte und den sofortigen Abzug der russischen Streitkräfte forderte. Eine ähnliche Resolution wurde von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE verabschiedet. Im Sommer führten russische Truppenbewegungen in der Sicherheitszone in Transnistrien und die Teilnahme russischer Truppen an gemeinsamen Militärübungen mit transnistrischen Truppen zu scharfen Protesten Chişinăus. Die Ernennung des russischen stellvertretenden Ministerpräsidenten Dmitri Kosak zum Sonderbeauftragten für die Wirtschaftsbeziehungen mit Moldau durch Präsident Wladimir Putin rief in Moldau sowohl Optimismus als auch Fragen hervor.

Währenddessen gestalteten sich die Beziehungen Chişinăus zur Europäischen Union zunehmend schwieriger. Seit Mitte 2017 hielt die EU Hilfgelder in Höhe von rund 100 Millionen Euro zurück, da Chişinău die Auflagen in Bezug auf Korruptionsbekämpfung und Rechtsstaatlichkeit nicht erfüllt hatte. Die Kritik der EU an Moldaus Weigerung, umstrittene Änderungen am Wahlsystem rückgängig zu machen, wurde durch die Annullierung des klaren Wahlsieges des Kandidaten der nichtparlamentarischen Opposition bei den vorgezo-

genen Wahlen zum Amt des Bürgermeisters in Chişinău durch die moldauischen Gerichte noch verstärkt. Eine ungewohnt scharfe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2018 zur politischen Krise in Moldau war ein deutliches Zeichen für die zunehmende Desillusionierung der EU hinsichtlich des Versagens der moldauischen Regierung, echte Reformen zu verabschieden und umzusetzen.

Während der Konfliktlösungsprozess weiterhin in Bewegung blieb und auch demselben Ansatz folgte, der solch dramatische Fortschritte hervorgebracht hatte, warfen die erbitterte innenpolitische Konkurrenz und die problematischen Beziehungen zu Moskau und Brüssel wichtige und besorgniserregende Fragen darüber auf, ob diese Zusammenarbeit, der Konsens und der Fortschritt gefährdet sein könnten.

Durchbruch im Konfliktlösungsprozess

Die mehrjährige Arbeit im Prozess der politischen Beilegung des Konflikts zwischen Moldau und Transnistrien trug mit einer Flut von Vereinbarungen zwischen Chişinău und Tiraspol im November 2017 plötzlich Früchte. Der koordinierte „ergebnisorientierte“ Ansatz, der unter dem Schweizer OSZE-Vorsitz 2014 und dem serbischen Vorsitz 2015 entwickelt und vom deutschen Vorsitz 2016 und vom österreichischen Vorsitz 2017 erfolgreich weiterverfolgt worden war, führte zu der spektakulären Lösung einer ganzen Reihe seit Langem bestehender praktischer Probleme, die die Beziehungen zwischen den beiden Seiten seit Jahren gelähmt hatten.² In Berlin und Hamburg kamen im Juni und Dezember 2016 Moldau, Transnistrien und die anderen Teilnehmer des 5+2-Prozesses (die Vermittler Russland, Ukraine und OSZE sowie die Beobachter EU und USA) überein, sich auf die Lösung konkreter Streitpunkte zwischen Chişinău und Tiraspol als Vorbedingung für Verhandlungen in Plenumssitzungen auf höherer Ebene zu konzentrieren.³ Bei den anschließenden Treffen und Verhandlungen stimmten die 5+2-Teilnehmer generell der grundlegenden Position der OSZE seit 1993 – Transnistrien gehört zu Moldau, sollte aber einen politischen Sonderstatus haben – zu, einigten sich jedoch darauf, Fragen über den endgültigen Status auszuklammern und sich stattdessen um Fortschritte in konkreten praktischen Problemen zu bemühen. Die internationalen Teilnehmer – sowohl die Vermittler als auch die Beobachter – demonstrierten damit, dass sie an diesem generellen Ansatz, der den direkten Kontakt zwischen den Konfliktparteien auf Expertenebene betonte, festhielten, eine bemerkenswerte Geschlossenheit. In die Shuttle-Diplomatie der OSZE-Mission

2 Vgl. Hill, Die aktuellen Entwicklungen in Transnistrien: neue Impulse für den Konfliktlösungsprozess, a.a.O. (Anm. 1).

3 Vgl. Protocol of the Official Meeting of the Permanent Conference for Political Questions in the Framework of the Negotiating Process on the Transnistrian Settlement, Berlin, 2.-3. Juni 2016, unter: <https://www.osce.org/moldova/244656>.

wurden bei Bedarf hochrangige Politiker aus Chişinău und Tiraspol einbezogen, um eine Einigung zu erzielen, wenn die Experten auf niedrigerer Ebene in eine Sackgasse geraten waren.

Nach monatelanger Arbeit des deutschen und des österreichischen Vorsitzes sowie der OSZE-Mission in Moldau, die relativ wenig publik gemacht wurde, unterzeichneten Unterhändler aus Chişinău und Tiraspol Anfang November 2017 ein Abkommen über die Öffnung der Gura-Bîcului-Brücke. Die beteiligten Seiten setzten das Abkommen um, und Mitte November wurde die Brücke tatsächlich für den eingeschränkten Verkehr geöffnet.⁴ Am 25. November 2017 unterzeichneten Unterhändler aus Transnistrien und Moldau in der am Fluss gelegenen alten Stadt Tighina/Bender (in der König Karl XII. von Schweden 1709 nach der Schlacht von Poltawa Zuflucht fand) vier Protokolle, die die Fragen bezüglich des Betriebs der von Moldau verwalteten Schulen in Transnistrien, die die lateinische Schrift verwenden, der Anerkennung von in Transnistrien ausgestellten Diplomen, der Lizenzierung und Nutzung des transnistrischen Telekommunikationsdienstes sowie des Zugangs moldauischer Bauern zu den ihnen gehörenden landwirtschaftlichen Flächen, die sich faktisch unter transnistrischer Kontrolle befinden, regeln.⁵ Diese Abkommen waren im Allgemeinen relativ komplex, und es mussten viele konkrete Details ausgearbeitet werden, wie etwa die Koordinierung von Verwaltungsverfahren und der Gesetzgebung. Expertenarbeitsgruppen aus den jeweiligen Sachgebieten trafen sich regelmäßig und arbeiteten konstruktiv zusammen, um die Vereinbarungen in den folgenden Wochen und Monaten erfolgreich umzusetzen. Auf diese Schritte folgte ein formales Treffen im 5+2-Format in Wien am 27. und 28. November sowie beim OSZE-Ministerratstreffen vom 7.-8. Dezember. Bei beiden Treffen wurden die jüngsten Fortschritte begrüßt und die am transnistrischen Beilegungsprozess Beteiligten dazu verpflichtet, ihren gegenwärtigen Ansatz und ihre Bemühungen fortzusetzen und nach weiteren Lösungen zu suchen. Auf dem Treffen der 5+2 vom 27.-28. November legten die Teilnehmer das nächste Ziel des Beilegungsprozesses fest: ein Abkommen über die internationale Anerkennung von Kfz-Kennzeichen, die von der Republik Moldau für Fahrzeuge ausgegeben werden, die transnistrischen Einwohnern und Fahrern gehören und von diesen genutzt werden.⁶ Das Wiener Protokoll rief auch zur Regelung des verbliebenen Punktes des „Achter-Pakets“ auf: der Einigung über den Umgang mit Strafverfahren, die von einer der Seiten gegen Vertreter der anderen Seite eingeleitet wurden, bis Ende 2018.

4 Vgl. OSCE, OSCE Chairmanship welcomes ground-breaking decision to open bridge over Dniester/Nistru River, Wien/Chişinău, 3. November 2017, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/354711>; vgl. ebenso Cristi Vlas, Gura Bîcului-Bîcioc bridge over Nistru river opened for vehicles, Moldova.org, 18. November 2017, unter: <http://www.moldova.org/en/gura-bicului-bicioc-bridge-nistru-river-opened-vehicles/>.

5 Der Text der Abkommen ist auf Russisch und Englisch auf der Website des transnistrischen „Außenministeriums“ erhältlich unter: <http://mfa-pmr.org/documents>.

6 Vgl. Protocol of the Official Meeting of the Permanent Conference for Political Questions in the Framework of the Negotiating Process on the Transdnestrian Settlement, Wien, 27.-28. November 2017, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/359196>.

Das Protokoll verpflichtete die Beteiligten auch zu einer Stärkung der Bestimmungen und Verfahren des bestehenden Beilegungsprozesses, um sicherzustellen, dass die erzielten Abkommen auch umgesetzt werden.

Dieser gewaltige Fortschritt versetzte die OSZE-Teilnehmerstaaten in die Lage, weniger als zwei Wochen später auf dem Ministerratstreffen in Wien einen Konsens über eine umfassende Erklärung zum transnistrischen Konfliktlösungsprozess zu erreichen.⁷ Die Erklärung bestätigte explizit das 5+2-Format als den „alleinigen Mechanismus“ zur Herbeiführung einer Konfliktlösung sowie den bestehenden „ergebnisorientierten Ansatz“ des Beilegungsprozesses. Die Vermittler (Russland, Ukraine, OSZE) und Beobachter (EU, USA) bekräftigten erneut ihr Festhalten an der Grundposition, die von der OSZE erstmals 1993 formuliert wurde, „zu einer umfassenden, friedlichen und dauerhaften Beilegung des Transnistrien-Konflikts auf der Grundlage der Souveränität und territorialen Integrität der Republik Moldau innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen mit einem Sonderstatus für Transnistrien zu gelangen, der die Menschenrechte sowie die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte seiner Bevölkerung uneingeschränkt garantiert“.⁸

Transnistrien zeigte sogleich die Grenzen des Arbeitskonsenses innerhalb des 5+2-Formats auf, indem es die Grundprämisse der territorialen Integrität Moldaus mit einem Sonderstatus für Transnistrien umgehend ablehnte. Ein separater Kommentar des transnistrischen „Außenministeriums“ wies darauf hin, dass solche in der OSZE abgegebenen Erklärungen nicht als Teil des Verhandlungsprozesses zur Beilegung des Konflikts angesehen werden könnten, da sie ohne Beteiligung Transnistriens verabschiedet werden.⁹ Die transnistrische Erklärung mahnte auch an, dass die endgültige politische Lösung nur im Rahmen eines direkten Dialogs zwischen den beteiligten Seiten beschlossen werden könne. Der Kommentar ging auch auf Transnistriens Unabhängigkeitsreferendum von 2006 ein und wiederholte Tiraspols „grundsätzliche Position“, die die internationale Anerkennung der Unabhängigkeit Transnistriens fordert.

Ungeachtet dieses Schusses vor den Bug vonseiten Transnistriens brachte der Beilegungsprozess im Laufe des Jahres 2018 weitere konkrete Fortschritte in bestimmten Fragen hervor. Der italienische OSZE-Vorsitz von 2018 ernannte den ehemaligen Außenminister Franco Frattini zum Sonderbeauftragten und gewährleistete damit sowohl die Unterstützung auf hoher Ebene als auch die Kontinuität des Beilegungsprozesses. Im Zuge einer Regierungsumbildung in

7 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Wien 2017, Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage im „5+2“-Format, MC.DOC/1/17/Corr.1, 8. Dezember 2017, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/361586>.

8 Ebenda, S. 1.

9 Vgl. Ministerstvo Inostrannyh Del Pridnestrovskoj Moldavskoj Respubliki [Außenministerium der Pridnestrowischen Moldauischen Republik], Kommentarij MID PMR v svjazi s prinjatiem zajavlenija Ministrov inostrannyh del gosudarstv-účastnikov OBSE po peregovornomu procesu v formate „5+2“ [Kommentar des Außenministeriums der PMR zur Verabschiedung der Erklärung der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten zum Verhandlungsprozess im „5+2“-Format], 8. Dezember 2017, unter: <http://mfa-pmr.org/ru/hLN>.

Chişinău wurde die Direktorin für internationale Angelegenheiten im Innenministerium Cristina Lesnic im Dezember 2017 zur Chefunterhändlerin Moldaus ernannt.¹⁰ Lesnic traf am 15. Februar erstmals mit dem transnistrischen Verhandlungsführer Witali Ignatiew zusammen. Sie entwickelten offensichtlich eine solide Arbeitsbeziehung, wie die Fortsetzung der produktiven Arbeit zeigt, die dazu führte, dass mehrere Vereinbarungen in konkreten Fragen erzielt und umgesetzt werden konnten.¹¹ Die Arbeit im Rahmen des Beilegungsprozesses im Spätwinter 2017 und Frühjahr 2018 war von regelmäßigen Treffen sowie Koordination und Kooperation in den Expertenarbeitsgruppen geprägt, mit dem Ziel, sowohl Schritte zur Implementierung bereits getroffener Vereinbarungen zu entwickeln als auch neue Vereinbarungen zu anderen praktischen Fragen zu erreichen.

Der Besuch des Sonderbeauftragten Frattini in der Region Ende März gab dem Beilegungsprozess weiteren Auftrieb, insbesondere in Richtung einer Vereinbarung über einen der wichtigsten noch offenen Punkte, die im Wiener 5+2-Protokoll vom November 2017 genannt wurden – die Zulassung transnistrischer Fahrzeuge zum internationalen Straßenverkehr durch die moldauischen Behörden.¹² Chişinău und Tiraspol unterzeichneten am 24. April 2018 ein zuvor gemeinsam erarbeitetes komplexes Abkommen und einen Stufenplan zur Zulassung transnistrischer Fahrzeuge, das bei einem 5+2-Treffen in Rom vom 29.-30. Mai 2018 begrüßt wurde.¹³ Das Protokoll von Rom würdigte ebenso die bis dahin erzielten Fortschritte und rief zu ähnlichen Bemühungen bei der Behandlung der wichtigen und noch offenen Frage der Strafverfahren auf.

Der Großteil des Sommers 2018 war Treffen der Arbeitsgruppe auf Expertenebene sowie Maßnahmen der Regierungen Chişinăus und Tiraspols zur Implementierung der in den Monaten zuvor getroffenen Vereinbarungen gewidmet. Die meisten Fristen wurden eingehalten. Moldauische Bauern erhielten Zugang zu ihren Feldern am linken Ufer, die Schulen, die die lateinische Schrift verwenden, bereiteten sich auf die Aufnahme des Betriebs vor, konkrete Verfahren zur Anerkennung von Diplomen wurden eingeführt, und der unbeschränkte Zugang zur Gura-Bîcului-Brücke näherte sich seiner Realisierung. Bei einem Besuch in der Region Anfang September 2018 begrüßte der Sonderbeauftragte Frattini die Eröffnung von Kfz-Zulassungsstellen in Tiraspol

-
- 10 Vgl. Cristina Lesnic, new Deputy Prime Minister for Reintegration, Publika.MD, 19. Dezember 2017, unter: https://en.publika.md/cristina-lesnic-new-deputy-prime-minister-for-reintegration_2643288.html.
 - 11 Vgl. OSCE, Chief Negotiators for the Transnistrian settlement process outline progress, commit to further steps, 15. Februar 2018, unter: <https://www.osce.org/mission-to-moldova/372141>.
 - 12 Vgl. OSCE, OSCE Special Representative confident progress in Transnistrian Settlement Process will continue, 28. März 2018, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/376393>.
 - 13 Vgl. Protocol of the Official Meeting of the Permanent Conference for Political Questions in the Framework of the Negotiating Process on the Transnistrian Settlement, Rom, 29.-30. Mai 2018, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/382885>.

und Rybniza/Rîbnița, womit auch die Frist für die Implementierung des „Kennzeichenabkommens“ vom April eingehalten wurde.¹⁴ Zum Zeitpunkt der Niederschrift des vorliegenden Beitrags Ende des Sommers 2018 verlief die Entwicklung sehr dynamisch, und unter den Teilnehmern und Beobachtern des Beilegungsprozesses zwischen Moldau und Transnistrien herrschte großer Optimismus. Angesichts einer über zweijährigen Bilanz erfolgreich abgeschlossener und implementierter Vereinbarungen sind die Aktivitäten und das Vertrauen zwischen den Teilnehmern des Beilegungsprozesses auf einem Niveau, das seit Jahren nicht mehr – wenn überhaupt jemals – erreicht worden war. Personelle Veränderungen können ebenfalls die Aufrechterhaltung der Dynamik begünstigen. Der Leiter der OSZE-Mission in Moldau, Botschafter Michael Scanlan, beendete im August seine vierjährige Amtszeit. Sein Nachfolger wurde Dr. Claus Neukirch, ein altgedienter Veteran aus Deutschland mit langjähriger Erfahrung in der OSZE und in Moldau. (Man könnte noch anmerken, dass der Leiter der OSZE-Mission in Moldau damit zum ersten Mal seit über zwanzig Jahren nicht aus den Vereinigten Staaten kommt.) Der Amtierende Vorsitzende der OSZE im Jahr 2019 wird dann der slowakische Außenminister Miroslav Lajčák sein, der vor fast einem Jahrzehnt Sonderbeauftragter der EU für Moldau war. Damit und mit der Rückkehr des russischen stellvertretenden Ministerpräsidenten Dmitri Kosak in den Kreis derjenigen, die für die Beziehungen zu Moldau zuständig sind, konzentrieren sich geballtes Fachwissen und langjährige hochrangige Erfahrung auf die Region. Dies mag ebenfalls Hoffnung auf anhaltende Fortschritte machen.

Die Beziehungen zwischen Moldau und Russland: ein Stolperstein?

Die Ernennung des stellvertretenden Ministerpräsidenten Dmitri Kosak – Putins Troubleshooter in mehreren schwierigen Fällen und Veteran der Beinahe-Beilegung des Konflikts im Jahr 2003 – zum Sonderbeauftragten für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Moldau und Russland könnte als Zeichen für Moskaus Wunsch verstanden werden, in einer Reihe von Fragen Fortschritte zu erzielen, einschließlich der Lösung des Konflikts. Die Nachricht von Kosaks Ernennung wurde während eines Besuchs des moldauischen Präsidenten Dodon in Moskau bei einem Treffen mit Putin am Rande des Finales der Fußballweltmeisterschaft bekannt. Sofort kamen sowohl in Moskau als auch in Chișinău Spekulationen über eine mögliche Rückkehr zum Kosak-Memorandum von 2003 und eine Föderalisierung des Landes als Grundlage für eine Beilegung des Konflikts auf.¹⁵ Auf jeden Fall schien Kosaks Ernennung eine

14 Vgl. OSCE, OSCE Special Representative lauds progress in Transnistrian Settlement Process, calls for all commitments to become reality, Tiraspol, 10. September 2018, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/393107>.

15 Vgl. z.B. Evgeni Čeban, Universal'nyi Kozak. Kak v Kišineve i Tiraspole kommentirujut naznačenie novogo specpredstavitelja Putina [Allzweckwaffe Kosak. Wie Chișinău und Tiraspol die Ernennung des neuen Sonderbeauftragten Putins kommentieren], newsmaker.md,

verstärkte Aufmerksamkeit des Kremls für Moldau auf höchster Ebene anzukündigen.

Die tiefe politische Spaltung und Uneinigkeit in Moldau haben die Beziehungen zu Russland jedoch zu einem innenpolitischen Fußball gemacht, was wiederum zu erheblichen, wenn auch nur sporadischen Spannungen in den Beziehungen zwischen Chişinău und Moskau geführt hat. Es ist unklar, ob diese Spannungen oft genug auftreten oder schwerwiegend genug sein werden, um die im Beilegungsprozess erreichte Dynamik wieder zu verlangsamen oder gar zunichtezumachen. Ein Jahr zunehmender Spannungen zwischen Moldau und Russland endete mit der Abberufung des moldauischen Botschafters in Moskau, Andrei Neaguța, Mitte Dezember.¹⁶ Chişinău erklärte diesen Schritt als Reaktion auf Moskaus schlechte Behandlung offizieller Vertreter Moldaus. Es könnte auch eine Reaktion auf Moskaus Ankündigung gewesen sein, Klage gegen Vladimir Plahotniuc, führendes Mitglied der Regierungskoalition, zu erheben. Auch die anhaltende Rivalität zwischen Plahotniucs PDM und dem pro-russischen Präsidenten Dodon und seiner PSRM, der größten Oppositionspartei im Parlament, könnte eine Rolle gespielt haben.

Im Januar 2018 beschlossen Plahotniuc und die PDM eine zeitweilige Suspendierung Dodons, um ein umstrittenes Gesetz zu verkünden und es im Parlament durchzuboxen, das auf ein Verbot der Wiederausstrahlung russischer Fernseh- und Radioprogramme mit Nachrichten und politischen Themen in Moldau abzielte. Das Gesetz wurde als Maßnahme zum Schutz der öffentlichen Meinung in Moldau vor Manipulation und Desinformation erklärt.¹⁷ Neaguța kehrte erst im März 2018 nach Moskau zurück, nachdem der neue moldauische Außenminister Tudor Uliianovschi mit Russlands Außenminister Sergei Lawrow in Moskau und mit Russlands stellvertretendem Außenminister Grigori Karasin in Chişinău zusammengetroffen war.¹⁸

Präsident Dodon hat sich stets für engere und kooperativere Beziehungen zu Russland ausgesprochen, jedoch geriet die von der PDM und Plahotniuc geführte moldauische Regierung weiterhin immer wieder mit Moskau aneinander, insbesondere wegen des noch immer ungelösten Problems, dass Russland es bislang versäumt hatte, seine Truppen und seine militärische Ausrüstung aus

13. Juli 2018, unter: <http://newsmaker.md/rus/novosti/universalnyy-kozak-kak-v-kishineve-i-tiraspole-komentiruyut-naznachenie-novogo-sp-38276>.

16 Vgl. Madalin Necsutu, *Moldova Risks Russian Retaliation After Withdrawing Ambassador*, *BalkanInsight*, 19. Dezember 2017, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/moldova-pulls-off-its-ambassador-from-moscow-12-19-2017>. Zu den Spannungen zwischen Moldau und Russland im Jahr 2017 vgl. William H. Hill, *More than a Frozen Conflict: Russian Foreign Policy Toward Moldova*, Washington, DC, August 2018, unter: http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/More_Than_A_Frozen_Conflict_web_final.pdf.

17 Zum moldauischen Mediengesetz vgl. z.B. *Moldovan Parliament Speaker Passes Law Against Russian Propaganda*, *RadioFreeEurope/RadioLiberty*, 11. Januar 2018, unter: <https://www.rferl.org/a/moldova-parliament-speaker-approves-russia-media-law/28966975.html>.

18 Vgl. *Moldova's ambassador to Russia to return to Moscow on days to come*, *moldpres*, 20. März 2018, unter: <https://www.moldpres.md/en/news/2018/03/20/18002218>.

Moldau abzuziehen. Im Juni 2018 verabschiedete die VN-Generalversammlung eine Resolution, deren Entwurf von Moldau erstmals im Herbst 2017 eingebracht worden war, die den sofortigen und bedingungslosen Abzug der Operativen Gruppe der russischen Streitkräfte (*Operative Group of Russian Forces*, OGRF) und der militärischen Ausrüstung aus Moldau forderte.¹⁹ Moskau war über die von Moldau eingebrachte Resolution und die Länder, die für sie gestimmt hatten, erwartungsgemäß verärgert. Der russische OSZE-Botschafter verurteilte die Resolution, die einen „destruktiven Einfluss“ ausübe und im Widerspruch zu Moldaus erklärter Politik zur Beilegung des Transnistrienkonflikts stehe und gegen internationale Vereinbarungen verstoße.²⁰ Russland bekräftigte seine seit Langem vertretene Position, dass die Präsenz der russischen Truppen so lange notwendig ist, bis die Bedingungen für eine endgültige Einigung über die Entsendung von Friedenstruppen und die Bewachung militärischer Ausrüstung in der Region erreicht werden konnten.

Ähnlich wie bei den Vorfällen im Sommer 2017 führten auch im Sommer 2018 unangekündigte russische Truppenbewegungen in der transnistrischen Region sowie die Teilnahme von Einheiten der OGRF an gemeinsamen Übungen mit transnistrischen Militäreinheiten zu Beschwerden von Seiten Chişinău und sorgten für Spannungen und Verdächtigungen, die im Gegensatz zu der positiven Dynamik des Beilegungsprozesses standen und diese beeinträchtigten. So bewegten sich beispielsweise Mitte Juni drei Kolonnen von Lastwagen und gepanzerten Fahrzeugen der OGRF ohne Ankündigung durch einen Teil der Sicherheitszone zwischen Dubossary/Dubăsari und Rybniza/Rîbniţa.²¹ Vertreter Russlands erklärten die Bewegungen mit dem routinemäßigen Austausch von Einheiten des Munitionslagers in Kolbasna/Cobasna. Moldauische Stellen bezeichneten die Bewegungen als einen weiteren der zahlreichen Verstöße gegen das grundlegende Waffenstillstandsabkommen von 1992. Mitte August führten die OGRF und transnistrische Truppen eine gemeinsame Flussüberquerungsübung durch, die sowohl von den moldauischen Behörden als auch von der OSZE-Mission kritisiert wurde.²²

19 Vgl. United Nations, General Assembly Adopts Texts Urging Troop Withdraw from Republic of Moldova, Strengthening Cooperation in Central Asia, 22. Juni 2018, unter: <https://www.un.org/press/en/2018/ga12030.doc.htm>.

20 Ministerstvo inostrannykh del Rossiskoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], Remarks by Permanent Representative of Russia to the OSCE Alexander Lukashevich at a meeting of the OSCE Permanent Council in response to the report of the Head of the OSCE mission to Moldova, Vienna, July 12, 13. Juli 2018, unter: http://www.mid.ru/web/guest/maps/md/-/asset_publisher/dfOotO3QvCij/content/id/3294212?P_p_id=101_INSTANCE_dfOotO3QvCij&_101_INSTANCE_dfOotO3QvCij_languageId=en_GB.

21 Vgl. OSCE Mission in Moldova notified about unauthorized movement of columns of military equipment in Security Zone, moldpres, 1.5 Juni 2018, unter: <https://www.moldpres.md/en/news/2018/06/15/18005119>.

22 Vgl. OSCE, OSCE Mission to Moldova concerned about unsanctioned military exercises in the Security Zone, Chisinau, 15. August 2018, unter: <https://www.osce.org/mission-to-moldova/390644>; vgl. ebenso Madalin Necsutu, Russian Military Games on Dniester Anger Moldova, BalkanInsight, 15. August 2018, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/russian-soldiers-forced-the-dniester-river-from-transnistria-08-15-2018>.

Generell sind Sicherheitsfragen bei den jüngsten Fortschritten im Beilegungsprozess weitgehend unberücksichtigt geblieben. Die anhaltende Präsenz russischer Truppen sowie Russlands Kooperation mit dem transnistrischen Militär und dessen offensichtliche Unterstützung durch Russland sind für die moldauischen Regierungsvertreter nach wie vor ausgesprochen sensible Punkte. Gleichzeitig haben Moldaus militärische Zusammenarbeit mit der NATO im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace*, PfP) und die bilaterale militärische Kooperation mit den USA gelegentlich zu Kritik aus Moskau geführt. In den vergangenen Jahren ist es den Teilnehmern der 5+2-Verhandlungen gelungen, die Einbeziehung geopolitischer Streitigkeiten und Rivalitäten, die in anderen Regionen Europas für Unruhe sorgen, zu vermeiden und die Zusammenarbeit und den Konsens in den wichtigsten Fragen aufrechtzuerhalten. Je weiter die Fortschritte auf dem Weg zu einer endgültigen Lösung des Konflikts jedoch vorangehen, desto mehr werden Sicherheitsfragen zu den größten Herausforderungen für den Konfliktlösungsprozess werden.

Die sich verschärfende politische Krise in Moldau

Moldau wird zunehmend von tiefen sozialpolitischen Spaltungen geplagt, die politische Reformen und wirtschaftliches Wachstum behindern oder blockieren. Sie drohen zudem, noch extremer und gefährlicher zu werden, während das Land vor entscheidenden Parlamentswahlen im Februar 2019 steht.²³ Die Regierung ist sowohl nach Parteien als auch hinsichtlich der geopolitischen Ausrichtung gespalten. Das Parlament und das Ministerkabinett werden von einer selbsterklärten prowestlichen Koalition unter der Führung der PDM, die ihrerseits unter der faktischen Kontrolle des Oligarchen Plahotniuc steht, beherrscht. Präsident ist Igor Dodon von der prorussischen PSRM. Die PSRM ist die stärkste Oppositionspartei im Parlament und erfreut sich konstant höchster Werte bei politischen Meinungsumfragen im Inland. Es gibt jedoch eine bedeutende außerparlamentarische Opposition, die aus zwei prowestlichen Gruppen besteht: der Plattform Würde und Wahrheit (PPDA) und der Partei Aktion und Solidarität (PAS), die seit 2016 Massenproteste sowohl gegen die angebliche Aufgabe proeuropäischer Prinzipien durch die Regierung als auch gegen die moskaufreundliche Orientierung der PSRM organisiert.

In den letzten zwei Jahren hat sich Moldaus Regierung mit einigen ihrer entschiedensten Unterstützer in Europa und Nordamerika zunehmend zerstritten. Im Juli 2017 verabschiedete das moldauische Parlament gegen den ausdrücklichen Rat der Venedig-Kommission des Europarats und des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) eine umstrittene Reform des Wahlsystems des Landes. Die Hälfte der Abgeordneten wird in

23 Zu den Hintergründen und zu einem Überblick über die politischen Parteien, Gruppen und Ausrichtungen in Moldau Anfang 2018 vgl. Hill, *The Moldova-Transnistria Dilemma: Local Politics and Conflict Resolution*, a.a.O. (Anm. 1).

Einerwahlkreisen gewählt und die andere Hälfte in einem einzigen landesweiten Wahlkreis. Die Maßnahme wurde sowohl von der PDM als auch von der PSRM unterstützt. Sie wurde weithin als anfällig für Korruption und Manipulation kritisiert. Im weiteren Verlauf des Jahres 2017 setzte die Europäische Union die Zahlung einer anstehenden Tranche der Wirtschaftshilfe an Moldau aus, da bei den vereinbarten Reformen des Justizwesens und der Rechtsstaatlichkeit keine Fortschritte erzielt wurden.²⁴

Die westliche Desillusionierung über die Regierung in Chişinău erreichte Mitte 2018 einen Höhepunkt. Nachdem der Bürgermeister von Chişinău, Dorin Chirtoacă, im Februar 2018 unter dem Druck einer Strafanzeige zurückgetreten war, wurde eine vorgezogene Neuwahl um seine Nachfolge zu einem Wettbewerb zwischen drei Kandidaten, die von der PDM, der PSRM bzw. den wichtigsten außerparlamentarischen Oppositionsparteien unterstützt wurden.²⁵

Der PPDA-Chef Andrei Năstase, unterstützt von der PAS-Vorsitzenden Maia Sandu, errang in einer Stichwahl einen entscheidenden Sieg über den Kandidaten der Sozialistischen Partei, Ion Ceban. Die unabhängige Kandidatin und amtierende Bürgermeisterin Silvia Radu, die von der PDM unterstützt wurde, schaffte es nicht in die zweite Runde. Die Ergebnisse der Wahl in Chişinău verdeutlichten die große Unzufriedenheit der Wähler mit den großen Parteien des Landes und wurden allgemein als Hinweis auf den möglichen Ausgang der bevorstehenden landesweiten Wahlen betrachtet.

Als ein Gericht in Chişinău das Wahlergebnis mit dem Argument annullierte, Năstase habe den Wahlkampf fortgesetzt, nachdem die Frist zur Einstellung solcher Aktivitäten vor der Wahl abgelaufen war, brach ein politischer Feuersturm aus. (Bei der fraglichen unerlaubten Aktivität handelte es sich um einen Post in den sozialen Medien am Wahltag, in dem die Bürger zur Wahl aufgerufen wurden, so wie es die meisten Kandidaten bei früheren Wahlen in Moldau getan hatten.) Die Annullierung wurde kurz danach von einem Berufungsgericht bestätigt, und die Wahlergebnisse wurden für ungültig erklärt, wobei die bisherigen Funktionsträger bis zur nächsten Wahl im Jahr 2019 im Amt blieben. In der Hauptstadt brachen Massendemonstrationen aus, die den Sommer über anhielten.²⁶ Auch international lösten die Ereignisse scharfe Reaktionen aus. Am 5. Juli 2018 verabschiedete das Europäische Parlament eine umfassende Entschließung, in der nicht nur die Gerichte dafür kritisiert wurden,

24 Vgl. Sara Sandström, *Bad Neighbor? How the European Neighborhood Policy Has Failed in Moldova*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 18. März 2018, unter: <https://www.csis.org/nfp/bad-neighbor-how-european-neighborhood-policy-has-failed-moldova>.

25 Vgl. Mihai Popșoi, *Mayoral Campaigns in Moldova's Two Largest Cities: A Preview of Next Parliamentary Election*, in: *Eurasia Daily Monitor*, 17. Mai 2018, unter: <https://jamestown.org/program/mayoral-campaigns-in-moldovas-two-largest-cities-a-preview-of-next-parliamentary-election>.

26 Vgl. *Protest în capitală: „Năstase e primarul!“* [Proteste in der Hauptstadt: „Năstase ist der Bürgermeister!“], IPN, 20. Juni 2018, unter: <http://www.ipn.md/ro/arhiva/91891>. Die Zusammenfassungen der lokalen Presseberichte während des Sommers durch die OSZE-Mission in Moldau geben einen Überblick über die lokale Berichterstattung über die Ereignisse und die Reaktionen der Öffentlichkeit.

die Integrität des Wahlprozesses erheblich beeinträchtigt zu haben, sondern auch auf weitere Versäumnisse aus jüngster Zeit im Zusammenhang mit Reformen und Rechtsstaatlichkeit in Moldau hingewiesen wurde, darunter die umstrittene Wahlreform und der massive Bankenbetrug im Jahr 2014. Die Resolution des Europäischen Parlaments forderte die Europäische Kommission auf, die Haushaltsunterstützung für Moldau auszusetzen und sämtliche ausstehenden Zahlungen vorerst zu stoppen, bis die Ergebnisse der Wahl in Chişinău anerkannt und die Defizite bei den Reformen und der Rechtsstaatlichkeit ordnungsgemäß behoben sind.²⁷

Die Reaktion der moldauischen Regierung auf diese Vorgänge fiel gemischt aus. Ministerpräsident Pavel Filip erklärte umgehend, dass die Annullierung der Wahl in Chişinău weder von der Regierung gewollt noch veranlasst worden sei. Jedoch unternahmen weder die Regierung noch das Parlament Schritte, um gegen die Entscheidung des Gerichts Berufung einzulegen oder sie rückgängig zu machen. Zudem verabschiedete das Parlament kurz vor der Sommerpause ein umstrittenes Steuerreformgesetz. Es enthielt eine Bestimmung, zur Legalisierung zuvor nicht angegebener Vermögenswerte und Einkommen durch Zahlung einer minimalen Steuer (in Höhe von drei Prozent).²⁸ Die Gegner des Gesetzes argumentierten, dass es Moldau zu einem „Hort der Geldwäsche“ machen würde. Die USA und die Weltbank kritisierten die Maßnahme scharf als unvereinbar mit Moldaus Wirtschafts- und Justizreformprogramm. Gegen Ende des Sommers entlud sich die Empörung der Bevölkerung erneut, als rivalisierende Großdemonstrationen am Wochenende des Unabhängigkeitstags der Republik Moldau am 26. und 27. August die Hauptstadt erschütterten.²⁹ Den anhaltenden politischen Turbulenzen in Moldau fielen nicht nur die Wahlrechts-, Steuer- und Justizreformen zum Opfer. Die OSZE-Mission in Moldau hatte eng mit Vertretern der Regierung und des Parlaments Moldaus bei der Entwicklung von Rechtsvorschriften zusammengearbeitet, mit denen die moldauische Gesetzgebung mit der Vereinbarung von 1994 über einen Sonderstatus der autonomen Region Gagausien in Einklang gebracht werden sollte.³⁰ Wichtige Elemente der in diesem Prozess erarbeiteten Gesetzgebung wurden später jedoch aufgrund starker Vorbehalte der Gegner im Parlament verwässert und seitdem auch nicht durch gesetzgeberische Maßnahmen umgesetzt. Die

27 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2018 zur politischen Krise in der Republik Moldau nach der Annullierung der Bürgermeisterwahlen in Chişinău, Straßburg, 5. Juli 2018, unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0303_DE.html.

28 Vgl. Madalin Necsutu, Moldova's President Gives Green Light for Controversial Fiscal Reform, *BalkanInsight*, 9. August 2018, unter <http://www.balkaninsight.com/en/article/dodon-gives-green-light-for-controversial-fiscal-reform-in-moldova-08-09-2018>.

29 Vgl. Rezoluție protestului ACUM: Cerem demisia Guvernului Filip [Resolution des Protests JETZT: Wir verlangen den Rücktritt der Regierung Filip], IPN, 26. August 2018, unter: <http://www.ipn.md/ro/arhiva/93223>; zur Berichterstattung über die Proteste vgl. weitere Artikel auf der IPN-Website an jenen Tagen.

30 Zum Hintergrund dieses Themas vgl. Hill, Die aktuellen Entwicklungen in Transnistrien: neue Impulse für den Konfliktlösungsprozess, a.a.O. (Anm. 1), S. 162-164.

moldauischen Verhandlungsführer haben erkannt, dass die erfolgreiche Implementierung des gagausischen Autonomiegesetzes ein wichtiges Element der Vertrauensbildung im transnistrischen Beilegungsprozess ist. Die Aussichten auf konkrete Maßnahmen in der Gagausienfrage sind jedoch nach wie vor getrübt, da die Ansetzung von Parlamentswahlen auf den 24. Februar 2019 durch das Parlament eine parteipolitische Voreingenommenheit bei wohl fast allen Maßnahmen während der letzten Sitzung des Parlaments im Herbst 2018 sicherzustellen scheint.³¹

Moldaus unklare Zukunft

Während des größten Teils des vergangenen Jahres war Moldau von starken Kontrasten gekennzeichnet. Einerseits haben die bemerkenswerten Fortschritte im transnistrischen Beilegungsprozess, der von einer erstaunlichen Vielzahl von Vereinbarungen geprägt ist, die seit November 2017 erzielt und umgesetzt werden konnten, Anlass zu der berechtigten Hoffnung gegeben, dass es auch echte Fortschritte auf dem Weg zu einer endgültigen Lösung des Konflikts geben könnte. Andererseits lassen die zunehmende soziale und politische Spaltung Moldaus, die sich zuspitzende politische Krise und die zunehmende Desillusionierung einiger seiner entschiedensten internationalen Unterstützer Zweifel hinsichtlich der zukünftigen Orientierung, der Stabilität und des künftigen Wohlergehens des Landes aufkommen. Der bevorstehende Wahlkampf könnte erhebliche, aber nicht vorhersagbare Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen und die internationale Orientierung Moldaus und auch auf den Konfliktlösungsprozess haben.

Seit seiner Unabhängigkeit kann Moldau eine insgesamt beeindruckende Bilanz relativ freier und fairer Wahlen und der Respektierung ihrer Ergebnisse vorweisen. Die umstrittene Wahlreform des Jahres 2017 sowie die gerichtliche Intervention bei der Bürgermeisterwahl in Chişinău 2018 werfen jedoch die Frage auf, ob Moldau diesen bislang hohen Standard auch in Zukunft aufrechterhalten wird. Darüber hinaus deuten die massiven Straßenproteste seit 2016 sowie die erhebliche Unterstützung der Bevölkerung für die außerparlamentarischen Parteien, die den prorussischen und proeuropäischen Parteien, die derzeit an der Macht sind, kritisch gegenüberüberstehen, darauf hin, dass weitreichende Veränderungen in Moldaus Innenpolitik bevorstehen könnten. Die Ereignisse und Entwicklungen des vergangenen Jahres geben jedoch nur wenig Aufschluss darüber, wie letztendlich die Folgen, die Beschaffenheit und die Richtung solcher möglichen Veränderungen aussehen könnten.

31 Vgl. Madalin Necsutu, *Moldova Delays Parliamentary Elections Until 2019*, *BalkanInsight*, 27. Juli 2018, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/moldovan-parliament-rescheduled-the-parliamentary-elections-for-2019-07-27-2018>.

Die geopolitischen Spaltungen und die Umbrüche in Europa, insbesondere der anhaltende Krieg in der Ostukraine, wirken sich währenddessen deutlich geringer auf den Prozess der Konfliktbeilegung zwischen Moldau und Transnistrien aus, als man hätte erwarten können, vor allem, wenn man bedenkt, dass die Russische Föderation und die Ukraine als Ko-Vermittler fungieren. Man kann die Tatsache nur begrüßen, dass es den USA, der EU, Russland, der Ukraine und der OSZE gelungen ist, im 5+2-Forum so harmonisch und effektiv zu kooperieren, und man kann nur hoffen, dass diese Zusammenarbeit fortgesetzt werden kann. Der bevorstehende Wahlkampf in Moldau könnte sich jedoch sehr schnell zu einem Wettstreit um Chişinăus geopolitische Orientierung entwickeln. Dies wiederum könnte das derzeitige entgegenkommende Verhalten der wichtigsten internationalen Akteure im 5+2-Format stark belasten. Es muss nicht zu einem solchen Ausgang kommen, er kann jedoch nicht ausgeschlossen werden. Die gegenwärtige politische Ungewissheit in Moldau gefährdet nicht nur die jüngsten beachtlichen Fortschritte im Konfliktlösungsprozess, sondern noch eine ganze Menge mehr.

Die Ausweitung der Mediationsaktivitäten der OSZE: ein Plädoyer für Insider-Mediation

Einführung

Als einflussreiche regionale Organisation mit diplomatischen Aufgaben wurde die OSZE von ihren Teilnehmerstaaten mit einem Mandat für Track-I-Interventionen in Konflikten im OSZE-Gebiet ausgestattet, die von Konfliktverhütung über Krisenmanagement und die Beilegung von Streitigkeiten bis hin zur Konfliktlösung reichen. Mediation und Mediationsunterstützung, Vertrauensbildung und Dialogerleichterung gehören daher zum Repertoire der OSZE. Vor allem in den letzten Jahrzehnten hat die OSZE die Mediation als wichtiges Instrument und als kosteneffektives Mittel zur Intervention in und zur Verhütung von (gewaltsamen) Konflikten ausgebaut. Das Mediationsunterstützungsteam des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) in Wien unterstützt und berät laufende Mediationsprozesse. Es bietet OSZE-Sonderbeauftragten, den Leitern von Feldoperationen und anderen Vermittlern auf Anfrage gezielte Unterstützung an. Auch die Mandate einiger OSZE-Feldoperationen umfassen Mediation und Dialogerleichterung.

Die Fähigkeit der OSZE im Bereich Mediation und Mediationsunterstützung hat sich bei der Entschärfung bzw. der Bewältigung gewaltsamer Konflikte in verschiedenen Kontexten im OSZE-Gebiet als hilfreich erwiesen. Dennoch weisen wiederkehrende gewaltsame Konflikte im OSZE-Gebiet darauf hin, dass die Wirksamkeit von Track-I-Initiativen bei der Wahrung des Friedens Grenzen hat. Diese Erkenntnis hat im weiteren Feld der internationalen Friedenskonsolidierung durch internationale bzw. „Outsider“-Diplomatie, -Mediation und -Dialogbemühungen zugenommen.¹ Man hat inzwischen erkannt, dass eine inklusivere, gesamtgesellschaftliche Perspektive bei der Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung eine Abkehr von der *Power*-Mediation und eine Hinwendung zu Dialogunterstützung und mehrgleisiger Diplomatie bewirken kann. Dementsprechend wurde der OSZE geraten, die Kohärenz der verschiedenen Mediationswege und das Zusammenspiel zwischen ihnen zu verbessern und Mediationsaktivitäten mit anderen politischen Prozessen und Reformbemühungen zu verknüpfen.² An dieser Stelle werden Überlegungen

1 Vgl. Karin Göldner-Ebenthal/Véronique Dudouet, *From Power Mediation to Dialogue Support? Assessing the European Union's Capabilities for Multi-Track Diplomacy*, Berghof Foundation, Berlin 2017, unter: https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Berghof_Woscap_MTD_Goeldner-Ebenthal_Dudouet.pdf.

2 Vgl. Federal Foreign Office/Initiative Mediation Support Germany (IMSD), *The OSCE as Mediator. Instruments – Challenges – Potentials*. German OSCE Chairmanship 2016 Conference, Berlin, 6. Juli 2016, Conference Report, unter: http://www.peacemediation.de/uploads/7/3/9/1/73911539/aa-imsd_conference_report_2016_the_osce_as_mediator.pdf.

zur „Insider-Mediation“ für die OSZE interessant, da hier ein Potenzial für die Komplementarität von Insider-Prozessen und Outsider-Track-I-Interventionen bestehen könnte.

Der vorliegende Beitrag erörtert verschiedene Möglichkeiten, wie der Umfang der Mediationsbemühungen der OSZE durch ein Engagement in der Insider-Mediation erweitert werden könnte. Im Folgenden wird zunächst der Begriff „Insider-Mediation“ erläutert, bevor die Gründe, die für ein Engagement in diesem Bereich sprechen, genannt werden. Anschließend werden einige Projekte von OSZE-Feldoperationen zur Konfliktprävention und -lösung sowie zur Friedenskonsolidierung analysiert, um zu verdeutlichen, inwiefern sie möglicherweise schon einen Beitrag zur Insider-Mediation geleistet haben. Abschließend werden einige Überlegungen zu einem langfristigen Engagement der OSZE in der Insider-Mediation angestellt.³

Anerkennung von und Engagement in der Insider-Mediation

Anerkennung

Der Begriff „Insider“ bezieht sich bei der Insider-Mediation auf die Institution oder die Person, die für die Mediation verantwortlich ist und sie leitet. Eine externe („Outsider-“) Mediation wird von internationalen und/oder regionalen Track-I-Akteuren geleitet, wie z.B. Diplomaten, Politikern oder Staatsbeamten. Außenstehende können zwar manchmal durchaus an einer Insider-Mediation beteiligt sein, übernehmen dabei jedoch zumeist die Rolle von technischen Unterstützern oder von Prozessunterstützern und Beratern oder fungieren als eine Art Resonanzboden. Eine Insider-Mediation unterscheidet sich jedoch in ihrem Umfang deutlich vom professionellen Bereich oder dem konzeptionellen und praktischen Rahmen der Mediation, in dem sich die OSZE bewegt.⁴ Auf diese Unterschiede wird im Folgenden näher eingegangen.

Insider. Vereinfacht gesagt, sind Insider Akteure, die zum Konfliktkontext „gehören“, d.h. sie sind Teil des sozialen Gefüges des Konflikts, ihr Leben ist direkt von ihm betroffen und sie haben deshalb ein Interesse an ihm. Sie werden auch weiterhin in dem Gebiet leben, wenn externe Akteure es wieder verlassen haben. Letzteres ist der Hauptaspekt, der Insider von Außenstehenden unterscheidet. Natürlich würden nicht alle Insider eines Konflikts eine konstruktive Rolle in dem Konflikt spielen. Die an einer Insider-Mediation Beteiligten bevorzugen konstruktive und gewaltfreie Mittel zur Bearbeitung des Konflikts und handeln auch entsprechend. Auch ein Mitglied einer OSZE-Feldmission kann durchaus ein solcher Insider und als Privatperson an einer

3 Autor und Autorinnen sind Dr. Christina Stenner (OSZE) für ihr Feedback, ihr Lektorat und ihre Vorschläge für diesen Beitrag dankbar

4 Vgl. OSCE, *Mediation and Dialogue Facilitation in the OSCE, Reference Guide*, Wien 2014, unter: <https://www.osce.org/secretariat/126646>.

Insider-Mediation beteiligt sein und sich vielleicht bemühen, seine Erfahrungen in die Arbeit der Mission einfließen zu lassen.

Legitimität und Zugang. Internationale Mediation setzt einen Bedarf an außenstehenden, neutralen Vermittlern voraus, die eine physische und emotionale Distanz zum Konfliktkontext haben. In vielen Kulturen würde sich die lokale Bevölkerung jedoch eher Insidern anvertrauen, die zwar parteiisch sein mögen, denen sie aber aufgrund ihrer gesellschaftlichen Stellung oder Funktion, ihrer „Fairness“ und ihres langfristigen Engagements für den Friedensaufbau vertrauen.⁵ Ihre persönliche Verbindung zum Konflikt sowie ihre kulturelle, religiöse, ethnische und sprachliche Nähe zu den Akteuren des Konflikts verleihen ihnen diesen gegenüber Legitimität. Insider haben Zugang zu ihnen und auch Einfluss auf sie und können somit versuchen, Brücken zwischen ihnen zu bauen – sowohl horizontal (zwischen Akteuren auf einer Ebene) als auch vertikal (zwischen Akteuren auf verschiedenen Ebenen). Ihre Legitimität beruht nicht notwendigerweise auf Unparteilichkeit, sondern auf der Tatsache, dass sie im Konfliktkontext verwurzelt sind. Ihre wichtigste Ressource ist ihr Insiderwissen über den Konfliktkontext und über die Feinheiten der Stimmungen und die Positionen der Akteure in oder zwischen den am Konflikt beteiligten Gruppen. Insider sind daher in der Lage, eine große Bandbreite von Akteuren in einem Konflikt zu erreichen und insbesondere auch mit schwierigen, aber wichtigen Akteuren wie z.B. Hardlinern und gewalttätigen, bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren Kontakt aufzunehmen, wobei sie oftmals hohe persönliche Risiken eingehen. Außenstehende haben (oder wollen) in den meisten Fällen keinen Zugang zu diesen schwer erreichbaren Akteuren. Zahlreiche Beispiele in bewaffneten innerstaatlichen Konflikten auf der ganzen Welt belegen die bedeutende Rolle von Insidern, die ihr Leben riskieren, um mit bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren zu sprechen. Dies ist ein entscheidender Aspekt angesichts der Tatsache, dass die OSZE in bestimmten Kontexten und bei bestimmten Akteuren rechtlichen Einschränkungen ihres Engagements unterworfen ist.

Hintergrund. Insider können staatliche oder nichtstaatliche Einzelpersonen oder Gruppen mit sehr unterschiedlichen Hintergründen und gesellschaftlichen Funktionen sein, wie z.B. Politiker, Beamte, ein Ministerium, traditionelle (semi-formelle) Gerichte, Gemeindevorsteher, Personen aus dem Sicherheitssektor, Künstler, Lehrer, Prominente, traditionelle, religiöse, oder spirituelle Führer,⁶ Älteste, Unternehmer, ehemalige Kämpfer, Vorsitzende von Jugend-

5 Vgl. Paul Wehr/John Paul Lederach, Mediating Conflict in Central America, Journal of Peace Research 1/1991, S. 85–98, unter: <http://www.colorado.edu/conflict/5025/lederach.htm>.

6 Vgl. z.B. Mir Mubashir/Luxshi Vimalarajah, Tradition- and Faith-Oriented Insider Mediators (TFIMs) as Crucial Actors in Conflict Transformation. Potential, Constraints, and Opportunities for Collaborative Support, The Network for Religious and Traditional Peacemakers, Baseline Study, Finland 2016, unter: http://image.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/TFIM_FullReport_final.pdf.

oder Frauengruppen,⁷ Angehörige zivilgesellschaftlicher oder kommunaler (einschließlich religiöser und nichtstaatlicher) Organisationen oder einer Gewerkschaft. Sie sind in der Regel – mit wenigen Ausnahmen – keine professionell ausgebildeten Mediatoren. Der Begriff „Insider-Mediator“ wird allgemein für diese Akteure verwendet. Es handelt sich jedoch nicht um einen Beruf oder eine Funktion, sondern eher um eine analytische Bezeichnung.

Ziel und Ansatz. Bei der Insider-Mediation geht es weniger darum, Vereinbarungen zu erzielen und Konflikte kurzfristig zu lösen, als vielmehr darum, Vertrauen und Beziehungen innerhalb von und zwischen Gruppen mittels eines Dialogs wiederherzustellen. Langfristiges Ziel ist die Erhaltung des Friedens durch die Transformation des Konflikts (d.h. an den Interessen, Bedürfnissen, Ängsten und Konfliktursachen zu arbeiten). Insider-Mediation findet sowohl zwischen als auch innerhalb von Gruppen statt. Tatsächlich spielt manch ein Insider auch eine entscheidende Rolle bei der Entschärfung von Spannungen und Spaltungen innerhalb einer Gruppe, um sie auf den Dialog mit anderen Gruppen vorzubereiten. Die operativen Kapazitäten und Ressourcen der OSZE für die direkte Befassung mit eingefahrenen lokalen Problemen in Langzeitkonflikten über einen langen Zeitraum hinweg sind begrenzt. Hinzu kommt, dass die OSZE aufgrund der politischen Einschränkungen, die sie sich selbst auferlegt hat, nicht in der Lage ist, sich in all die komplizierten soziopolitischen Schichten von Konfliktkontexten zu vertiefen. Insider setzen – sei es aus strategischen Gründen oder aus Prinzip – oftmals kulturelle, traditionelle und religiöse Ressourcen ein, um enge Beziehungen zu den Konfliktparteien aufzubauen, sie zu motivieren, zu überzeugen oder zu stärken. Außenstehende sind sich solcher Möglichkeiten unter Umständen weder bewusst noch dafür entsprechend ausgerüstet.

Prozess und Verfahren. Insider-Mediation ist ein kontinuierlicher soziopolitischer Prozess und kein zeit- und ressourcengebundenes Unterfangen. Sie ist informell oder halbformell und vielschichtig. In der Regel ist sie weniger strukturiert als eine externe Mediation und entwickelt sich organisch und ganzheitlich. Zudem umfasst sie den Mediations-„Alltag“ im soziopolitischen Leben.⁸ „*Mediative*“ *Rollen.* Mit dem oben genannten Ziel im Blick kennt die Insider-Mediation üblicherweise keinen primären Mediator bzw. keine Mediations-teams als solche, sondern umfasst dynamische und unterschiedliche „mediative“ Rollen und Funktionen, die die Insider im Rahmen einer Mediation übernehmen. Dazu gehören Rollen wie die eines Unterhändlers, Gesprächspartners, Schlichters, Moderators, Wegbereiters, Dialogförderers, Boten, Mittlers, Brückenbauers und Mentors. Man könnte einwenden, dass es sich bei einigen dieser Rollen (und dem oben genannten Ziel) nicht um Mediation im professionellen Sinne handelt, sondern eher um Friedensaufbauarbeit im Allgemeinen.

7 Vgl. z.B. Mir Mubashir/Irena Grizelj, *The Youth Space of Dialogue and Mediation: An Exploration*, Berlin 2018, at: <https://www.berghof-foundation.org/publications/publication/the-youth-space-of-dialogue-and-mediation-an-exploration>.

8 Vgl. ebenda, S. 20-25.

Mediation ist jedoch im eigentlichen Sinne ihres etymologischen Ursprungs ein *dialog- und beziehungsorientiertes* Verfahren, was nicht unbedingt auf alle Aspekte des Friedensaufbaus zutrifft (z.B. Bildung, Regierungsführung, wirtschaftliche Entwicklung, Interessenvertretung, Arbeit im Sicherheitssektor etc.). Dialog- und beziehungsorientierte Rollen helfen dabei, Blockaden zu überwinden. Sie beschleunigen Veränderungen, indem sie Dinge vorantreiben, und sie halten Mediationsprozesse am Leben. Insider haben die entscheidende Aufgabe, ihre Vermittlungsbemühungen fortzusetzen, damit der Frieden bestehen bleibt, nachdem die formalen Prozesse abgeschlossen sind und sich die „Outsider“ zurückgezogen haben.

Mediationsbemühungen. Die Insider-Mediation umfasst Bemühungen von Insidern in den Bereichen Gewaltprävention, Frühwarnung und frühzeitiges Handeln. Im Kontext bewaffneter (Langzeit-)Konflikte sind Insider die treibenden Kräfte zur Förderung von Friedensprozessen aus verschiedenen Blickwinkeln. In anderen Konfliktkontexten, wie z.B. im Falle gesellschaftlicher Gewalt, systemischer/struktureller Gewalt und Spannungen zwischen sozialen Gruppen, sind die Bemühungen von Insidern um Bewusstseinsbildung, Interessenvertretung und einen nicht-formalen Dialog oft die Eckpfeiler einer konstruktiven Manifestation des Konflikts (d.h. gewaltfreier Umgang mit Konflikten), um einen gerechten Frieden zu gewährleisten und ein friedliches Zusammenleben herbeizuführen.

Engagement

In den letzten zehn Jahren ist „Insider-Mediation“ zu einem immer wichtigeren Bestandteil der internationalen Friedenskonsolidierung und Politikgestaltung geworden. VN-Behörden und die EU haben die Insider-Mediation als eine Erweiterung ihrer Aktivitäten zur Mediationsunterstützung gefördert und damit ihr Engagement auf hoher Ebene ergänzt. Ein UNDP-Leitfaden aus dem Jahr 2014 baut auf den Erfahrungen des UNDP und der EU bei der Unterstützung nationaler Partner bei der Prävention und Auflösung gewaltsamer Spannungen auf.⁹ Neben anderen nichtstaatlichen internationalen Organisationen beteiligen sich z.B. die Berghof Foundation (Berlin) und das Centre for Humanitarian Dialogue (Genf) seit Langem an diesem Diskurs.¹⁰ Auch in der OSZE wächst die Einsicht, dass bei ihren Mediations- und Mediationsunterstützungsbemühungen ein ganzheitlicher Ansatz notwendig ist, bei dem sie mit einem breiten Spektrum gesellschaftlicher Akteure zusammenarbeitet, um einen dauerhaften

9 UNDP, Supporting Insider Mediation: Strengthening Resilience to Conflict and Turbulence. Guidance Note, New York 2014, unter: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/Supporting-Insider-Mediation---Strengthening-Resilience-to-Conflict-and-Turbulence--EU%20Guidance%20Note.pdf>.

10 Siehe z.B. Berghof Foundation, Feature: Insider Mediators, unter: <https://www.berghof-foundation.org/featured-topics/insider-mediators>, sowie Centre for Humanitarian Dialogue, New Publication depicts the pivotal role of insider mediators in peacemaking, 30. Juni 2017, unter: <https://www.hdcentre.org/updates/new-publication-depicts-the-pivotal-role-of-insider-mediators-in-peacemaking>.

Frieden in nationaler Eigenverantwortung zu gewährleisten. Dies zeigt sich z.B. daran, dass die OSZE 2015-2016 eine Studie bei der Berghof Foundation in Auftrag gegeben hat, die den Diskurs über Insider-Mediation innerhalb der OSZE verorten sollte, sowie an den Diskussionen, die über diese Studie in den Räumlichkeiten der OSZE stattfanden.¹¹ Die OSZE hat die Notwendigkeit erkannt, nicht nur bestehende Mediationsprozesse zu stärken, sondern auch neue Ansatzpunkte und ungenutzte Mediationspotenziale identifizieren.¹²

Die Studie der Berghof Foundation hob die Notwendigkeit hervor, die Mediationsunterstützung der OSZE auf die Insider-Mediation auszudehnen und dabei auf bereits vorhandenen Strukturen und Prozessen der Insider-Mediation aufzubauen, bedarfsorientierte Kapazitätsentwicklung anzubieten, die Vernetzung zu erleichtern und das Potenzial für Komplementarität zu ermitteln. Diese Maßnahmen bilden den Rahmen für ein langfristiges *Zusammenwirken von Insidern und Outsidern* anstelle einer kurzfristige punktuellen *Unterstützung von Insidern durch Outsider*. Dies kann als dialogorientiertes und interaktives Engagement betrachtet werden, das gemeinsames Lernen, den methodologischen Austausch, Wissensbildung und Problemlösung fördert. In einigen Fällen fungieren Außenstehende lediglich als Resonanzboden oder als Berater. All dies geht Hand in Hand mit einem entscheidenden Wandel in der Terminologie, der in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, nämlich, dass Außenstehende sich in der Insider-Mediation „engagieren“ müssen anstatt sie zu „unterstützen“. Während „Unterstützung“ (auch unbeabsichtigt) implizieren kann, dass Insider nicht ohne die Unterstützung von außen auskommen, impliziert „Engagement“, dass das Wissen, die Handlungsfähigkeit und die Stärke von Insidern berücksichtigt werden und auf bereits Bestehendem aufgebaut wird, um es weiter zu stärken. Eine geplante Überarbeitung des oben erwähnten UNDP-Leitfadens wird diesen Wandel wahrscheinlich ebenfalls befürworten und sich dabei auf die kontinuierliche Erfahrung des UNDP mit Insider-Mediation in einer Reihe von Konflikten weltweit stützen.

Für die OSZE ist ein Engagement in der Insider-Mediation vor allem hinsichtlich der Verhütung von gewalttätigen Konflikten relevant, da so die Lücke zwischen Frühwarnung und Frühmaßnahmen geschmälert werden kann. Die OSZE sucht stets aktiv nach Strategien zur Deckung des zunehmenden Bedarfs an Informationen, Verfahren und Akteuren, die den Übergang von Frühwarnung zu politischem Handeln ermöglichen. Insider wissen am besten, wann und wie rechtzeitig gehandelt werden muss und wie Informationen an Akteure weitergeleitet werden können, die über die Ressourcen und das Mandat verfügen, weitere Maßnahmen zu ergreifen. Es ist unbedingt darauf hinzuweisen, dass es für einen Außenstehenden praktisch unmöglich oder sogar unklug ist,

11 Mir Mubashir/Engjellushe Morina/Luxshi Vimalarajah, OSCE support to Insider Mediation. Strengthening mediation capacities, networking and complementarity, OSCE, Wien 2016, unter: <http://www.osce.org/support-to-insider-mediation>.

12 Vgl. Christina Stenner, Teaming up with Insider Mediators, Security Community 3/2016, S. 14-15, unter: <https://www.osce.org/magazine/285616>.

sich an der alltäglichen Beobachtung eines Konflikts zu beteiligen oder instinktiv zu handeln. Die strategische Zusammenarbeit mit Insidern könnte in dieser Hinsicht erfolgreicher sein.

Das Engagement in einer Insider-Mediation ist nicht nur eine Frage der Unterstützung bestimmter Insider und ihrer Bemühungen; es geht auch darum, diesen gesellschaftlichen Motor als Ganzes – die beteiligten Akteure, ihre Ressourcen und ihre Netzwerke – anzuerkennen. Es geht um die Zusammenarbeit bei der Frage, wie dieser Motor gestärkt werden kann, indem Lücken in den Ressourcen, Verbindungen, der Unterstützung und im politischen Willen identifiziert und geschlossen werden. Im Zentrum sollte daher stets die Insider-Mediation stehen, um die herum alles andere aufgebaut wird, anstatt Insider in einen „Outsider“-Prozess hineinzuziehen. Im Sinne der Komplementarität ist es entscheidend, ein Gespür dafür zu entwickeln, welche Bemühungen der Insider-Mediation sich auf die Mediationsbemühungen auf hoher Ebene auswirken und diese beeinflussen. Ebenso wichtig ist es zu begreifen, welche Akteure und ihre Bemühungen prinzipiell in der Lage sind, auf soziopolitische Prozesse einzuwirken, aber noch nicht den erforderlichen Einfluss haben. Bei der Insider-Mediation geht es also darum zu erkennen, was *ist* und was sein *könnte*.

Und schließlich ist es wichtig, sich roter Linien und einschränkender Faktoren bewusst zu sein. Wenn es zwischen Staat und Gesellschaft zu Spannungen auf einer hohen Ebene kommt (z.B. wenn der Staat Insider als Bedrohung für seine Autorität empfindet) oder wenn Insider einer Gesellschaft patriarchalische und exklusive Werte aufzwingen, muss das Engagement sorgfältig strategisch geplant werden. Es gibt auch Fälle von extremer Polarisierung und Misstrauen, in denen Außenstehende Insidern vorzuziehen sind. In anderen Fällen können Insider Gefahr laufen, ihre Legitimität in ihrer eigenen Bevölkerungsgruppe zu verlieren, wenn beobachtet wird, dass sie mit Außenstehenden in Kontakt treten. In all diesen Fällen muss darauf geachtet werden, dass die Art und Weise des Engagements konfliktsensibel ist.

Analyse des Beitrags von OSZE-Projekten zu Insider-Mediation

Die Projekte der OSZE-Feldoperationen sind bislang noch nicht (offiziell) als Unterstützung für oder Mitwirkung an – bzw. Engagement in – Insider-Mediation konzipiert. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es in einigen Projekten nicht doch schon Elemente gibt, die einer Insider-Mediation förderlich sind. Im Folgenden werden vier Projekte aus der Perspektive der Insider-Mediation betrachtet. In einigen dieser Projekte versuchte die OSZE, eine Gruppe potenzieller Changemaker mit Kapazitäten auszustatten, mit denen sie in die Lage versetzt werden, als Multiplikatoren für die Förderung ethnischer Harmonie und Versöhnung (Kosovo), die Verhütung und Entschärfung von Konflikten

(Kirgisistan) sowie für das Krisenmanagement (Ukraine) zu fungieren.¹³ In Bosnien und Herzegowina hat das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE damit begonnen, Insider-Mediationsprozesse zu identifizieren, an denen es sich beteiligen könnte.¹⁴

Kirgisistan: Nutzung lokalen Wissens und lokaler Kapazitäten

Nach dem Konflikt im Jahr 2010 und anderen Ereignissen im südkirgisischen Osch war es dringend erforderlich, die Bemühungen lokaler Mediatoren oder informeller Führer sowie anderer Friedensstifter zu unterstützen. Die Idee der OSZE bestand darin, diese Führer mithilfe ihres *Peace-Messengers*-Projekts („Friedensboten“, Kirgisisch: *Yntymak Dschartschylary*, Russisch: *Westniki Mira*), das von 2011-2014 lief, in die Lage zu versetzen, zuverlässige Informationen zu verbreiten, um weitere und potenziell gewaltsame Konflikte auf lokaler Ebene zu verhüten. Das damalige OSZE-Zentrum in Bischkek (2017 umbenannt in OSZE-Programmbüro) arbeitete mit NGOs, Durchführungspartnern sowie mit lokalen und zentralen staatlichen Behörden in verschiedenen Regionen des Landes zusammen und unterzeichnete ein dreiseitiges Kooperationsmemorandum zur Unterstützung von 34 Friedensboten-Teams mit zusammen 748 Einzelpersonen.

Das Format des Projekts war darauf ausgerichtet, lokale Entscheidungsträger und bestehende institutionelle Strukturen wie z.B. Ältestengerichte (*Aksakal*), Frauenkomitees, religiöse Führer, informelle Nachbarschaftsführer (*Mahalla*), Schulleiter, Wohnungskomitees (*Domkom*) und Unterbezirksausschüsse einzubeziehen. In die Teams waren auch junge Leute, NGO-Mitarbeiter und -Aktivisten, Strafverfolgungsbehörden, Lehrer, Vertreter der Medien und lokaler Behörden eingebunden. Die Teammitglieder waren wichtige und geachtete Mitglieder ihrer Gemeinden und als solche in ihrem Alltag an der Entschärfung der Konflikte beteiligt.

Die Vermittlungstätigkeit der lokalen traditionellen Führer in Südkirgisistan war für die Gemeinden bei der Bewältigung sozialer Instabilität und der Aufrechterhaltung der Ordnung eine entscheidende Hilfe. Die traditionellen Mediationspraktiken wurden überaus geschätzt, da sie zur Förderung des friedlichen Zusammenlebens verschiedener Gruppen durch die Umsetzung lokaler Vorstellungen von Harmonie (*yntymak*), Schlichtung (*soi*), Versöhnung (*dostoschuu*), Vergebung (*ketschirimduu*) und Konfliktlösung beitrugen. All diese Rituale wurden von den Friedensboten nach dem Konflikt in Osch und Dschalalabat aktiv praktiziert.

13 Auf der Grundlage von Forschungsergebnissen in: Mubashir/Morina/Vimalarajah, a.a.O. (Anm. 11). Die Feldstudien wurden von März bis Juni 2016 durchgeführt. Die Aussagen der Interviewpartner gelten für diesen Zeitraum.

14 Auf der Grundlage laufender Beratungen zwischen der OSZE und der Berghof Foundation über eine mögliche Zusammenarbeit in Bosnien und Herzegowina.

Die Aufgaben der Friedensboten waren breit gefächert: Durchführung von Bildungsarbeit zusammen mit den lokalen Behörden; Identifizierung von Konfliktursachen; Durchführung präventiver Maßnahmen; Reaktion auf Krisensituationen gemeinsam mit staatlichen Stellen und Strafverfolgungsbehörden; Mediation zum Abbau von Spannungen sowie die Bereitstellung von Informationen zur Eindämmung provozierender Gerüchte. Friedensboten verhinderten die Eskalation von Konflikten durch ihre aktive Zusammenarbeit über ethnische Grenzen hinweg. Sie vermittelten nicht nur in bestehenden Konflikten und Streitigkeiten zwischen einzelnen Personen und Gruppen, sondern trugen auch zur Konfliktverhütung in einem frühen Stadium bei und entschärften Spannungen an bestimmten Orten, z.B. dort, wo es Konflikte um Wasser, Streitigkeiten zwischen Staat und Gesellschaft oder Streitigkeiten in Grenzdörfern gab. Die Friedensboten waren in vieler Hinsicht einzigartig: Sie standen im engen Kontakt mit den Menschen vor Ort und konnten gleichzeitig mit staatlichen Behörden verhandeln – so dienten sie als Brücke zwischen den Gemeinschaften und dem Staat, indem sie den Dialog ermöglichten und in ihren Gemeinden für Ordnung sorgten.

Die Friedensboten waren auch aktiv an der Schaffung verschiedener Dialogforen beteiligt. In zahlreichen Fällen wandten sich staatliche Behörden an die Friedensboten und baten um Hilfe bei der Lösung lokaler Streitigkeiten. Auch die örtliche Bevölkerung wandte sich in vielen Fällen an die Friedensboten, so gingen sie beispielsweise in Kara-Suu zuerst zu den Friedensboten, wenn sie den staatlichen Behörden nicht vertrauten.

Auch die Geschlechterfrage spielte eine wichtige Rolle bei der interethnischen Versöhnung und der Konfliktverhütung in Kirgisistan, vor allem deshalb, weil viele der Streitigkeiten in diesem besonderen lokalen Kontext, in dem das Alltagsleben und die wirtschaftlichen Aktivitäten geschlechtsspezifisch sind, auch nach geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten behandelt wurden. Am deutlichsten zeigt sich dies daran, dass Konflikte über Eigentumsrechte und den Zugang zu Wasser für die Bewässerung sowie Landstreitigkeiten in der Regel von Männern ausgetragen werden, während Frauen sich vor allem um familiäre Streitigkeiten wie Missverständnisse zwischen Ehemännern und Ehefrauen, Schwiegermüttern und Schwiegertöchtern und dergleichen kümmern. Der Grund dafür ist die Auffassung, dass Männer technische Dinge besser verstehen und auch den Gebrauch einer autoritativen Sprache besser beherrschen, während man bei Frauen davon ausgeht, dass sie die Bedeutung einer sanften Sprache und die Feinheiten des lokalen Wissens erkannt haben.

Das Friedensbotenprojekt hatte in den Gemeinden eine große Wirkung, insbesondere, weil es im lokalen Kontext verwurzelt war und auf bestehenden informellen und lokalen Strukturen aufbaute, wie z.B. Ältestengerichten, Frauenkomitees, informellen Führern in den Stadtvierteln, Wohnungskomitees, lokalen Behörden sowie Polizei und den Strafverfolgungsbehörden. Die Projektteilnehmer waren mit den lokalen Kulturen und Praktiken sowie mit der informellen Entscheidungsfindung vertraut. Dadurch, dass die OSZE auf diesen

Strukturen aufbaute, trug sie dazu bei, dass die Friedensboten auch in dringenden und heiklen Fragen handlungsfähig waren. Mit diesem Projekt bot die OSZE auch einen Raum für Kommunikation, Interaktion, Vernetzung, Peer-Coaching und Peer-Austausch. Darüber hinaus unterstützte die OSZE die Friedensboten beim Ausbau ihrer Fähigkeiten zur Verhütung und Beendigung von Gewalt auf verschiedene Weise: 1. Schulungen zur Entwicklung von Fähigkeiten in den Bereichen Mediation und Kommunikation; 2. Simulationsübungen zur Vorbereitung auf die Bewältigung von Krisen; 3. Sensibilisierung für die Existenz und die Tätigkeit der Friedensboten; 4. Bereitstellung technischer Infrastruktur für Transport, Kommunikation und Kooperation zwischen Teams, die in verschiedenen Gebieten im Einsatz sind, um in Krisensituationen sofort reagieren zu können.

Die Friedensboten lobten das Projekt und seinen Ansatz und wiesen auf die Vorteile der Unterstützung durch die OSZE hin. Durch das Projekt haben sie nicht nur zu schätzen gelernt, wie wichtig es ist, genaue Informationen zu sammeln (Konfliktanalyse), bevor man eine Mediation beginnt. Sie haben auch erkannt, wie wichtig es ist, unparteiisch zu sein und aktiv zuzuhören. Die Friedensboten wiesen jedoch auch auf folgende Defizite hin: Regionale Unterschiede im Konfliktkontext, vor allem die Kluft zwischen Nord und Süd, wurden in den Projektstrategien nicht ausreichend berücksichtigt. Den Bedürfnissen und Ängsten der Friedensboten vor Ort wurde nicht genügend Rechnung getragen, und es fand keine klare und proaktive Kommunikation über negative Wahrnehmungen der OSZE statt (z.B. im Zusammenhang mit der vermeintlichen „Geheimhaltung“ von Treffen). Vor allem mit Blick auf die Nachhaltigkeit war der wichtigste Punkt, dass das Projekt abrupt beendet wurde, ohne eine klar kommunizierte Ausstiegsstrategie und ohne eine Strategie dafür, wie die Friedensboten ihre Arbeit ohne künftige Unterstützung fortführen könnten.

Ukraine: Erneuerung und Stärkung des Dialogs

In der Ukraine wird Mediation seit den 1990er Jahren praktiziert und vorwiegend in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Justizreform angewendet. Der Mediationsprozess wurde hauptsächlich als Zusammenarbeit mit Gerichten, der Polizei und der Staatsanwaltschaft aufgefasst. Nach dem Beginn der Krise im Jahr 2014 wurde jedoch deutlich, dass eine Struktur erforderlich war, die es ermöglichte, den Konflikt auf verschiedenen Ebenen zu bearbeiten. Daraufhin wurden zahlreiche Dialoginitiativen gegründet. Neben den professionellen Mediatoren begannen auch andere, wie z.B. Leiter von NGOs, Journalisten, Politiker, Vertreter religiöser Organisationen, Geschäftsleute und Staatsbedienstete, verstärktes Interesse an Mediation zu zeigen.

Seit 2014 unterstützte der OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine die ukrainische Regierung dabei, die Initiative „Wiederaufbau durch Dialog“ – einen Austausch zwischen Entscheidungsträgern in Kiew und Vertretern der von der Krise in der Ostukraine betroffenen Gemeinden – zu fördern. Die Initiative

schloss zwar auch Binnenvertriebene ein, jedoch wurden keine Versuche unternommen, einen Dialog über die Kontaktlinie hinweg aufzubauen. Die Initiative bestand aus Foren, die darauf abzielten, die aus Mediatoren und Moderatoren bestehende Gemeinschaft zu konsolidieren, und schuf Bedingungen für den Erfahrungsaustausch. Die Foren brachten über 200 Teilnehmer zusammen, darunter Vertreter der Zentralregierung, Beamte aus den Regionen, Parlamentarier und Abgeordnete von Gemeinderäten, Vertreter diplomatischer Missionen, NGOs sowie führende Experten für Dialog, Mediation und Moderation. Die Foren erwiesen sich als ein wesentliches Instrument zur Erneuerung und Stärkung des Dialogs in der Ostukraine. Als Nachteile nannten die Nutznießer des Projekts den Mangel an Schulungen sowie die kurze Laufzeit des Projekts.

Kosovo: Schaffung sicherer Räume für zivilgesellschaftliches Engagement

Nach dem Kosovo-Konflikt von 1998-1999 wurden zahlreiche Anstrengungen zur Normalisierung der Beziehungen zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben unternommen. Trotz dieser Bemühungen blieben die interethnischen und interreligiösen Beziehungen jedoch schwach. Vor diesem Hintergrund initiierte und unterstützte die OSZE-Mission im Kosovo 2013 ein Projekt zum interreligiösen Dialog mit dem Ziel, die bestehenden Spannungen entlang ethnopolitischer und religiöser Trennlinien zu entschärfen. Das Projekt unterstützte den Dialog zwischen verschiedenen Religionsgemeinschaften und warb für Toleranz und Versöhnung unter der albanischen und der serbischen Bevölkerung. An dem Projekt nahmen religiöse Führer der islamischen Gemeinde, der serbisch-orthodoxen Kirche, der katholischen und der protestantischen Kirche, der jüdischen Gemeinde sowie kleinerer Gemeinschaften wie der Sufi-Gemeinde (*Tarikate/Tariqats*) im Kosovo teil. Diese Führer aus verschiedenen Teilen des Kosovo trafen sich regelmäßig, manchmal auch mit offiziellen Vertretern der Institutionen, um gemeinsame Anliegen der verschiedenen Religionsgemeinschaften zu erörtern. So trafen sich beispielsweise in Peja religiöse Führer mit Vertretern der örtlichen Behörden, um den illegalen Bau von Häusern und seine Folgen zu diskutieren. Im Anschluss an das Treffen erläuterten die religiösen Führer ihren Gemeinden das Problem, was wiederum dazu beitrug, Spannungen und Widerstände im Umgang mit diesem speziellen, im Kosovo weit verbreiteten, Thema abzubauen. Ein weiteres Projekt, die sogenannte „*Follow-Us*“-Initiative, näherte sich dem ethnopolitischen Konflikt mittels eines grenzüberschreitenden Ansatzes. Das gemeinsam von der OSZE-Mission in Serbien und der OSZE-Mission im Kosovo ermöglichte und geförderte Projekt wurde 2012 ins Leben gerufen. Es brachte prominente Frauen aus dem Kosovo und Serbien in Dialogforen zusammen und zielte darauf ab, Vertrauensbildung und Versöhnung zu fördern. Die Frauen hatten ganz unterschiedliche soziopolitische und berufliche Hintergründe und waren z.B. Abge-

ordnete, Vertreterinnen der Zivilgesellschaft, Wissenschaftlerinnen und Journalistinnen. Die Foren wurden auch dazu genutzt, über die Rolle von Frauen in der Politik und Fragen des wirtschaftlichen *Empowerment* zu diskutieren. Der Beitrag der OSZE zu beiden Projekten war beträchtlich. Die Projekte brachten Gruppen mit unterschiedlichem Hintergrund zusammen und gaben ihnen so Gelegenheit, über Fragen von gemeinsamem Interesse zu diskutieren und dabei gleichzeitig Brücken zu bauen. Die OSZE erleichterte die Kommunikation und Vernetzung zwischen Gemeindeführern, Behörden und anderen Akteuren der Gemeinschaften. Dies trug dazu bei, die aus einflussreichen Frauen oder religiösen Führern bestehenden Gruppen zu fördern und sie dazu zu motivieren, auf verschiedenen Ebenen zu kommunizieren und zu arbeiten sowie Kapazitäten im Bereich der Konfliktverhütung und -beilegung aufzubauen. Die OSZE schuf einen sicheren und neutralen Raum, ohne den diese Projekte nicht hätten realisiert werden können. Was mögliche Verbesserungen angeht, so hätte man sich mehr Gedanken über die Entwicklung von Strategien zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Projekte machen sollen. Was die Reichweite der Projekte betrifft, so gab es entweder nicht genügend jugendorientierte Initiativen (Interreligiöser Dialog), oder sie richteten sich nur an eine kleine Gruppe von Menschen (*Follow Us*).

Bosnien und Herzegowina: Insider „sein“

Die aktuelle Sicherheitslage in Bosnien und Herzegowina gilt als „stabil“, doch bilden die nie behobenen Ursachen des Konflikts, die fragilen interethnischen Beziehungen zwischen Serben und Bosniaken, die strukturelle Gewalt und ein allgegenwärtiger, tief verwurzelter Mangel an Vertrauen den Nährboden für zukünftige Ausbrüche gewaltsamer Konflikte. Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina stellt Konfliktverhütung und -lösung, vor allem aber Versöhnung ins Zentrum ihrer Arbeit. Die Mission arbeitet mit staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft zusammen, um potenzielle Ursachen oder Auslöser von Konflikten, wie z.B. Hassverbrechen und von Vorurteilen motivierte Vorfälle, zu reduzieren. Die Mission vermittelt auch zwischen verschiedenen politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, um die Kommunikation zu verbessern und damit einen stärkeren Zusammenhalt der Gemeinschaften zu fördern, insbesondere in Gebieten mit vielen Rückkehrern und in geteilten Gemeinden.

Bosnien und Herzegowina ist insofern ein interessanter Fall, als (lokale und internationale) Mitarbeiter einer OSZE-Feldoperation in einigen Fällen selbst eine Vermittlerrolle übernommen haben, da die Vertreter aller drei Volksgruppen in Bosnien und Herzegowina, die Mehrheit der NGOs und die lokalen Behörden die Mission (und ihre Feldbüros) als unparteiische und vertrauenswürdige Partner anerkennen. Einige Mitarbeiter der Mission, insbesondere die lo-

kalen Mitarbeiter, sehen ihre Rolle als Beitrag zur Insider-Mediation, zum einen im Rahmen ihrer Tätigkeit für die OSZE, zum andere aber auch durch ihren persönlichen Einsatz in ihren eigenen Gemeinschaften.

Hassverbrechen z.B. sind in Banja Luka in den letzten Jahren dank der Arbeit der OSZE stark zurückgegangen. Die OSZE hat dazu beigetragen, den Konflikt zu deeskalieren und *Spillover*-Effekte einzudämmen. Durch die Aufrechterhaltung eines starken Kooperationsnetzwerks aus zivilgesellschaftlichen Akteuren, politischen Parteien und Institutionen hat die OSZE eine in Frühwarnung und Konfliktverhütung erfahrene „kritische Masse“ geschaffen. Sie hat auch den Dialog zwischen marginalisierten Gruppen und den städtischen Behörden sowie die Versöhnung zwischen den ethnischen Gruppen gefördert und den sozialen Zusammenhalt gestärkt.

Analyse

Die verschiedenen Insiderrollen in den oben genannten Fällen waren nicht explizit als Vermittlerrollen definiert, so wie es normalerweise bei der Insider-Mediation der Fall ist. Ähnlich verhielt es sich mit der Rolle der OSZE als Unterstützerin der oder Mitwirkende in der Insider-Mediation. Es ist jedoch interessant zu sehen, wie die charakteristischen Merkmale von Insidern und die von Insidern und der OSZE übernommenen Rollen zur Mediation beitragen. Was den Zugang, den Einfluss und die Legitimität angeht, sind die Insider in allen vier Beispielen lokal verwurzelt, was ihnen Vertrauen und Legitimität über ethnische und religiöse Grenzen und über verschiedene Bereiche hinweg verleiht. In einigen Fällen können sie staatliche Akteure beeinflussen und einen Dialog über gesellschaftlich relevante Fragen erleichtern und haben sogar die Macht und den Mut, den Zustand der Autoritäten zu kritisieren. In anderen Fällen verschaffen sich zivilgesellschaftliche Akteure eher Respekt durch ihr soziales Engagement. Sie sind aktiv und engagieren sich mit Leidenschaft dafür, Brücken über Gräben hinweg zu bauen. In manchen Fällen ist auch eine interessante Mischung aus den unterschiedlichen Fähigkeiten von Lehrern, älteren und jungen Menschen, Frauen, religiösen Organisationen und Journalisten zu beobachten. Der OSZE gelang es eine Gruppe einflussreicher Persönlichkeiten aufzubauen, indem sie sie zur Kommunikation motivierte. Sie brachte prominente Insider zusammen, um ihre Fähigkeiten weiterzuentwickeln, und half dabei, informelle Initiativen in strukturierte Formate umzuwandeln, wobei in den meisten Fällen auf bestehenden informellen lokalen Strukturen aufgebaut wurde. Die OSZE bot einen sicheren und neutralen Raum für den Dialog, insbesondere in einigen Fällen, in denen die OSZE über die Legitimität und die Autorität verfügt, Gruppen zum Dialog zu versammeln. Nicht zuletzt übernahmen auch Mitarbeiter der OSZE-Feldoperationen die Rolle von Insidern.

Diese Erkenntnisse sind zusammen mit den zuvor dargelegten Überlegungen zum Engagement hilfreiche Ansatzpunkte für eine Diskussion darüber, wie die

OSZE das Spektrum ihrer Mediationstätigkeit durch ihr Engagement in Insider-Mediation erweitern kann. Dies könnte bedeuten, die aktuellen Projekte aus der Perspektive der Insider-Mediation zu betrachten und zu überlegen, wie sie so verbessert oder ausgeweitet werden könnten, dass sie an bestehende Insider-Mediationsprozesse und die daran beteiligten Akteure anknüpfen können. Es könnte auch bedeuten, nach Möglichkeiten für ein Engagement zu suchen, insbesondere in Kontexten, in denen es für die OSZE schwierig ist, zu intervenieren. Dies erfordert auch die Berücksichtigung von Akteuren, mit denen die OSZE bisher noch nicht zusammenarbeitet, d.h. von solchen Akteuren, die bereits eine Rolle in der Insider-Mediation spielen, oder denjenigen, die zwar über das notwendige Potenzial, aber noch nicht über den erforderlichen Einfluss verfügen. Zumindest in den oben genannten Fällen gibt es Beispiele für beide Arten von Akteuren, mit denen die OSZE sich nicht in Verbindung gesetzt hat. So gibt es z.B. in der Ukraine professionelle Mediatoren, deren Einsatz unmittelbar nach der Krise von 2014 extrem wichtig war.¹⁵ Es gibt auch eine große Zahl zivilgesellschaftlicher Akteure mit unterschiedlichen Funktionen, insbesondere junge Leute, deren Anstrengungen es wert sind, sich für sie zu engagieren. Nicht vergessen werden sollte, dass die übliche Verfahrensweise der OSZE in Bezug auf Projekte für das Engagement in der Insider-Mediation ungeeignet sein könnte. Projekte erfordern konkrete Ergebnisse innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens, was möglicherweise eine größere Flexibilität oder umfangreichere Ressourcen für ein dauerhaftes Engagement in der Insider-Mediation ausschließt. Letzteres erfordert einen langfristigen und stufenweisen Ansatz zum Aufbau von Beziehungen und Vertrauen zu den Insidern. Der folgende Abschnitt enthält dazu einige Überlegungen.

Gewährleistung eines dauerhaften Engagements in der Insider-Mediation

Wie bereits erwähnt, ist der Unterschied zwischen „Unterstützung“ und „Engagement“ nicht bloß sprachlicher Natur. Bei der von internationalen Akteuren geleisteten Mediationsunterstützung geht es vor allem darum, die Fähigkeiten von Insidern durch Schulungen und die Gelegenheit zu einem Peer-Austausch zu entwickeln. *Engagement* hingegen bedeutet zusätzlich eine *dauerhafte Zusammenarbeit zwischen Insidern und Außenstehenden*. Im Idealfall ist es ein *dialogorientierter und interaktiver beiderseitiger Lernprozess*. Diesbezüglich sind unterschiedliche kreative Formate denkbar, wie z.B. Peer-Unterstützung oder Peer-Beratung zwischen Insidern und OSZE-Mediatoren. Insider könnten auch schon frühzeitig in OSZE-Prozesse einbezogen werden, indem sie zu einer gemeinsamen Konfliktanalyse und einem gemeinsamen Briefing eingeladen werden. In erster Linie sollte es ein langfristiges Projekt sein, mit einem

15 In der Ukraine kam es im OSZE-Forum „Wiederaufbau durch Dialog“ zu einer gewissen Zusammenarbeit mit lokalen Mediatoren.

besonderen Schwerpunkt auf Vernetzung. In dieser Hinsicht werden die folgenden Überlegungen als nützlich für die OSZE angesehen.

Sich auf Insiderwissen einstellen. Um sich in einer Insider-Mediation zu engagieren, sollte die OSZE die bestehenden Strukturen und Prozesse der Insider-Mediation kennenlernen und anerkennen und Vertrauen zu den beteiligten Akteuren aufbauen. In Fällen, in denen es eine solche Anerkennung bereits gibt – wie etwa in Bosnien und Herzegowina – sollte die OSZE Wege finden, stärker auf Insiderwissen zu setzen. Auf diese Weise können die OSZE und Insider gemeinsam die Optionen und Modalitäten sich ergänzender Bemühungen zur Überwindung von Hindernissen im Konfliktkontext erarbeiten. Wichtig ist auch, sich der informellen Machtstrukturen bewusst zu sein, die eine entscheidende Rolle bei der Politikgestaltung und Entscheidungsfindung in traditionellen Gemeinschaften spielen.

Informelle Prozesse respektieren und wirksam nutzen. Insider-Mediationsprozesse sind oft am effektivsten, wenn sie informell, unter dem Radar offizieller Institutionen, stattfinden. Insider bemühen sich zwar manchmal um rechtliche Anerkennung ihrer Mediationsbemühungen, um physischen und rechtlichen Schutz zu erhalten, vor allem, wenn sie es mit verbotenen nichtstaatlichen bewaffneten Akteuren zu tun haben, ziehen es jedoch häufig vor, in informellen Netzwerken und losen Vereinigungen zu verbleiben. Wenn das Engagement der OSZE eine Formalisierung dieser Prozesse erforderlich macht, sollte dies sorgfältig geprüft und strategisch geplant werden, um negative Effekte zu vermeiden. Eine Formalisierung kann die Sichtbarkeit der Akteure erhöhen, ihren Handlungsspielraum einschränken und sie anfällig für Instrumentalisierung und Politisierung machen.

Über Projekte hinaus denken. Projekte sind in der Regel hinsichtlich ihres Umfangs, ihres Mandats, ihrer Dauer und ihrer Ressourcen begrenzt. Auch wenn *Logframes* und Erfolgsindikatoren oft ein romantisiertes Bild von Projekten zeichnen und diese Projekte in der Tat auch viel Gutes bewirken, ist es schwierig, ihre langfristige Wirkung und ihre Kontinuität zu gewährleisten. Insider-Mediation kann im Gegensatz zur Mediation durch Außenstehende ein langwieriger Prozess sein, dessen Auswirkungen über einen kürzeren Zeitraum möglicherweise nicht zu erkennen sind. Sie erfordert daher Geduld und Offenheit für eine organische Entwicklung. In Anbetracht der Grenzen der politischen und finanziellen Nachhaltigkeit von Projekten der OSZE-Feldoperationen könnte ein Engagement einfach ein loser Beratungs- oder Kooperationsmechanismus sein oder auch eine *Stand-by*-Struktur zur Mediationsunterstützung, die Teil eines größeren Unterstützungsnetzwerks, sogar mit regionaler Reichweite, sein könnte. Die Schaffung einer zeitlich über Projekte hinausgehenden dauerhaften Struktur würde zudem ein Umdenken in den Geberteilnehmerstaaten hinsichtlich der Frage erfordern, wie sie möglicherweise auf lange Sicht in ein Projekt investieren könnten.

Einen sicheren Raum für Peer-Austausch und Vernetzung schaffen. Die OSZE könnte Möglichkeiten für Co-Learning, Mentoring und Coaching schaffen, indem sie Insider aus verschiedenen Regionen zusammenbringt. Aus den persönlichen Erfahrungen von Peers, die sich in ähnlichen oder auch unterschiedlichen soziopolitischen Kontexten bewegen, zu lernen, ist oft wertvoller als das von internationalen bzw. externen Experten vermittelte Wissen oder der von ihnen durchgeführte Kapazitätsaufbau.

Sich von innen nach außen entwickeln. Auch wenn es zeitaufwendig ist, darf die Notwendigkeit nicht unterschätzt werden, intensiv an der gruppeninternen Mediation zu arbeiten, um Gruppen so auch für die Mediation zwischen Gruppen zu sensibilisieren (z.B. intra-religiöse Mediation als Grundlage für interreligiöse Mediation). Um nicht parteiisch zu erscheinen, sollte die OSZE mit verschiedenen Gruppen und deren Insidern parallel zusammenarbeiten.

Strategisch vorgehen. Die OSZE muss bei all ihren Aktivitäten – insbesondere gegenüber Akteuren aus den Teilnehmerstaaten – ihre eigenen Normen und Prinzipien stets in vollem Umfang einhalten und Transparenz wahren. Das Engagement in der Insider-Mediation könnte von staatlichen Akteuren als Bedrohung ihres Status empfunden werden (wie es in Kirgisistan der Fall war). In solchen Fällen muss die OSZE ihre Fachkompetenz und ihre Kreativität dazu nutzen, wirksame strategische Ansätze zur Gestaltung und Umsetzung des Engagements in der Insider-Mediation in Rahmen akzeptabler Programme zu finden.

Flexibel sein. Die Rolle, der Handlungsspielraum und die Legitimität von Insider-Mediatoren hängen von der Konfliktdynamik ab. Auf Außenstehende wirkt es manchmal so, als ob Insider scheinbar widersprüchliche Dinge tun. Es ist jedoch wichtig, gegenüber solchen Dynamiken geduldig und flexibel zu bleiben, wenn man sich auf Insider-Mediation einlässt. Auch hier könnte sich ein Engagement in vernetzter Form als praktikabler erweisen als eine projektbasierte Intervention.

Abschließende Überlegungen

Trotz der Starrheit und der Beschränkungen, die die Struktur der OSZE kennzeichnen mögen, hat die Organisation immer wieder ihre Kreativität bei der Intervention in Krisen und Konflikte unter Beweis gestellt. Durch ihr Engagement in der Insider-Mediation hat die OSZE zweifellos ein großes Potenzial, ihre Kreativität weiter auszubauen. Sie kann es sich zwar nicht leisten, so flexibel zu sein und so viel Zugang zu Kontexten zu haben wie manche internationale NGOs, doch es gibt einige erfolgreiche Modelle, mit denen sie experimentieren kann.

Was das oben ausgeführte dauerhafte Engagement in der Insider-Mediation betrifft, so gibt es ein einfaches Beispiel für eine bewährte Praxis, das sich für

internationale Akteure wie die OSZE als nützlich erweisen könnte: die Dialogarbeit der Berghof Foundation im Kaukasus. Seit 2009 hat die Stiftung dort einen Raum geschaffen, in dem eine Gruppe junger Menschen sich selbst die Fähigkeit angeeignet hat, bei der Bewältigung der Konflikte in der Region mit einem dialogorientierten, generationsübergreifenden und überregionalen Ansatz als Friedensstifter tätig zu werden. Es war ein langsamer, aber kontinuierlicher Prozess – nicht ohne Hindernisse –, der sich organisch und somit auch nachhaltig entwickelt hat. Dieses Modell wird derzeit auch in anderen Teilen des Kaukasus und auf dem Balkan praktiziert. Die OSZE hat zweifellos die Mittel, sich auf einen solchen Ansatz einzulassen. Wenn die richtigen Bedingungen und der politische Wille vorhanden sind, könnte sich das Engagement der OSZE in der Insider-Mediation beim Abbau von Spannungen und der Förderung von Frieden, Stabilität und Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet bezahlt machen.¹⁶

Abschließend sei noch angemerkt, dass Insider-Mediation nicht als Allheilmittel angesehen werden sollte, sondern als integraler Bestandteil einer umfassenderen friedensschaffenden und friedenskonsolidierenden Architektur, in der Insider und Außenstehende einander ergänzende und koordinierte Rollen übernehmen, um Synergien für die ganzheitliche Konflikttransformation zu erzeugen.

16 Die OSZE ist im besonderen Fall des Kaukasus verständlicherweise mit so gut wie keiner Mission vertreten; ihr Einfluss vor Ort ist insofern äußerst begrenzt. Ihre Track-I-Bemühungen sind jedoch von größter Bedeutung.

Der statusneutrale Ansatz als neuer Impuls für die Konflikte in der Ostukraine und in Transnistrien

Einführung

Langzeitkonflikte oder eingefrorene Konflikte stellen nach wie vor eines der größten Sicherheitsprobleme im weiteren europäischen Kontext dar: Der Konflikt zwischen Moldau und Transnistrien, die ungelöste Frage des Status von Berg-Karabach sowie die Unabhängigkeitsbestrebungen Abchasiens und Südossetiens sind allesamt seit Jahrzehnten von verhärteten Fronten und nur geringfügigen Fortschritten zwischen den beteiligten Parteien geprägt. Der Ausbruch des Konflikts in der Ostukraine im Jahr 2014 hat die Zahl derartiger Auseinandersetzungen sogar noch erhöht. Es ist daher kaum verwunderlich, dass hier nach wie vor Bedarf an neuen Ansätze zur Konfliktlösung – oder zumindest an ersten Schritten in diese Richtung – gibt.

All diesen Konflikten ist gemein, dass eine mögliche Lösung direkt mit der ungelösten Frage nach dem Status der sogenannten *De-facto*-Regime und ihrer Einbeziehung in die Verhandlungen über eine Konfliktbeilegung, sei es im Gesamtkontext oder nur in Bezug auf einzelne Fragen, zusammenhängt. *De-facto*-Regime können beschrieben werden als „Quasi-Staaten, die eine effektive Kontrolle über ein bestimmtes geographisches Gebiet ausüben, von der Mehrheit der Staaten jedoch nicht als Staaten anerkannt werden“.¹ In Konflikten, in denen eine Seite ein international anerkannter Staat ist, der das abtrünnige Regime auf der anderen Seite nicht anerkennt, ist die grundlegende Bedingung für eine erfolgreiche Konfliktlösung oder auch nur für vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) – die gegenseitige Anerkennung als gleichberechtigte Parteien – nicht erfüllt.

Insbesondere VSBM sind in den meisten Fällen jedoch die entscheidende Voraussetzung für eine nachhaltige Befriedung und spätere Lösung dieser Konflikte. Angesichts dieses Dilemmas wurde der Ansatz *statusneutraler vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen* als hilfreiche Grundlage für die Lösung eingefrorener Konflikte und den Umgang mit *De-facto*-Regimen vorgeschlagen. Vereinfacht ausgedrückt empfiehlt der statusneutrale Ansatz, VSBM zu implementieren, bevor der Status der secessionistischen Entitäten diskutiert

* Der vorliegende Beitrag basiert auf Kaan Sahin, Status-Neutral Confidence-Building and Arms Control Measures: Options for Transdnistria and Ukraine, CORE Working Paper 29, Hamburg 2018.

1 Sergi Kapanadze/Ulrich Kühn/Wolfgang Richter/Wolfgang Zellner, Status-Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context, CORE Working Paper 28, Hamburg, Januar 2017, S. 7, unter: https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2017/66264/pdf/CORE_WP28_en_.pdf (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

wird. Dies wäre eine Alternative zu VSBM, die auf international anerkannte staatliche Akteure zugeschnitten sind, wie z.B. der *Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa* (KSE) oder das *Wiener Dokument* (WD).

Der erste Schritt zur Anwendung dieses statusneutralen Ansatzes war das 1993 von der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, seit 1995: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE) verabschiedete Dokument über *Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen*.² Es scheint jedoch mehr als 20 Jahre gedauert zu haben, bis das Konzept wieder auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Im Jahr 2017 veröffentlichte das Zentrum für OSZE-Forschung (*Centre for OSCE Research, CORE*) das Arbeitspapier „*Status-Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context*“, das die Anwendung des Konzepts im georgischen Kontext empfahl.

Der vorliegende Beitrag skizziert in Fortsetzung des CORE-Arbeitspapiers die mögliche Anwendung des statusneutralen Ansatzes in den Konflikten in der Ostukraine und zwischen Moldau und Transnistrien und analysiert den potenziellen Nutzen des Ansatzes für Langzeitkonflikte. Beide Fallstudien befassen sich auch mit der noch offenen Frage nach der Einbeziehung von *De-facto*-Regimen in Verhandlungen über eine Konfliktbeilegung.

Das KSZE-Dokument von 1993: „Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen“

Das einzige multilaterale Sicherheitsdokument, das sich auf einen statusneutralen Ansatz bei Konfliktsituationen bezieht, wurde am 25. November 1993 auf der 49. Plenarsitzung des Besonderen Ausschusses des KSZE-Forums für Sicherheitskooperation in Wien (FSK) verabschiedet. Das Dokument mit dem Titel „*Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen*“ ist politisch bindend und enthält neben einem Abschnitt über „Konzeption und Anwendungsprinzipien“ einen umfangreichen Maßnahmenkatalog.

Im Abschnitt „Konzeption und Anwendungsprinzipien“ wird erklärt, dass das Dokument den Entscheidungsfindungsprozess im OSZE-Kontext erleichtern soll, jedoch nicht den Anspruch erhebt, eine umfassende und erschöpfende Liste von Maßnahmen anzubieten. Ferner ist nicht beabsichtigt, andere Maßnahmen auszuschließen, die in Einzelfällen in Erwägung gezogen werden könnten (Absätze 1 und 2). Es wird zudem betont, dass das Dokument die OSZE-Teilnehmerstaat nicht dazu verpflichtet, die in ihm enthaltenen Maßnahmen für eine örtlich begrenzte Konfliktsituation auch automatisch anzuwenden. Allerdings sollten die OSZE-Teilnehmerstaaten die vorgeschlagenen Maßnahmen in einer derartigen Konfliktsituation in Betracht ziehen (Absatz

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, *Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen*, DOC.FSC/2/96, 25. November 1993, unter: <https://www.osce.org/fsc/41316>.

3). In Absatz 9 geht das Dokument auf die entscheidende Rolle der Statusfrage ein:

„Die an einer konkreten Krisensituation beteiligten Parteien werden in jedem einzelnen Fall gemäß den einschlägigen völkerrechtlichen Normen und KSZE-Bestimmungen identifiziert. Sind diese Parteien keine Staaten, so wird ihr Status durch diese Identifikation und ihre nachfolgende Teilnahme an der Verhütung, Bewältigung und/oder Beilegung der Krise nicht berührt.“

Dieser Absatz legt im Wesentlichen nahe, dass eine statusneutrale Rüstungskontrolle auch in Konflikten zwischen Staaten und *De-facto*-Regimen, deren Status umstritten ist, durchgeführt werden kann. Dies kann jedoch nur geschehen, wenn alle Konfliktparteien einem solchen Ansatz folgen. Im nächsten Absatz stellt das Dokument fest: „Die Durchführung einiger dieser Maßnahmen kann die Guten Dienste oder die Vermittlung einer Drittpartei erfordern, die das Vertrauen aller an einer konkreten Krisensituation beteiligten Parteien genießt.“ Dem Dokument zufolge könnte die Rolle der Drittpartei von der OSZE, einem Staat oder einer Gruppe von Staaten oder anderen Organisationen übernommen werden.

Der „Katalog“ nennt eine Reihe von Maßnahmen:³

- A. Transparenzmaßnahmen:
 - 1) Außerordentlicher Informationsaustausch
 - 2) Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten
 - 3) Ankündigung von Plänen zur Anschaffung und Indienstellung von Hauptwaffensystemen und Großgerät

- B. Beschränkende Maßnahmen
 - 1) Herbeiführung und Unterstützung einer Feuereinstellung
 - 2) Einrichtung entmilitarisierter Zonen
 - 3) Einstellung militärischer Flüge
 - 4) Deaktivierung gewisser Waffensysteme
 - 5) Behandlung irregulärer Kräfte
 - 6) Einschränkungen bestimmter militärischer Aktivitäten

- C. Maßnahmen zur Stärkung des Vertrauens
 - 1) Öffentliche Erklärungen zu Angelegenheiten, die für eine konkrete Krisensituation von Bedeutung sind
 - 2) Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten
 - 3) Verbindungsteams
 - 4) Einrichtung direkter Kommunikationsverbindungen

3 Vgl. ebenda, S. 2-10. Die Maßnahmen werden in verkürzter Form dargestellt; vgl. Kapnadze/Kühn/Richter/Zellner, a.a.O. (Anm. 1), S.14-15.

- 5) Gemeinsame Expertenteams zur Unterstützung der Krisenbewältigung
 - 6) Gemeinsame Koordinationskommissionen oder -teams
- D. Maßnahmen zur Überwachung der Einhaltung und Überprüfung
- 1) Überprüfung der im Außerordentlichen Informationsaustausch zur Verfügung gestellten Daten
 - 2) Inspektionen
 - 3) Beobachtung der Respektierung entmilitarisierter Zonen
 - 4) Verifikation schwerer Waffen
 - 5) Verdachtsinspektionen
 - 6) Luftbeobachtungsregime

Insgesamt vermeidet der Katalog fast jegliche statusbezogenen Formulierungen; die einzige Ausnahme ist die – zweimalige – Bezugnahme auf „irreguläre Kräfte“, die als „Kräfte, die nicht der Befehlsgewalt des Kommandos der regulären Streitkräfte unterstehen“, definiert werden. Für *De-facto*-Regime könnte dies jedoch ein Problem darstellen, da sie mit der Beschreibung ihrer militärischen Formationen als „irregulär“ wohl kaum einverstanden sein werden. Darüber hinaus weisen Kapanadze et al. auf die nach wie vor problematische Wortwahl des Dokuments von 1993 hin, die dazu führen könnte, dass *De-facto*-Regime die Anwendung der „stabilisierenden Maßnahmen“ ablehnen:

„Es gibt Gründe dafür, dass das Instrument der ‚stabilisierenden Maßnahmen‘ nie angewandt wurde. Die explizite Feststellung, dass eine Partei ‚kein Staat ist‘, ist bereits eine statusbezogene Aussage und würde von der betreffenden Entität wahrscheinlich nicht akzeptiert werden.“⁴

Dies ist ein wichtiger Hinweis darauf, wie heikel die Frage einer angemessenen Formulierung in diesem Kontext sein kann und wie schwierig es ist, die richtigen konzeptionellen oder geographischen Begriffe zu finden, selbst wenn ein Dokument versucht, statusbezogene Definitionen zu vermeiden. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Dokument nicht sehr ins Detail geht und eher als Ausgangspunkt für einen statusneutralen Ansatz verstanden werden sollte. Dies ist jedoch für die tatsächliche Anwendung dieses Ansatzes von Vorteil, da es die Konfliktparteien nicht von vornherein verprellt. Das Dokument über „*Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen*“ wird manchmal als „beinahe vergessenes Dokument“⁵ bezeichnet, und das aus gutem Grund, denn die meisten OSZE-Teilnehmerstaaten wissen nicht einmal, dass es existiert.⁶

4 Kapanadze/Kühn/Richter/Zellner, a.a.O. (Anm. 1), S. 15.

5 Sergi Kapanadze/Uli Kühn/Wolfgang Richter/Wolfgang Zellner, Status-neutral Arms Control: Promises and Pitfalls, in: Security Community 3/2016, 1. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/magazine/285606>.

6 Interview des Autors mit einem ehemaligen OSZE-Bediensteten am 24. Februar 2017.

Vor diesem Hintergrund wenden Kapanadze et al. diesen Ansatz auf die komplizierte Situation in Georgien an, wo sich die von Russland unterstützten Entitäten Abchasien und Südossetien auf der einen und die Zentralregierung in Tiflis auf der anderen Seite gegenüberstehen. Im Vergleich zu staatszentrierten Rüstungskontroll- und VSBM-Vereinbarungen hat der statusneutrale Ansatz bei Langzeitkonflikten wie denjenigen in Georgien einige Vorteile:⁷

- Er vermeidet jegliche „problematische“ Formulierung wie „Vertragsstaaten“ und „Teilnehmerstaaten“ (diese Begriffe werden zum Beispiel im KSE-Vertrag bzw. im WD verwendet) oder konzeptionelle Begriffe (z.B. „Region“, „Konfliktpartei“, „Konfliktseite“, „Grenze“ usw.). Stattdessen verwendet er statusneutrale Begriffe (wie z.B. den Namen der Hauptstadt anstelle des Staatsnamens), um eine einvernehmliche gemeinsame Sprache zu finden.
- Da der statusneutrale Ansatz nicht staatszentriert ist, kann er auch das Problem angehen, sich mit Rüstungskontrolle und VSBM im Zusammenhang mit paramilitärischen und irregulären Einheiten sowie bewaffneten Polizeikräften in umstrittenen Gebieten, die häufig von *De-facto*-Regimen eingesetzt werden, auseinanderzusetzen. Indem die Statusfrage beiseitegelassen wird, können bestimmte Hürden umgangen werden. Beispielsweise argumentieren *De-facto*-Regime nach ihrer Unabhängigkeitserklärung oft, dass sie nicht verpflichtet seien, bestimmte Rüstungskontrollabkommen oder Vereinbarungen über VSBM zu befolgen, da sie diese nie unterzeichnet hätten. Umgekehrt weigern sich international anerkannte Staaten, *De-facto*-Regime als gleichwertige Verhandlungspartner anzuerkennen und sind nicht gewillt, ihnen „die Rollen, Rechte und Pflichten eines Vertragsstaates internationaler Abkommen“⁸ zuzugestehen.
- Indem ein staatszentrischer Ansatz vermieden wird, kann auch der Anwendungsbereich von Rüstungskontrolle und VSBM stärker eingegrenzt werden und muss sich nicht auf komplette Territorien erstrecken. Würde das gesamte Territorium abgedeckt, könnte der international anerkannte Staat dies als einen Schritt betrachten, dem *De-facto*-Regime eine Art staatlicher Souveränität zu gewähren. Der statusneutrale Ansatz vermeidet das.

Theoretisch gibt es drei wichtige Aspekte, für die Statusneutralität vorteilhaft sein kann: die Förderung von VSBM, ohne den Ergebnissen von Statusverhandlungen vorzugreifen, die Vermeidung statusbezogener Terminologie sowie die Moderation von Gesprächen durch eine statusneutrale Drittpartei. Ein

⁷ Die aufgelisteten Punkte stammen aus Kapanadze/Kühn/Richter/Zellner, a.a.O. (Anm. 1).
⁸ Ebenda, S. 17.

statusneutraler Ansatz weist somit drei Hauptmerkmale auf: den Aspekt der Kommunikation, d.h. das Finden einer „gemeinsamen Sprache“, die Trennung zwischen „VSBM- bzw. sicherheitsbezogenen“ Formaten und Dokumenten einerseits und „politikbezogenen“ Formaten und Dokumenten andererseits sowie die Ersetzung statusrelevanter durch statusneutrale Moderatoren.

Da es gerade die oben genannten Punkte sind, die einer Lösung des Georgienkonflikts im Wege stehen, und die bisherigen staatszentrierten Maßnahmen keine Abhilfe schaffen konnten, sehen Kapanandze et al. im statusneutralen Ansatz einen neuen Impuls für die Konfliktparteien. Andere Langzeitkonflikte in Europa haben ähnliche Probleme, die zum einen die Frage nach dem Umgang mit *De-facto*-Regimen bzw. abtrünnigen Regionen betreffen und zum anderen die nach wie vor ungelöste Frage, wie Fortschritte erzielt werden können, ohne dass die heiklen und ungelösten Statusfragen automatisch zu Verzögerungen führen. Daher ist es sinnvoll zu prüfen, ob der statusneutrale Ansatz auch in anderen Kontexten nutzbringend angewendet werden könnte. Im Folgenden wird daher die Durchführbarkeit des Ansatzes im Zusammenhang mit den Konflikten in der Ostukraine und in Transnistrien untersucht.

Der Konflikt in der Ostukraine

Nach der Annexion der Krim durch Russland im März 2014 kam es in der Donbas-Region in der Ostukraine zu Zusammenstößen zwischen ukrainischen Streitkräften und von Russland unterstützten Separatisten. In der Folge entstanden die selbsternannte Lugansker Volksrepublik (LVR) und die selbsternannte Donezker Volksrepublik (DVR), die kurz davor stehen, zu *De-facto*-Regimen zu werden. Auch wenn die LVR und die DVR von der Russischen Föderation unterstützt werden, hat der Kreml sie nicht als Staaten anerkannt. Als Reaktion auf die Feindseligkeiten einigte sich die im Juni 2014 eingesetzte Trilaterale Kontaktgruppe (TKG), die aus Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und der OSZE besteht, auf das sogenannte Minsker Protokoll. Es wurde am 5. September 2014 unterzeichnet und sollte die Kämpfe im Donbas beenden. Es wurde am 19. September durch ein Memorandum ergänzt, das einige der in dem Protokoll festgelegten Schritte konkretisiert. Der vereinbarte Waffenstillstand wurde im Januar 2015 durch neuerliche Zusammenstöße beendet. Um die im Minsker Protokoll vereinbarten Maßnahmen wiederzubeleben, wurde am 12. Februar 2015 das „Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen“ (auch bekannt als „Minsk-II“) unterzeichnet. Es enthält einen 13-Punkte-Plan, der Regelungen umfasst, die von VSBM bis hin zu Dezentralisierungsplänen reichen, die Luhansk und Donezk einen Sonderstatus verleihen würden. Das Dokument schließt somit sowohl politische Aspekte als auch sicherheitsrelevante Fragen ein.

Von einer Implementierung sind die Minsker Abkommen jedoch noch weit entfernt: Keine der 13 Bestimmungen aus dem „Maßnahmenpaket“ ist erfolgreich umgesetzt worden. So war z.B. die Zahl der Waffenstillstandsverletzungen laut Alexander Hug, dem Stellvertretenden Chefbeobachter der OSZE-Sonderbeobachtermission (SMM) in der Ukraine, im Juni 2018 an jedem Tag dreistellig. Im selben Monat verurteilte der VN-Sicherheitsrat in einer Erklärung des Präsidenten die anhaltenden Verstöße gegen den Waffenstillstand im Osten des Landes und deren gravierenden Folgen für die Zivilbevölkerung.⁹ Die TKG einigte sich daraufhin am 22. August 2018 auf einen Waffenstillstand, der Schülern zu Beginn des neuen Schuljahres einen sicheren Schulbesuch garantieren sollte. Sobald der „Schul-Waffenstillstand“ in Kraft getreten war, verzeichnete die OSZE jedoch bereits am nächsten Tag mehr als 70 Verstöße gegen den Waffenstillstand.¹⁰

Seit Juni 2014 ist der Hauptverhandlungsrahmen für den Konflikt das sogenannte „Normandie-Format“, das sich aus hochrangigen Vertretern der Ukraine, Russlands, Frankreichs und Deutschlands zusammensetzt. Das letzte Treffen fand nach 16-monatiger Unterbrechung am 11. Juni 2018 statt. Unterhalb des Normandie-Formats angesiedelt und mit ihm verbunden ist die TKG, „in der Vertreter der Ukraine, Russlands und der OSZE miteinander konsultieren und konkrete Schritte zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen verhandeln“.¹¹ Im Normandie-Format werden die Interessen der LVR und der DVR von der Russischen Föderation vertreten, in der TKG verhandeln sie direkt mit den Mitgliedern der Gruppe. Die aus den Verhandlungen hervorgegangenen Minsker Vereinbarungen wurden von Vertretern der OSZE, der Ukraine und Russlands sowie von Vertretern der LVR und der DVR unterzeichnet.¹²

Die OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine beobachtet die Waffenstillstandsvereinbarungen, den Abzug schwerer Waffen sowie den Abzug aller ausländischen Streitkräfte, militärischen Ausrüstung und Söldner aus der Ukraine, auch wenn diese Aufgaben nicht explizit im Mandat der SMM erwähnt werden. Die SMM hat diese Überwachungsfunktionen lediglich übernommen, weil keiner der Akteure Einwände dagegen erhoben hat.

9 Vgl. United Nations, Security Council, Condemning Continuous Ceasefire Violations in Eastern Ukraine, Security Council Presidential Statement Expresses Grave Concern about Severe Impact on Civilians, SC/13367, 6. Juni 2018, unter: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13367.doc.htm>

10 Vgl. Ukraine „school truce“ ceasefire allows students back to class, DW, 29. August 2018, unter: <https://www.dw.com/en/ukraine-school-truce-ceasefire-allows-students-back-to-class/a-45263736>.

11 Auswärtiges Amt, OSZE-Krisenmanagement in der Ukraine, 27. Februar 2017, unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/ukraine-node/-/201852>.

12 Das Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen wurde von der Schweizer Diplomatin und damaligen OSZE-Vertreterin Heidi Tagliavini, dem ehemaligen ukrainischen Präsidenten und Vertreter der Ukraine Leonid Kutschma, dem russischen Botschafter in der Ukraine und Vertreter Russlands Michail Surabov sowie den DVR- und LVR-Führern Alexander Sachartschenko und Igor Plotnizki unterzeichnet.

Die Statusfrage ist im Vergleich mit den meisten anderen Langzeitkonflikten im europäischen Kontext in diesem Konflikt von ganz anderer Natur. Die Frage, ob die abtrünnigen Regionen völlig unabhängig sein sollen oder nicht, steht als solche – zumindest auf dem Papier – überhaupt nicht zur Diskussion. Absatz 9 des „Maßnahmenpakets für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen“ legt fest:

„Wiederherstellung der vollen Kontrolle über die Staatsgrenze durch die ukrainische Regierung im gesamten Konfliktgebiet, die am ersten Tag nach den lokalen Wahlen [beginnt] und nach der umfassenden politischen Regelung (lokale Wahlen in den gesonderten Regionen der Verwaltungsgebiete Donezk und Lugansk auf der Grundlage des Gesetzes der Ukraine und einer Verfassungsreform) endet; die Regelung soll bis Ende 2015 finalisiert werden, vorausgesetzt, dass Absatz 11 in Absprache und im Einvernehmen mit Vertretern der gesonderten Regionen der Verwaltungsgebiete Donezk und Lugansk im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe umgesetzt wird.“¹³

Die erwähnten Lokalwahlen sollen einer Dezentralisierungsreform dienen, die in Absatz 11 des Dokuments beschrieben werden:

„Durchführen einer Verfassungsreform in der Ukraine, wobei die neue Verfassung bis Ende 2015 in Kraft treten soll und die Dezentralisierung als Schlüsselement vorsieht (einschließlich einer Bezugnahme auf die Besonderheiten in den gesonderten Regionen Donezk und Lugansk, und zwar in Absprache mit den Vertretern dieser Regionen), und Verabschiedung dauerhafter Rechtsvorschriften über den Sonderstatus der gesonderten Regionen der Verwaltungsgebiete Donezk und Lugansk bis Ende 2015 in Übereinstimmung mit den in der Fußnote dargelegten Maßnahmen. [...]“¹⁴

Beide Absätze stellen eindeutig fest, dass das Ziel – trotz der Selbsternennung zu „Volksrepubliken“ durch die *De-facto*-Behörden in Donezk und Luhansk – darin besteht, Luhansk und Donezk in einen vereinten, jedoch bis zu einem gewissen Grad föderalisierten ukrainischen Staat zu integrieren.

In der Praxis sieht die Situation jedoch ganz anders aus. Es gibt immer noch unterschiedliche Auffassungen darüber, wie der Sonderstatus dieser beiden Entitäten aussehen soll. So überrascht es nicht, dass die Schritte zur Dezentralisierung, die bis Ende 2015 abgeschlossen sein sollten, niemals Gestalt angenommen haben. Die Kommunalwahlen wurden mehrmals verschoben, und ein

13 Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, Minsk, 12. Februar 2015, Absatz 9; in: Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, Resolution 2202 (2015), S/RES/2202 (2015), 17. Februar 2015, Anlage 1, S. 2/5-4/5, hier: S. 3/5, unter https://www.un.org/depts/german/sr/sr_15/sr2202.pdf.

14 Ebenda, Absatz 11.

konkreter Termin für die Wahlen ist auch heute noch nicht absehbar. Der gegenwärtige Schwebezustand ist von Perspektivlosigkeit gekennzeichnet, so dass die Statusfrage unterschiedlich interpretiert werden kann und sich womöglich schrittweise verändern wird.

„Die Führer der selbsternannten ‚Volksrepubliken‘ Luhansk und Donezk erklären regelmäßig, dass sie ihre Zukunft ausschließlich gemeinsam mit Russland sehen, und legen im Zusammenhang mit dem Minsker Abkommen nur Lippenbekenntnisse ab. [...] Drei Jahre später [nach der Unterzeichnung des Minsker Abkommens] befinden sich die ‚Volksrepubliken‘, obwohl sie von niemandem außer dem separatistischen Südossetien anerkannt werden, auf dem Weg dazu, *De-facto*-Staaten mit eigenen Regierungen (allein in Luhansk gibt es 19 Ministerien), Pässen, Kfz-Kennzeichen, Lehrplänen für die Schulen, Diplomen usw. zu werden. Ihre Währung ist der russische Rubel und die Uhren sind auf Moskauer Zeit vorgestellt.“¹⁵

Darüber hinaus ist es unwahrscheinlich, dass die ukrainische Seite ihre Bereitschaft signalisieren wird, hinsichtlich der Statusfrage irgendwelche Konzessionen zu machen. Mit den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Jahr 2019 vor Augen werden Politiker vor solch riskanten Vorstößen zurückschrecken. In der Vergangenheit hatten einige Maßnahmen das Potenzial, die Minsker Vereinbarungen in ihrer Substanz zu untergraben, wie z.B. die temporäre Verhängung einer Handelsblockade gegenüber den beiden abtrünnigen Regionen im Osten durch die Behörden in Kiew im Jahr 2017.

Was Maßnahmen zur Rüstungskontrolle, einschließlich VSBM, betrifft, geht das Maßnahmenpaket nicht auf Details ein. Das Dokument erwähnt lediglich die folgenden Maßnahmen:

„2. Abzug aller schweren Waffen durch beide Seiten um dieselbe Distanz, um eine mindestens 50 km breite Sicherheitszone für Artilleriesysteme mit Kaliber 100 mm oder mehr, eine 70 km breite Sicherheitszone für Mehrfachraketenwerfersysteme (MLRS) und eine 140 km breite Sicherheitszone für Mehrfachraketenwerfersysteme „Tornado-S“ (Uragan, Smertsch) und taktische Raketensysteme (Tochka, Tochka U) zu schaffen:

- für die ukrainischen Truppen: von der De-facto-Kontaktlinie;
- für die bewaffneten Formationen aus den gesonderten Regionen der ukrainischen Verwaltungsgebiete Donezk und Lugansk: von der Kontaktlinie in Übereinstimmung mit dem Minsker Memorandum vom 19. September 2014.

15 Nikolaus von Twickel, *Shadow States*, in: Berlin Policy Journal, 28. Juni 2018, unter: <https://berlinpolicyjournal.com/shadow-states/>.

Der oben spezifizierte Abzug der schweren Waffen soll spätestens am zweiten Tag der Waffenruhe beginnen und innerhalb von 14 Tagen abgeschlossen sein.

Der Prozess wird von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) begleitet und von der Trilateralen Kontaktgruppe unterstützt.

3. Gewährleisten einer wirksamen Beobachtung und Verifizierung der Waffenruhe und des Abzugs der schweren Waffen durch die OSZE ab dem ersten Tag des Abzugs unter Einsatz aller erforderlichen technischen Ausrüstung, einschließlich von Satelliten, Drohnen, Radargeräten usw.“¹⁶

Das Dokument bleibt zu vage und gibt den Konfliktparteien die Gelegenheit, neben „schweren Waffen“ auch anderes Gerät einzusetzen. Doch selbst der Abzug schwerer Waffen ist nie erfolgt, da „sie seit 2015 fast jedes Mal, wenn die Kämpfe eskalierten, zum Einsatz kamen“.¹⁷ Da das Abkommen die „bewaffneten Verbände einzelner Regionen der ukrainischen Oblaste Donezk und Luhansk“ erwähnt, bezieht es auch die abtrünnigen Regionen in die VSBM-Vereinbarungen ein. Folglich sind die VSBM des Maßnahmenpakets streng genommen statusneutral. Außerdem scheint die Frage der richtigen Formulierung, die für alle Seiten akzeptabel ist, keine große Rolle zu spielen.

Der statusneutrale Ansatz und der Ukraine Konflikt

Obwohl sich die *De-facto*-Behörden in Luhansk und Donezk als „Volksrepubliken“ bezeichnen, haben sich alle Konfliktparteien – zumindest rhetorisch – darauf geeinigt, dass die beiden Regionen integrale Bestandteile des ukrainischen Staates bleiben. Daher gibt es – zumindest auf dem Papier – ein grundlegendes gemeinsames Verständnis in der Statusfrage. Wie weiter oben bereits erwähnt, liegen die Meinungsverschiedenheiten in der Statusfrage eher im Detail. Auch wenn die *De-facto*-Behörden in Luhansk und Donezk weder Teil des Normandie-Formats noch Teil der Trilateralen Kontaktgruppe sind, haben sie die Minsker Vereinbarungen unterzeichnet, die VSBM einschließen. Statusneutrale Rüstungskontrollmaßnahmen und VSBM finden daher in der Konfliktkonstellation in der Ostukraine bereits in begrenztem Umfang Anwendung.

Die in den Minsker Vereinbarungen festgelegten VSBM sind jedoch nicht umfassend genug und wurden bis jetzt kaum umgesetzt. Da an dem Konflikt in der Ostukraine *De-facto*-Regime beteiligt sind, handelt es sich außerdem nicht um einen typischen Konflikt zwischen zwei Staaten. Die Anwendung staatszentrierter Rüstungskontroll- und VSBM-Vereinbarungen, wie z.B. des KSE-Vertrags oder des WD, wäre daher ungeeignet und könnte sogar zu Verwirrung

16 Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, a.a.O. (Anm. 13), Absätze 2 und 3, S. 2/5.

17 Von Twickel, a.a.O. (Anm. 15).

zwischen den Konfliktparteien führen. Hinzu kommt, dass Russland, als Schutzmacht, den KSE-Vertrag ausgesetzt hat. Eine statusneutrale VSBM-Vereinbarung könnte folglich eine sinnvolle Alternative sein. Mit einer umfassenderen und detaillierteren Liste von Instrumenten könnte sie darüber hinaus der Konfliktvermittlung neue Impulse geben und die relativ vagen Regelungen der Minsker Vereinbarungen konkretisieren. Dies ist vor allem deswegen wichtig, weil bei der Einhaltung der VSBM-Auflagen (z.B. der Abzug schwerer Waffen) und der vorgeschlagenen Dezentralisierungsbestimmungen des Maßnahmenpakets bislang kaum Fortschritte erzielt wurden. Eine solche Vereinbarung könnte auch dazu beitragen, zu verhindern, dass die Minsker Vereinbarungen von den Konfliktparteien weiter untergraben werden. Da eine politische Lösung mittelfristig nicht zu erreichen ist, ist es besonders wichtig, die Sicherheitslage in der Ostukraine zu stabilisieren. Auch dazu könnte ein statusneutraler VSBM-Ansatz beitragen. Ein weiterer Vorteil ist, dass eine VSBM-Vereinbarung höhere Inspektionsquoten vorsehen könnte.¹⁸

Dennoch gibt es hinsichtlich der Anwendbarkeit einer statusneutralen VSBM-Vereinbarung auf den Konflikt in der Ostukraine auch einige Fallstricke. Eine Voraussetzung für den statusneutralen Ansatz ist die Trennung zwischen VSBM-Vereinbarungen und Vereinbarungen, die auf eine politische Lösung des Konflikts abzielen. Die Minsker Vereinbarungen enthalten jedoch beide Elemente, wenn auch nicht im Detail. Dies führt zu der gegenwärtigen Situation, dass die beiden Elemente von den Konfliktparteien gegeneinander ausgespielt werden. Besonders deutlich zeigt sich dies bei der Frage, welche Elemente zunächst umgesetzt werden sollten, um dann die anderen umsetzen zu können.

Des Weiteren ist der Konflikt in der Ostukraine auch von hybriden Kräften geprägt, die die Unterscheidung zwischen militärischen, paramilitärischen und sogar stationierten Kräften verwischen.¹⁹ Symbolisch dafür stehen die aus dem benachbarten Russland stammenden „kleinen grünen Männchen“. Die ukrainischen Sicherheitskräfte auf der anderen Seite bestehen aus Freiwilligeneinheiten, wie etwa den Bataillonen Asow und Donbas, die sich ebenfalls einer Klassifizierung entziehen. Diese Situation erschwert die Durchführung von VSBM, da sie den Konfliktparteien die Möglichkeit gibt, das Abkommen zu untergraben, indem sie Milizen oder nicht gekennzeichnete Kämpfer für ihre Zwecke zu Angehörigen der regulären Armee machen, und umgekehrt. Dennoch wäre die Ausarbeitung einer statusneutralen VSBM-Vereinbarung der geeignetste Weg, mit dieser Herausforderung fertigzuwerden. Darüber hinaus fällt es den Konfliktparteien schwer, sich auf eine Drittpartei zu einigen, der

18 Vgl. Ulrich Kühn, *Three Crises Threatening the European Security Architecture*, European Leadership Network, 24. Februar 2015, unter: <http://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/three-crises-threatening-the-european-security-architecture>.

19 Vgl. Wolfgang Richter, *Rüstungskontrolle und militärische Transparenz im Ukraine-Konflikt*, SWP-Aktuell 59, September 2014, unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A59_rrw.pdf.

sie vertrauen. Die Russische Föderation und die prorussischen Separatisten stehen der Rolle der OSZE besonders skeptisch gegenüber. So hat Russland beispielsweise die Ausweitung der Beobachtungsaktivitäten der OSZE entlang der ukrainischen Grenze wiederholt blockiert.²⁰

Weitere Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Seiten zeigten sich auch im Zusammenhang mit dem russischen Vorschlag vom September 2017 zur Entsendung einer leicht bewaffneten VN-Friedensmission in die Ostukraine zur Gewährleistung der Sicherheit der OSZE-Beobachter. Die russische Seite würde der Stationierung von Friedenstruppen nur entlang der Demarkationslinie zwischen der von Kiew kontrollierten Ukraine und den von Russland unterstützten abtrünnigen Gebieten des Donbas zustimmen – was zumindest eine indirekte Anerkennung dieser Trennlinie als Grenze bedeuten würde. Die ukrainische Seite war hingegen der Auffassung, dass die VN-Truppen ihre Beobachtungsaufgaben im gesamten östlichen Gebiet des Landes wahrnehmen sollten, einschließlich der russisch-ukrainischen Grenze, was die territoriale Integrität der Ukraine unterstreichen würde.²¹

Vor diesem Hintergrund könnte eine statusneutrale Initiative ein wirksames Instrument darstellen, das einen wesentlichen Vorteil hätte: Die Minsker Vereinbarungen haben bereits ein grundlegendes Verständnis für die Statusfrage geschaffen. Jedoch schreiten die Aktivitäten beider Seiten, die die Minsk-II-Bestimmungen untergraben, stetig voran. Das jüngste Ereignis dieser Art war der Vorfall in der Straße von Kertsch, die das Schwarze Meer mit dem Asowschen Meer verbindet, im November 2018, bei dem russische Schiffe das Feuer auf ukrainische Schiffe eröffneten und diese beschlagnahmten.²² Als Reaktion darauf beschloss das ukrainische Parlament, das Kriegsrecht zu verhängen, das 30 Tage andauerte. Hier könnte eine umfassendere und detailliertere statusneutrale Regelung dazu beitragen, diese Entwicklungen rückgängig zu machen.

Der Konflikt in Transnistrien

Im Zuge der Auflösung der Sowjetunion begann im November 1990 der bewaffnete Konflikt zwischen transnistrischen Streitkräften, die von der russischen 14. Armee unterstützt wurden, und moldauischen Truppen. Die Feindseligkeiten erreichten im Frühjahr 1992 ihren Höhepunkt. Ein am 21. Juli 1992 in Moskau unterzeichnetes Waffenstillstandsabkommen ist bis heute in Kraft. Unterzeichner waren der russische Präsident Boris Jelzin und der moldauische

20 Vgl. U.S. Mission to the OSCE, Russia Blocks Expansion of OSCE Observation on Ukraine Border, 30. August 2018, unter: <https://osce.usmission.gov/russia-blocks-expansion-of-osce-observation-on-ukraine-border-2/>.

21 Vgl. Mathieu Boulègue, Putin's Plan for a Ukraine UN Force is a Poison Pill, Newsweek, 17. Oktober 2017, unter: <http://www.newsweek.com/putins-plan-un-force-ukraine-devious-ruse-687077>.

22 Russland behauptete, die Schiffe seien illegal in seine Hoheitsgewässer eingedrungen. Dies wurde von ukrainischer Seite jedoch bestritten.

Präsident Mircea Snegur. Im Gegensatz zu anderen Langzeitkonflikten in der Region waren die Auseinandersetzungen Anfang der 1990er Jahre von Feindseligkeiten auf eher niedrigem Niveau ohne schwerwiegende ethnische oder religiöse Streitigkeiten geprägt.

In der Folge des Konflikts erklärte die „Transnistrische Moldauische Republik“ (TMR) 1990 ihre Unabhängigkeit. Im Jahr 2006 hielten die Behörden der TMR ein Referendum über den formellen Anschluss an Russland ab, das von 97 Prozent der Bevölkerung angenommen wurde. Jedoch hat kein Mitgliedstaat der Vereinten Nationen – auch nicht Russland – die Souveränität der TMR jemals anerkannt.²³

Nach dem Waffenstillstandsabkommen wurde von den russischen, moldauischen und transnistrischen Behörden eine Gemeinsame Kontrollkommission (*Joint Control Commission, JCC*) eingerichtet. Ihre Aufgabe besteht in der Überwachung einer trilateralen Friedenstruppe, die russische, moldauische und transnistrische Einheiten unter einer gemeinsamen militärischen Kommandostruktur umfasst und Posten an den wichtigsten Übergängen des Flusses Dnjestr kontrolliert. Seit 2005 ist die wichtigste Verhandlungsplattform das sogenannte 5+2-Format, dessen offizieller Name „Ständige Konferenz zu politischen Fragen im Rahmen des Verhandlungsprozesses zur Beilegung der Transnistrien-Frage“ lautet. An den Gesprächen im 5+2-Format nehmen neben Moldau und Transnistrien Russland, die Ukraine und die OSZE als Vermittler sowie die Vereinigten Staaten und die Europäische Union als Beobachter teil. Die Gespräche kamen 2006 zum Stillstand, wurden jedoch 2011 wieder aufgenommen. Die jüngste Verhandlungsrunde wurde kurz vor dem Ministerrats-treffen in Wien 2017 abgeschlossen und führte zu einer „Einigung zu fünf der vorrangigen Fragen – zur Ausstellung von Apostillen für in Transnistrien ausgestellte Bildungsnachweise, zum Zusammenwirken im Bereich Telekommunikation, zur Tätigkeit der Schulen, die die lateinische Schrift verwenden, zur Nutzung von Agrarland in der Region Dubasari und zur Eröffnung der Brücke über den Fluss Dnister/Nistru zwischen den Ortschaften Gura Bicului und Bychok“.²⁴

Die 1993 eingerichtete OSZE-Mission in Moldau ist eine zusätzliche Maßnahme zur Lösung des Konflikts. Ziel der Mission ist es, eine umfassende und dauerhafte politische Lösung des Transnistrienkonflikts in allen seinen Aspekten zu erleichtern und die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Integrität der Republik Moldau mit einer Verständigung über einen Sonderstatus für Transnistrien innerhalb der international anerkannten Grenzen Moldaus zu

23 Im Jahr 2011 erkannten lediglich die *De-facto*-Regime Abchasiens, Berg-Karabachs und Südossetiens ihre Unabhängigkeit an.

24 Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage im „5+2“-Format, MC.DOC/1/17, 8. Dezember 2017, S. 3, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierundzwanzigstes Treffen des Ministerrats, 7. und 8. Dezember 2017, Wien, 8. Dezember 2017, S. 3-4, unter: <https://www.osce.org/chairsteamship/402209>.

konsolidieren.²⁵ Auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul im Jahr 1999 wurde das Mandat der Mission um Rüstungskontrollmaßnahmen erweitert, darunter die Gewährleistung von Transparenz bei der Beseitigung und Zerstörung russischer Munition und Waffen sowie die Koordinierung der zur Erleichterung des Abzugs und der Zerstörung angebotenen finanziellen und technischen Hilfe.²⁶

Die Statusfrage ist in diesem Konflikt weniger heikel als in den anderen Langzeitkonflikten, da „die transnistrischen Behörden in den 5+2-Verhandlungen als Konfliktpartei uneingeschränkt anerkannt werden“.²⁷ Darüber hinaus ist die Region von einer relativ offenen Grenze geprägt, die „täglich von Hunderten, vielleicht Tausenden, sei es als Tourist oder zum Einkaufen, zur Durchreise oder zu Bildungszwecken, für Geschäfts- oder Familienbesuche, von beiden Seiten aus überquert wird“.²⁸ Eine Lösung der Statusfrage hängt mit der Frage zusammen, ob Transnistrien einen Sonderstatus erhalten und auf dieser Grundlage in einen in irgendeiner Weise föderalisierten moldauischen Staat integriert werden soll und falls ja, wie weit diese Integration gehen sollte. Dies spiegelt sich auch im Mandat der OSZE-Mission in Moldau wider, wenn es um die Ziele der Mission geht:

„Konsolidierung der Unabhängigkeit und Souveränität der Republik Moldau in ihren gegenwärtigen Grenzen und Verstärkung der territorialen Integrität des Staates sowie eine Übereinkunft über einen Sonderstatus der Trans-Dnjestr-Region.“²⁹

Dennoch hofften die Behörden der selbsternannten TMR nach dem Ausbruch des Ukraine Konflikts, dass die Aufnahme Transnistriens in die Russische Föderation in naher Zukunft realisierbar sein würde. 2016 unterzeichnete der damalige Präsident der TMR Jewgeni Schewtschuk ein Gesetz, dass die Implementierung des Ergebnisses des Referendums von 2006 – den Anschluss an Russland – voraussah. Dennoch ist „in Anbetracht der vielfach geäußerten Bestrebungen, der Russischen Föderation beizutreten, [...] in Politik und Gesell-

25 Vgl. OSCE, OSCE Mission to Moldova, Mandate, unter: <https://www.osce.org/mission-to-moldova/mandate>.

26 Vgl. ebenda.

27 Kapanadze/Kühn/Richter/Zellner, a.a.O. (Anm. 1), S. 9.

28 Philip Remler (Principal Drafter)/Atanas Dimitrov/Samuel Goda/Konstanze Jüngling/Nino Kemoklidze/Bidzina Lebanidze/Ida Manton/Sergey Rastoltsev/Sebastian Relitz/Raymond Saner/Hans-Joachim Schmidt/Tanja Tamminen/Oleksandr Tytarchuk/Tony van der Togt/Stefan Wolff/Wolfgang Zellner, *Protracted Conflicts in the OSCE Area. Innovative Approaches for Co-operation in the Conflict Zones*, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, S. 13, unter: http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/Protracted_Conflicts_OSCE_WEB.pdf.

29 KSZE-Mission in die Republik Moldau, CSCE/19CSO/Journal Nr. 3 Anhang 3, in: KSZE, Neunzehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1993, Journal Nr. 3, 4. Februar 1993.

schaft Transnistriens jedoch ein echter Wille zur dauerhaften staatlichen Unabhängigkeit nicht erkennbar“.³⁰ Vor diesem Hintergrund ist – wie Klemens Büscher es formuliert – eine Reintegration der abtrünnigen Region Transnistrien in den moldauischen Staat nicht unrealistisch:

„Es gibt weder unüberbrückbare Mentalitätsdifferenzen noch tief verwurzelten Hass zwischen den Gesellschaften links und rechts des Dnister. Für die Ausgestaltung der Autonomierechte ist ein Kompromiss auf der Basis existierender Föderalismus- bzw. Autonomiemodelle denkbar.“³¹

Das bedeutet jedoch nicht, dass es in der Statusfrage keine Meinungsverschiedenheiten gibt. Dies zeigt sich deutlich, wenn es um das Thema Rüstungskontrolle und VSBM geht. Die OSZE-Mission in Moldau hat in der Vergangenheit eine Reihe von Rüstungskontrollmaßnahmen durchgeführt. In den Jahren 2000 und 2001 zog die Russische Föderation 141 selbstfahrende Artilleriegeschütze und andere gepanzerte Fahrzeuge auf dem Schienenweg ab und zerstörte vor Ort 108 T-64-Panzer und 139 andere durch den KSE-Vertrag begrenzte militärische Ausrüstungsgegenstände.³² Der Abzug wurde von der OSZE-Mission beobachtet und verifiziert. Seit März 2004 kam es jedoch zu keinem weiteren Abzug mehr und so befinden sich noch immer 20.000 Tonnen Munition und einige militärische Ausrüstungsgegenstände in Moldau. Außerdem sind nach wie vor 2.000 russische Soldaten in Transnistrien stationiert, die nicht Teil der offiziellen dreiseitigen Friedenstruppen sind.³³

In den Jahren 2004/2005 arbeitete die OSZE-Mission in Moldau mit Unterstützung russischer und ukrainischer Experten ein detailliertes und individualisiertes Paket von Rüstungskontrollmaßnahmen und VSBM aus. Dieses Paket wurde jedoch nie umgesetzt, „zum Teil deshalb, weil die einheitliche Anwendung der Maßnahmen auf dem gesamten Territorium Moldaus (einschließlich Transnistriens) zu moldauischen Bedenken führte, dass dies den Anschein erwecken könne, Transnistrien genieße Statusgleichheit – wodurch die Statusfrage wieder aufgeworfen würde“.³⁴ Darüber hinaus zögerte die transnistrische

30 Klemens Büscher, 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 Ukraine, SWP-Studie, S 13, Juli 2016, S. 27-45, hier: S. 42, unter: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2016S13_fhs.pdf.

31 Ebenda, S. 45.

32 Vgl. OSCE Mission to Moldova, Factsheet, S. 2, verfügbar unter: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede140715oscecommissionmoldova_sede140715oscecommissionmoldova_en.pdf

33 Vgl. Transnistrien als zweite Krim?, IPG, unter: <http://www.ipg-journal.de/aus-dem-netz/artikel/transnistrien-als-zweite-krim-348/>; Stefan Wolff, The Transnistrian Issue: Moving beyond the Status-Quo, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, Oktober 2012, S. 16-17, unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224472/evidence-stefan-wolff-the-transnistrian-issue.pdf.

34 Remler et al., a.a.O. (Anm 28), S. 18.

Seite, militärisch relevante Informationen an die andere Seite weiterzugeben, da dies als zu heikel angesehen wurde. Ein dritter wichtiger Grund für das Scheitern des VSBM-Vorschlags war das „Kosak-Memorandum“, ein erfolgloser Versuch, den Konflikt zu lösen, das 2003 von Russland vorgelegt worden war. Das Scheitern des Memorandums verhärtete den Streit, und Transnistrien brach die politischen Kontakte zu Chişinău sogar vorübergehend ab.

Es scheint jedoch, als habe die Diskussion über die Statusfrage in jüngster Zeit wieder an Dynamik gewonnen. Bei einem Treffen mit dem damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Sebastian Kurz, im Februar 2017 verpflichtete sich die moldauische Seite, eine politische Strategie und eine Vision für einen Sonderstatus für Transnistrien zu entwickeln.³⁵ Dies ist besonders wichtig, da sich vor dieser Ankündigung „eine klare Vision Moldaus ebenso wenig erkennen [lässt] wie eine realistische Strategie zur Reintegration des östlichen Landesteils“.³⁶ Im Juni 2018 verabschiedete die VN-Generalversammlung die Resolution GA/12030, in der die russische Seite aufgefordert wurde, all ihre Truppen und Waffen unverzüglich aus dem Gebiet der Republik Moldau abzuziehen.³⁷ Die Resolution wurde von der Russischen Föderation, die den Ruf der VN-Generalversammlung in Frage stellte, scharf kritisiert.³⁸

Generell sind jedoch die Haupthindernisse für Fortschritte in den Verhandlungen insgesamt nach wie vor die Statusfragen.³⁹ Es bleibt auch abzuwarten, wie sich die innenpolitischen Spannungen zwischen dem prorussischen Präsidenten Moldaus, Igor Dodon, und Chişinăus proeuropäischer Regierung entwickeln werden. Dodon, der den russischen Behörden im Januar 2017 sogar einen Zeitplan für 2017-2019 mit einem Konzept zur Lösung des Konflikts überreicht hatte – kritisierte die VN-Resolution zum Abzug der russischen Truppen aus Transnistrien.⁴⁰

Der statusneutrale Ansatz und der Transnistrienkonflikt

Obwohl der Streit zwischen Moldau und Transnistrien fast schon ein Paradebeispiel für einen eingefrorenen Konflikt ist (was das Nichtvorhandensein anhaltender Feindseligkeiten angeht), war die Durchführung von VSBM bisher nicht erfolgreich. Deswegen ist es wichtig, vor der Ausarbeitung eines neuen

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

36 Büscher, a.a.O. (Anm. 30), S. 37.

37 Vgl. United Nations, General Assembly, General Assembly Adopts Texts Urging Troop Withdraw from Republic of Moldova, Strengthening Cooperation in Central Asia, GA/12030, 22. Juni 2018, unter: <https://www.un.org/press/en/2018/ga12030.doc.htm>.

38 Vgl. Moldova's president criticizes UN resolution on Russian troops' pullout from Transnistria, TASS, 14. Juli 2018, unter: <http://tass.com/world/1013208>.

39 Vgl. Thomas de Waal, Enhancing the EU's Engagement with Separatist Territories, Carnegie Europe, 17. January 2017, unter: <https://carnegieeurope.eu/2017/01/17/enhancing-eu-s-engagement-with-separatist-territories-pub-67694>.

40 Vgl. Moldova's president criticizes UN resolution on Russian troops' pullout from Transnistria, a.a.O. (Anm. 38).

VSBM-Pakets in diesem Konflikt das politische Umfeld und die Fehler zu verstehen, die 2004/2005 bei dem Vorstoß der OSZE-Mission in Moldau gemacht wurden. Erstens war die politische Situation damals noch nicht reif, da das Kosak-Memorandum erst kurz zuvor im Jahr 2003 gescheitert war, was zu einer Demoralisierung der Konfliktparteien geführt hatte. Zweitens umfasste der Plan das gesamte Gebiet von Moldau und Transnistrien – was eine Gleichbehandlung beider Entitäten darstellte. Doch genau dagegen wehrte sich die Zentralregierung in Chişinău.

Vor diesem Hintergrund könnten die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Konflikt für die „Reife“ sorgen, die für Fortschritte nötig ist. Um das Vertrauen zwischen den beiden Seiten zu stärken, könnte ein neues VSBM-Paket zu weiteren Verbesserungen beitragen. Es gibt im Wesentlichen vier Gründe, warum eine statusneutrale VSBM-Vereinbarung für die Konfliktlösung vorteilhaft sein könnte: Erstens ist der Konflikt zwischen Moldau und Transnistrien kein Konflikt zwischen international anerkannten Staaten. Zweitens sollte ein statusneutraler Ansatz – anders als das Paket von 2004/2005 – eine klare Definition eines begrenzten Anwendungsbereichs beinhalten, der so zugeschnitten werden könnte, dass alle beteiligten Parteien zufrieden sind. Drittens könnte sich ein statusneutraler Ansatz positiv auf die gesamte Konfliktsituation auswirken, da er auch militärische Einheiten jenseits der üblichen konventionellen Streitkräfte einbeziehen könnte. Dies ist deshalb von entscheidender Bedeutung, weil das militärische Potenzial Transnistriens neben der Armee auch verschiedene paramilitärische Einheiten umfasst.⁴¹ Eine statusneutrale VSBM-Vereinbarung könnte sich darüber hinaus auch auf die in Transnistrien stationierten russischen Truppen erstrecken. Ein umfassendes VSBM-Paket ist auch deswegen relevant, weil die TMR selbst in der Lage ist, Kleinwaffen, Mörser und Mehrfachraketenwerfer herzustellen, die in einem zukünftigen Konflikt eingesetzt werden könnten.⁴² Viertens könnten statusneutrale VSBM die Aussichten auf Fortschritte verbessern, indem sie Vertrauen zwischen den Beteiligten aufbauen.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass die dritte staatliche Partei, die – wie in der Ostukraine – einen besonderen Einfluss auf ein *De-facto*-Regime ausübt, nämlich Russland, die TMR nicht anerkannt hat. Zudem hatten staatszentrierte Rüstungskontrollmaßnahmen wie der KSE-Vertrag in der Vergangenheit nur vorübergehend (1999-2004) Einfluss und bezogen sich nur auf den Abzug Russlands, da sich die transnistrischen Behörden nicht als Teil des KSE-Vertrags betrachteten.

Da die letzten Feindseligkeiten zwischen den beiden Seiten jedoch 1992 stattfanden, stellt sich die Frage, ob VSBM eigentlich dringend notwendig sind. Vor diesem Hintergrund könnten die Konfliktparteien zögern, diesen Ansatz

41 Vgl. Büscher, a.a.O. (Anm. 30), S. 34.

42 Vgl. Bernard Aussedat, Wie lassen sich Vertrauen und Sicherheit in Moldau wiederherstellen?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 211-221, hier: S. 212.

überhaupt in Erwägung zu ziehen, da sie Schwierigkeiten haben könnten, seinen unmittelbaren Nutzen zu erkennen. Zudem wäre es eine große Herausforderung, die Russische Föderation davon zu überzeugen, sich an Rüstungskontrollaktivitäten dieser Art zu beteiligen. Russland würde so lange zögern, eine Konfliktlösung und ein neues VSBM-Paket zu akzeptieren, bis Moldau die Idee einer möglichen NATO-Mitgliedschaft aufgibt.

Dennoch besteht nach wie vor Bedarf an Rüstungskontrolle und VSBM, da die vor Ort stationierten Streitkräfte und militärischen Ausrüstungen nach wie vor ein Hindernis für eine mögliche Konfliktlösung darstellen. Es könnte daher sinnvoll sein, die Parteien zur Akzeptanz eines statusneutralen Ansatzes zu ermutigen, da es seit 2016/2017 verstärkt Anzeichen für eine mögliche neue Dynamik in dem Konflikt gibt. Darüber hinaus kann die jüngste VN-Resolution GA/12030 trotz der Uneinigkeit zwischen den Parteien als Impuls für neue Rüstungskontrollgespräche dienen. Auch wenn die Resolution nur mit einer relativ knappen Mehrheit angenommen wurde und die Konfliktparteien sich nicht einig sind, kann der Schluss gezogen werden, dass dieser „eingefrorene Konflikt“ in jüngster Zeit weltweite Aufmerksamkeit erfahren hat. Wenn sie von vermittelnden Drittparteien geschickt formuliert und gehandhabt wird, kann die VN-Resolution als Ausgangspunkt für einen neuen Mechanismus auf dem Weg zur Versöhnung genutzt werden.

Der statusneutrale Ansatz als neuer Impuls für die Konflikte in der Ostukraine und in Transnistrien

Das Ziel statusneutraler Ansätze besteht darin, eine effektive Alternative zu den bestehenden staatszentrischen Rüstungskontroll- und VSBM-Vereinbarungen zu bieten, um auch *De-facto*-Regime oder abtrünnige Regionen einbinden zu können. In Bezug auf die Prinzipien statusneutraler Ansätze sind vor allem zwei besondere Merkmale hervorzuheben: die Förderung von VSBM ohne den Ergebnissen von Statusverhandlungen vorzugreifen sowie die Vermeidung statusbezogener Terminologie.

Interessanterweise ist der Terminologieaspekt in den Fallbeispielen Ostukraine und Transnistrien kein Hindernis. Da sich die Positionen der Konfliktparteien zur Statusfrage nicht wesentlich voneinander unterscheiden, war es relativ einfach, eine gemeinsame Sprache zu finden. Jedoch zeigen beide Fälle auch, dass die Themen VSBM und politischer Status eng miteinander verknüpft sind. In den Minsker Vereinbarungen werden beide im selben Dokument angesprochen, ohne eine klare Aussage darüber zu machen, in welcher Reihenfolge die Vereinbarungen umgesetzt werden sollen. Im transnistrischen Kontext sind die VSBM-Vorschläge von 2004/2005 an der Statusfrage und den ungünstigen politischen Umständen gescheitert.

Gleichwohl ist der Wunsch der DVR und der LVR in der Ostukraine und der TMR in Moldau nach einem unabhängigen Staat oder dem Beitritt zur Russischen Föderation unrealistisch. Da es sich bei keinem der beiden Konflikte um eine Konfrontation zwischen zwei Staaten handelt, sind staatszentrierte VSBM für die Erarbeitung maßgeschneiderter Maßnahmenpakete zur Rüstungskontrolle nicht unbedingt optimal. Eine statusneutrale VSBM-Vereinbarung wäre daher eine geeignetere Alternative. Doch ungeachtet der mehr oder weniger günstigen politischen Umstände für einen statusneutralen Ansatz kann auch dieser keine Früchte tragen, wenn die Konfliktparteien kein allzu großes Interesse daran haben, Vertrauen und ein stabiles Umfeld zu schaffen, sondern stattdessen lieber auf Statusfragen beharren. Oder in den Worten der Autoren des CORE Working Papers: „[D]as Instrument als solches ist stets von den politischen Interessen abhängig, von denen die Gesamtsituation geprägt ist.“⁴³

43 Kapanadze/Kühn/Richter/Zellner, a.a.O. (Anm. 1), S. 35

Umfassende Sicherheit:
die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende
Herausforderungen

Von der Politik zur Praxis – die Bekämpfung des Menschenhandels bei großen Migrations- und Flüchtlingsbewegungen

Einführung

B. war ein nigerianisches Mädchen, gerade einmal knapp über 18 Jahre alt, als wir sie in einer Unterkunft einer süditalienischen NGO trafen, die Opfern von Menschenhandel Hilfe und gesellschaftliche Wiedereingliederung anbietet. Sie war unter dem falschen Versprechen, Arbeit zu finden, nach Italien gebracht worden. Die Menschenhändler versprachen ihr ein besseres Leben – die Wirklichkeit war ein Albtraum sexueller Ausbeutung.

B. ist nicht die einzige. Es ist traurige Realität, dass immer mehr Migrantinnen und Migranten, nachdem sie eine gefährliche und oft lebensbedrohliche Reise überlebt haben, aus den Asyl- und Aufnahmezentren einfach verschwinden und in die Hände von Menschenhändlern geraten, die versuchen, sie für verschiedene Zwecke auszubeuten, z.B. sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Scheinehen. Eine Studie der Internationalen Organisation für Migration (IOM) kam zu dem Schluss, dass mehr als 80 Prozent der nigerianischen Frauen, die mit dem Boot nach Italien kommen, in ganz Europa in die Prostitution verschleppt werden.¹ Salvatore Vella, stellvertretender Generalstaatsanwalt in Agrigent (Sizilien), beklagte, dass viele Asyl- und Aufnahmezentren in Wirklichkeit als „eine Art Warenlager [dienen], in dem Mädchen vorübergehend gelagert werden [...], bevor sie von der Mafia abgeholt werden“.²

Seit Beginn des Anstiegs der Migranten- und Flüchtlingsströme im Jahr 2015 innerhalb und außerhalb der OSZE-Region hat sich das Büro der OSZE-Sonderbeauftragten und -Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels (*Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*, OSR/CTHB) auf die große Gefahr des Menschenhandels bei gemischten Migrantenströmen konzentriert. Auf der Grundlage seiner umfassenden Methodik investierte das OSR/CTHB in Forschung, Politik und wegweisende Programme zum Aufbau von Kapazitäten, um nationalen Behörden dabei zu helfen, den Menschenhandel mit Asylsuchenden und Migranten in der OSZE-Region besser zu erkennen und zu bekämpfen.

1 Vgl. IOM, UN Migration, UN Migration Agency Issues Report on Arrivals of Sexually Exploited Migrants, Chiefly from Nigeria, 21. Juli 2017, unter: <https://www.iom.int/news/un-migration-agency-issues-report-arrivals-sexually-exploited-migrants-chiefly-nigeria>.

2 Trafficking of Nigerian women into prostitution in Europe „at crisis level“, The Guardian, 8. August 2016 (korrigiert am 9. August 2016), unter: <https://www.theguardian.com/global-development/2016/aug/08/trafficking-of-nigerian-women-into-prostitution-in-europe-at-crisis-level> (eigene Übersetzung).

Hintergrund

Es gibt eine international verbindliche Definition von Menschenhandel, die in unterschiedlichem Maße weitgehend in nationales Recht umgesetzt wurde. Gemäß dem Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, das das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Protokoll gegen den Menschenhandel) ergänzt,

„bezeichnet der Ausdruck ‚Menschenhandel‘ die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen.“³

Drei Merkmale werden somit als wesentlich für den Straftatbestand des Menschenhandels angesehen: (a) ein Vorgang oder eine Handlung (Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen); (b) ein bestimmtes „Mittel“, durch das diese Handlung ermöglicht wird (Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Machtmissbrauch, Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat); (c) ein bestimmter „Zweck“ der Ausbeutung, egal welcher Art (z.B. sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungenes Betteln). Wenn es sich bei dem Opfer um ein Kind handelt, ist das Element des „Mittels“ nicht erforderlich; daraus folgt, dass jede Handlung zum Zweck einer Ausbeutung ausreicht, um Kinderhandel als Straftatbestand zu qualifizieren.

Der Menschenhandel in und außerhalb der OSZE-Region nimmt infolge von Krisensituationen wie großen Konflikten, Vertreibung oder humanitären Notlagen zu. Menschenhändler, von grenzüberschreitenden Syndikaten der organisierten Kriminalität bis hin zu einer ganzen Bandbreite an Mittelsmännern und Einzeltätern, profitieren davon, dass die Betroffenen keine wirtschaftlichen Alternativen haben, unter Armut leiden und kaum Zugang zu Bildung

3 Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität, Artikel 3a), in: BGBl. III. Ausgegeben am 29. Dezember 2005, Nr. 220, S. 3, unter: <https://www.un.org/depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2-oebgbl.pdf>.

und Gesundheitsversorgung haben. Obwohl Ausbeutung entlang der Migrationsrouten auch in anderen Formen und Kontexten stattfinden kann, werden Menschen, die sich auf der Flucht befinden, aufgrund ihrer erhöhten Verwundbarkeit eher Opfer einer Ausbeutung im Kontext des Menschenhandels.

Von der Forschung zur praktischen Hilfe: Ziele, Instrumente und Methoden

Das OSR/CTHB wurde 2006 mit Beschluss Nr. 03/06 des OSZE-Ministerrats ins Leben gerufen. Mit der Einsetzung eines/r OSZE-Sonderbeauftragten verliehen die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten der Organisation eine starke Stimme, um die Agenda zur Bekämpfung des Menschenhandels auf regionaler und internationaler Ebene voranzubringen. Als Teil des OSZE-Sekretariats decken die Aktivitäten des OSR/CTHB das gesamte Spektrum der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels ab, darunter auch Programme zur Verbesserung von Schutz- und Präventionsmechanismen für Opfer, zur Strafverfolgung der Täter sowie zum Aufbau von Partnerschaften zwischen den relevanten Akteuren.

Die Aktivitäten des OSR/CTHB wurden als Reaktion auf den Menschenhandel im Zusammenhang mit Migration als Teil einer umfassenderen Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels konzipiert. Da die Art und Weise, *wie* das Büro arbeitet, die Grundlage für das ist, *was* das Büro tut, ist es wichtig, zunächst die Arbeitsweise des Büros im Allgemeinen darzustellen, bevor sein Engagement im Bereich Migration im Besonderen erörtert wird. In seiner fast 15-jährigen Existenz hat das OSR/CTHB erfolgreich eine kohärente Methodik für seine Arbeit entwickelt. Eine fundierte Arbeitsmethodik stellt sicher, dass die Aktivitäten nicht im luftleeren Raum durchgeführt werden, ohne sie auf ihre Wirkung und ihre Relevanz zu prüfen. Die gilt insbesondere dann, wenn es um die Komplexität des Menschenhandels geht.

Auf der obersten Ebene hilft das OSR/CTHB den Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen im Kampf gegen den Menschenhandel, insbesondere jener, die im OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels enthalten sind.⁴ Im Einzelnen verfolgt das OSR/CTHB drei Hauptziele:

4 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 557 über den Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels, PC.DEC/557, 24. Juli 2003, unter: <https://www.osce.org/actionplan>; gebilligt vom Ministerrat mit Beschluss Nr. 2/03, Bekämpfung des Menschenhandels, MC.DEC/2/03, 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. 37-64, unter: <https://www.osce.org/mc/40533>.

- *Aufklärung der Öffentlichkeit* über und Förderung der politischen Aufmerksamkeit für die Bekämpfung des Menschenhandels in all seinen Formen, u.a. durch die Repräsentation der OSZE auf höchster politischer und diplomatischer Ebene;
- *Sicherstellung der Koordination der gesamten Arbeit der OSZE* bei der Bekämpfung des Menschenhandels in allen drei Dimensionen der OSZE, den bestehenden OSZE-Strukturen und den OSZE-Feldoperationen sowie gegenüber externen Partnern;
- *Ermittlung und Förderung vielversprechender Praktiken* bei der Bekämpfung des Verbrechens, um sie länder- und regionenübergreifend zugänglich und umsetzbar zu machen

Zur Verwirklichung dieser Ziele stehen dem OSR/CTHB verschiedene Instrumente zur Verfügung:

- *der Dialog auf hoher Ebene mit Regierungschefs und nationalen Behörden*, der u.a. im Rahmen von Länderbesuchen, deren Hauptziel es ist, sich über bewährte Praktiken und Möglichkeiten für die Teilnehmerstaaten zu informieren, sowie im Rahmen eines regelmäßigen Austauschs von Expertenwissen mit nationalen Koordinatoren und Berichterstattern über Menschenhandel im OSZE-Gebiet und darüber hinaus, geführt wird;
- *gezielte Forschung über sich abzeichnende Muster des Menschenhandels*, um eine fundierte politische Beratung zu gewährleisten (Menschenhandel ist ein Verbrechen, das sich ständig weiterentwickelt und durch verschiedene Formen der Ausbeutung gekennzeichnet ist, und Menschenhändler entwickeln unterschiedliche Vorgehensweisen, die im Laufe der Zeit immer ausgefeilter werden);
- *Workshops, Schulungen und regionale Veranstaltungen* mit dem zweifachen Ziel, einerseits bei runden Tischen und Seminaren (u.a. mit Angehörigen von Strafverfolgungsorganen, die auf die Bekämpfung von Menschenhandel und Cyberkriminalität spezialisiert sind, sowie mit NGOs und Vertretern des Privatsektors) Expertenwissen einzuholen und andererseits den Einsatz neuer Instrumente zu fördern und sie vor Ort zu erproben;
- *die Allianz gegen den Menschenhandel⁵* und ihre Expertentreffen als multidisziplinäres Forum für den Austausch und für Beratungen zwischen Experten und Regierungen, dem Privatsektor, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft sowie die Mitgliedschaft des OSR/CTHB in der Interinstitutionellen Koordinierungsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (*United Nations Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons*, ICAT) der Vereinten Nationen, einem von den Ver-

5 Für weitere Informationen hierzu siehe: OSCE, Alliance against Trafficking in Persons, unter: <https://www.osce.org/secretariat/107221>.

einten Nationen beauftragten politischen Forum zur Stärkung der Kooperation bei der Bekämpfung des Menschenhandels innerhalb der internationalen Gemeinschaft.

Diese Ziele und Instrumente stehen im Mittelpunkt der Methodik des OSR/CTHB: Sobald ein konkretes Problem identifiziert ist – beispielsweise eine Technologie, die sowohl ein Nachteil als auch ein Vorteil im Kampf gegen den Menschenhandel generell oder den Menschenhandel zum Zweck der erzwungenen Verübung von Straftaten sein kann –, verlagert sich der Ansatz des OSR/CTHB von der Forschung auf technische Hilfestellung, oder, mit anderen Worten, er geht von der Politik zur Praxis über. Zunächst befasst sich das OSR/CTHB mit der Erforschung und Analyse neuer Trends im Menschenhandel auf nationaler und regionaler Ebene, um dann in einem zweiten Schritt fundierte strategische Empfehlungen und Leitlinien zur Bekämpfung dieser Trends zu entwickeln. Schließlich unterstützt es die Vermittlung dieser Informationen vor Ort mit einer Vielzahl von Maßnahmen – von technischer Hilfestellung bis zum Kapazitätsaufbau –, damit diese Informationen in die Praxis umgesetzt werden können.

Entsprechend seiner partnerschaftsorientierten und zielgerichteten Ausrichtung fördert das OSR/CTHB integrative und mehrgleisige Maßnahmen zur Bekämpfung bestehender und neu auftretender Formen des Menschenhandels. Das Ziel ist letztendlich, nachhaltige, auf Menschenrechtsprinzipien beruhende Konzepte zur Bekämpfung des Menschenhandels zu entwickeln, die adäquat und effektiv umgesetzt werden können.

Bei der Reaktion auf die ungewöhnlich großen Migranten- und Flüchtlingsbewegungen, die 2015 einsetzten, konnte das Instrumentarium des OSR/CTHB einmal mehr seine Relevanz bei der Erarbeitung sinnvoller Antworten auf die mit dem Menschenhandel verbundenen Risiken unter Beweis stellen.

Menschenhandel im Kontext von Migration

Im Jahr 2015 bezifferte Frontex, die für die Außengrenzen zuständige Agentur der Europäischen Union, die Zahl illegaler Grenzübertritte auf mehr als 1,8 Millionen, die mit schätzungsweise einer Million Personen in Zusammenhang gebracht wurden – nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) mehr als 4,5-mal so viele Ankünfte wie 2014. Diese Zahl entspricht – zur Veranschaulichung – der Gesamtbevölkerung von Wien. Obwohl die Migrationszahlen in Europa nach dem Höhepunkt der in den folgenden zwei Jahren registrierten Ankünfte drastisch zurückgegangen sind, verzeichnete das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) zwischen 2015 und 2017 immer

noch über drei Millionen erstmalige Asylbewerber, allein 649.855 davon im Jahr 2017.⁶

Menschenhandel überschneidet sich oft mit Migration. Auch wenn die Straftat als solche innerstaatlich, d.h. innerhalb der Grenzen eines Landes, verübt werden kann, handelt es sich bei fast der Hälfte aller dokumentierten Opfer von Menschenhandel um ausländische Migrantinnen und Migranten, die überwiegend in Prostitution und Zwangsarbeit landen. Die Ursachen für das Überschreiten einer Grenze können das Fehlen sinnvoller sozioökonomischer Alternativen oder vernünftiger Überlebensebenen oder auch eine aus einer humanitären Krisen entstandene Notlage sein. Viele Menschen sind gezwungen – oder in täuschender Absicht dazu verleitet worden – sich auf eine Reise zu begeben, die in die Ausbeutung führt. Andere werden vielleicht unterwegs aufgrund ihrer besonderen Verwundbarkeit ausgebeutet und ihrer grundlegenden Schutzmechanismen und Rechte beraubt (wie im Fall der Migranten, die sich in jüngster Vergangenheit auf dem Weg nach Libyen befanden oder das Land durchquerten). In anderen Fällen sind von Asylsuchenden bevölkerte Flüchtlingslager in den Registrierungsländern häufige Stätten, in der Menschenhändler ihre Opfer finden.⁷

Frauen, Kinder und junge Erwachsene sind besonders gefährdet, dazu gezwungen zu werden, den Forderungen derjenigen Folge zu leisten, die ihnen einen sicheren Weg in ein besseres Leben versprechen. Das Europäische Zentrum für Migrantenschmuggel (*European Migrant Smuggling Centre*, EMSC) schätzte im Januar 2016, dass mehr als 10.000 Migrantenkinder vermisst werden. Laut Věra Jourová, EU-Kommissarin für Justiz, Verbraucherschutz und Gleichstellung, besteht für diese Kinder ein hohes Risiko, dass sie von kriminellen Banden verschleppt und ausgebeutet werden. Bei der 17. Konferenz der Allianz gegen den Menschenhandel im Jahr 2017 betonten die Redner, dass die Krisen innerhalb und außerhalb der OSZE-Region das Risiko, Opfer von Menschenhandel zu werden, dramatisch erhöhen, wobei viele Kinder „weiche Ziele“ für kriminelle Netzwerke und einzelne Menschenhändler darstellen. Auf dem Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension am 28. und 29. Mai 2018 in Wien zum Thema „Kinderhandel – von der Verhütung zum Schutz“ betonten Experten erneut die Notwendigkeit, den Schutz aller unbegleiteten Minderjährigen durch schnelle Identifizierung und sofortige Hilfe zu gewährleisten und dabei ihre spezifischen Bedürfnisse und das Wohl des Kindes zu berücksichtigen. Diese Empfehlungen wurden bei der Verabschiedung von OSZE-Ministerratsbeschluss Nr. 6/2018 in Mailand hervorgehoben. In dem Beschluss weisen die OSZE-Teilnehmerstaaten mit großer Sorge auf die

6 Vgl. Asylum in the EU Member States, 650,000 first-time asylum seekers registered in 2017, eurostat newsrelease 47/2018, 20. März 2018, unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8754388/3-20032018-AP-EN.pdf/50c2b5a5-3e6a-4732-82d0-1caf244549e3>.

7 Vgl. Siddharth Kara, *Modern Slavery. A Global Perspective*, New York 2017, S. 30-31.

in den letzten Jahren große Zahl unbegleiteter Kinder hin, die durch Menschenhandel besonders gefährdet sind.⁸

In Krisenzeiten tauchen allzu oft Geschäftemacher auf, die versuchen, aus dem Elend und der Schutzlosigkeit anderer Menschen Profit zu schlagen. Menschen, die völlig schutz- und chancenlos sind, sind eine leichte Beute für Menschenhändler, die sie mit Hilfe von Drohungen und Täuschungen aus Profitgier in ihre Gewalt bringen. Durch die Verschärfung der Einwanderungspolitik sind die Migrationsrouten nun oft länger, teurer und noch lebensbedrohlicher geworden. Zudem haben die Einschränkungen der Möglichkeiten einer legalen Migration ungewollt Menschenschmugglern und Menschenhändlern in die Hände gespielt.⁹

Der Menschenhandel im Zusammenhang mit Migrationsbewegungen ist so weit verbreitet, dass die Begriffe *Menschenschmuggel* und *Menschenhandel* mittlerweile für viele austauschbar geworden sind. Jedoch handelt es sich dabei nach wie vor um zwei verschiedene Straftaten, wie von internationalen Organisationen und Praktikern in diesem Bereich wiederholt betont wurde. Menschenschmuggel bedeutet zumindest im Prinzip, dass „eine internationale Grenze von einer Person überquert wird, die aus freien Stücken einen Schmuggler dafür bezahlt, dass er ihr die Einreise in einen Staat ermöglicht“.¹⁰ Menschenhandel hingegen beinhaltet laut Artikel 3 des VN-Protokolls stets eine Form von Nötigung durch physischen oder psychischen Zwang, der zum Zwecke der Ausbeutung des Opfers ausgeübt wird. Im Gegensatz zum Menschenschmuggel kann Menschenhandel also durchaus auch innerhalb der Grenzen eines Landes stattfinden.¹¹

Obwohl in der Theorie die Beziehung zwischen dem Schmuggler und dem Migranten in dem Moment endet, in dem die Person ein anderes Land betreten hat, gibt es zahlreiche Belege dafür, dass Schmuggler illegale Migranten nach der Ankunft ausbeuten, indem sie sie bedrohen und zusätzliche Gebühren fordern. Menschenhandel ist daher oft eine direkte Konsequenz des Menschenschmuggels in gemischten Migrationsströmen.

Auch Asyl kann mit Menschenhandel verbunden sein. Zwar sind nicht alle Opfer von Menschenhandel Flüchtlinge, doch je nach den Umständen können einige Opfer von Menschenhandel zur Erlangung des Flüchtlingsstatus gemäß der Flüchtlingskonvention von 1951 oder regionalen Flüchtlingsabkommen berechtigt sein. Artikel 1A(2) der Konvention definiert „Flüchtling“ als eine

8 Beschluss Nr. 6/18, Verstärkung der Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung des Kinderhandels, auch des Handels mit unbegleiteten Minderjährigen, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfundzwanzigstes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2018, Mailand, 7. Dezember 2018, S. 37-40, unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/d/445018.pdf>.

9 Vgl. Madina Jarbussynova, Migration und Menschenhandel: Untrennbar miteinander verbunden, in: Sicherheitsgemeinschaft 3/2016, 1. Dezember 2016, unter: <https://www.osce.org/de/magazine/315241>.

10 Ebenda.

11 Vgl. ebenda; siehe ebenso Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, Artikel 3a), a.a.O. (Anm. 3).

Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich 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“.¹² Die UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 7, die als eine Anleitung für die Anwendung von Artikel 1A(2) auf Opfer oder potenzielle Opfer des Menschenhandels gedacht sind, legen fest, wann die Flüchtlingsdefinition der Konvention von 1951 auf Opfer von Menschenhandel und auf Personen, die von Menschenhandel bedroht sind, Anwendung findet. Gemäß den Richtlinien sind Opfer von Menschenhandel oder Personen, die befürchten, Opfer von Menschenhandel zu werden, dann Flüchtlinge, wenn alle Merkmale der Flüchtlingsdefinition in Artikel 1A(2) des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge erfüllt sind, d.h. wenn sie „eine begründete Furcht vor Verfolgung“ in ihrem Herkunftsland haben, in dem der Staat nicht in der Lage oder willens ist, sie zu schützen.¹³

In einigen Fällen kann es vorkommen, dass Einwanderungsbehörden oder Gerichte Opfer von Menschenhandel nicht als schutzberechtigte Flüchtlinge oder als Personen mit Anspruch auf einen subsidiären oder ergänzenden Schutzstatus erkennen. Um sicherzustellen, dass Opfern von Menschenhandel der internationale Schutz als Flüchtling, den sie benötigen, auch gewährt wird, betonen internationale in diesem Bereich tätige Praktiker nachdrücklich, dass Asylbehörden in der Lage sein müssen, den Zusammenhang zwischen Menschenhandel und der Notwendigkeit des Flüchtlingsschutzes zu erkennen. Diese Form des gesetzlichen Schutzes trägt dazu bei, die Anfälligkeit von Menschen gegenüber dem Menschenhandel an ihrem neuen Aufenthaltsort zu reduzieren. Staaten tragen somit auch die Verantwortung dafür, Flüchtlinge und Asylsuchende in ihrem Hoheitsgebiet davor zu schützen, Opfer von Menschenhandel zu werden.¹⁴

Wie wir gesehen haben, verschwimmen die im Völkerrecht definierten Kategorien bisweilen angesichts der Komplexität heutiger Migration. Wie jedoch in zahlreichen Debatten immer wieder hervorgehoben wurde, ist die Art und

12 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, Artikel 1A(2), in: UNHCR, 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. 4-39, hier: S. 6, unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK_Pocket_2015_RZ_final_ansicht.pdf.

13 Vgl. UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz: Anwendung des Artikels 1A(2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge auf die Opfer von Menschenhandel und entsprechend gefährdete Personen, HCR/GIP/06/07, 7. April 2006, Punkt 6, S. 3-4, und Punkt 13, S. 6., unter: <https://www.refworld.org/docid/47fdafad.html>.

14 Zu weiteren Informationen zum Zusammenhang zwischen Menschenhandel und Flüchtlingen, siehe Trafficking in Persons and Refugee Status, in: ICAT, issue brief no. 3, September 2017, unter: <http://icat.network/sites/default/files/publications/documents/ICAT-IB-03-V.2.pdf>.

Weise, wie Menschen in Bewegung kategorisiert und wie diese Kategorien angewandt werden, von entscheidender Bedeutung, da sie zu sehr unterschiedlichen Reaktionen führen kann – von der Abschiebung bis hin zum Anspruch auf internationalen Schutz, Hilfeleistungen und Reintegrationsmaßnahmen.¹⁵ Vor diesem Hintergrund hat die OSZE die komplexen Phänomene des Menschenhandels sowie der großen Bewegungen von Migranten und Flüchtlingen untersucht. Nur wenn der Zusammenhang zwischen ihnen erkannt, verstanden und analysiert wird, können staatliche und nichtstaatliche Akteure besser auf sie reagieren. Seit Beginn der Migrationskrise hat das OSR/CTHB die Bemühungen der OSZE in diese Richtung geleitet.

Das Migrationsprogramm des OSR/CTHB

Effektive Antworten beginnen mit gründlicher Forschung. Entsprechend dem weiter oben dargestellten methodischen Vorgehen führte das OSR/CTHB Erkundungsbesuche in den Ländern durch, die von 2015 bis 2017 am stärksten von großen Migranten- und Flüchtlingsbewegungen betroffen waren. Im Zuge der Bedarfsanalyse besuchte das Büro Aufnahme-, Identifizierungs- und Transitzentren im Mittelmeerraum, in der Türkei, Italien und Griechenland, sowie entlang der sogenannten Balkanroute durch Serbien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Bulgarien. Im Sommer 2017 führten Experten in ausgewählten Einrichtungen für die Erstidentifizierung und Erstaufnahme in Südsizilien, Lampedusa, Pozzallo, Regusa und Catania, eine ausführliche Bedarfsanalyse durch.

Die Beobachtung der Situation vor Ort in der gesamten OSZE-Region war von unschätzbarem Wert, allein weil sie das schiere Ausmaß der Herausforderungen vor Augen führte, vor denen die örtlichen Behörden bei der Versorgung großer Ströme von Menschen in Not mit Nahrung, Schutz und Unterkunft standen. In Flüchtlingslagern in Gaziantep (Türkei), auf der Insel Lesbos (Griechenland) sowie in anderen Orten arbeiten Ersthelfer unter oft schwierigen Umständen, um Migranten und Asylsuchenden zu helfen und ihnen Schutz zu bieten. Ebenso wurden durch den Kontakt mit engagierten Ersthelfern, von deren gewissenhafter Arbeit vor Ort oft gar nicht berichtet wird, vorbildliche Praktiken gesammelt.

Derartige Informationsbesuche ermöglichten es der OSZE außerdem, sich aus erster Hand von den Fortschritten der Behörden bei der Identifizierung potenzieller Opfer unter den gemischten Migranten- und Flüchtlingsströmen zu überzeugen. Die Ergebnisse bestätigten, dass auf lokaler Ebene zwar erhebliche Anstrengungen unternommen werden und exzellente Praktiken vorhanden sind, jedoch noch Potenzial besteht, die Kapazitäten der an vorderster Front

15 Vgl. Claus K. Meyer/Sebastian Boll, Editorial: Categorising Migrants: Standards, complexities, and politics, *anti-trafficking review* 11/2018, S. 1–14, S. 2, unter: <https://www.antitraffickingreview.org/index.php/atrjournal/issue/view/19>.

arbeitenden Einsatzkräfte zu erhöhen, um bei der Überprüfung solcher Ströme Opfer von Menschenhandel sofort identifizieren zu können. Diese Erkenntnisse bildeten die Grundlage für den im Januar 2018 veröffentlichten Bericht des OSR/CTHB über die Arbeit und die Rolle der Einrichtungen zur Erstidentifizierung und Erstaufnahme bei der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels.¹⁶ Das OSR/CTHB untersuchte sämtliche Etappen des typischen Weges eines Migranten vom Aufbruch bis zur endgültigen Feststellung seines Status, da es oftmals gerade während dieser kritischen Phasen möglich ist, Opfer zu identifizieren und angemessen weiterzuleiten, damit ihnen geholfen wird.

Der Bericht stellt zunächst fest, dass eine aufeinander abgestimmte, mehrere Behörden umfassende Struktur erforderlich ist, um den Bedürfnisse der Opfer von Menschenhandel gerecht zu werden und das Risiko für potenzielle Opfer von Menschenhandel unter den Migranten, ungeachtet ihres Status oder ihrer Ansprüche, zu verringern. Wird dieser Ansatz nicht umgesetzt, besteht die Gefahr, dass die Vulnerabilität eines großen Teils von Menschen vernachlässigt wird, die dadurch Menschenhändlern in die Hände fallen könnten. Wenn es nicht gelingt, potenzielle Opfer von Menschenhandel zu identifizieren und zu schützen, können kriminelle Aktivitäten blühen und gedeihen.

Der Schlüssel ist ein besseres Screening an den Einreisepunkten. Aufgrund der Scheu der Opfer, sich zu erkennen zu geben, muss die Identifizierung proaktiv und nicht reaktiv erfolgen. Ausreichend Zeit sowie geeignete Instrumente sind von wesentlicher Bedeutung, wenn es darum geht, Gefährdungen und besondere Bedürfnisse zu erkennen, vor allem bei Personen, die versuchen, unsichtbar zu bleiben oder nicht erfasst zu werden. Zurzeit werden solche Gefährdungen nicht ausreichend erkannt, entweder aus Zeitmangel oder weil die geeigneten Instrumente nicht vorhanden oder nicht aufeinander abgestimmt sind oder in manchen Fällen schlicht nicht eingesetzt werden. Darüber hinaus sollte das Mandat aller an den Identifizierungs- und Registrierungsverfahren beteiligten Stellen einen starken Akzent auf die Gefahr des Menschenhandels in allen Phasen des Verfahrens legen.

Der Bericht plädiert dafür, einen solchen inklusiven Mechanismus sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene durch formale Protokolle und Richtlinien zu regulieren. Dabei sollten allen in den Aufnahmeeinrichtungen tätigen Personen, darunter medizinisches Personal, Sozialarbeiter sowie Angehörige der Strafverfolgungsbehörden, klare Rollen zugewiesen werden, wobei den lokalen Behörden eine übergeordnete Koordinierungsaufsicht übertragen werden sollte. Die bereichsübergreifende Zusammenarbeit zwischen Staatsanwalt-

16 OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *From Reception to Recognition: Identifying and Protecting Human Trafficking Victims in Mixed Migration Flows. A Focus on First Identification and Reception Facilities for Refugees and Migrants in the OSCE Region*, Wien 2017, unter: <https://www.osce.org/secretariat/367061>.

schaften, Einwanderungsbehörden und auf die Bekämpfung des Menschenhandels spezialisierten NGOs sollte gesetzlich formalisiert und damit zur Norm werden.

Zur Entwicklung einer solchen institutionenübergreifenden Kooperation begann das OSR/CTHB zunächst mit der Ausarbeitung politischer Strategien und ist zurzeit damit befasst, Leitlinien für die an vorderster Front Arbeitenden auszuarbeiten, mit denen ihnen geholfen werden soll, Hindernisse bei der Identifizierung und beim Schutz von Menschenhandelsopfern zu überwinden. Aufeinander abgestimmte und standardisierte Verfahren können die effektive und institutionenübergreifende Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels mit Migranten bereits in den frühen Phasen der ersten Identifizierung und Aufnahme von Migranten entscheidend erleichtern. Hervorragende Praktiken existieren bereits, doch sind sie allzu oft auf einen bestimmten Ort oder eine einzelne Region beschränkt. Diese Praktiken sind in den OSZE-Leitlinien erfasst, damit sie aufgewertet und umfassender angewendet werden. In Zukunft wird es möglich sein, die OSZE-Leitlinien für die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels innerhalb gemischter Migrationsströme an jeden nationalen Kontext anzupassen, da die ihnen zugrundeliegenden Prinzipien der Zusammenarbeit universell sind. Sie sollen als wichtiges Instrument und Medium zur Schulung von Einsatzkräften an vorderster Front in der gesamten OSZE Verwendung finden. Nur wenn einheitliche Standards der Zusammenarbeit angewendet und dieselben Prinzipien zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedet werden, ist es möglich, Opfer davor zu bewahren, durch die Maschen des Systems fallen.

Ein neuartiges Training zur Bekämpfung des Menschenhandels: der Aufbau einer institutionenübergreifenden Kooperation

Ein weiteres Beispiel für das Engagement des OSR/CTHB bei der Bekämpfung des Menschenhandels im Zusammenhang mit Migration ist sein simulationsgestütztes Ausbildungsprogramm. Mit Unterstützung der italienischen Regierung, der Carabinieri und einer Vielzahl lokaler, regionaler und internationaler Partner konnte die OSZE sich intensiv mit der Entwicklung praktischer und praxisorientierter technischer Hilfe befassen. Die simulationsgestützte Übung, die im *Center of Excellence for Stability Police Units (CoESPU)* in Vicenza als innovatives Trainingsprojekt zur Bekämpfung des Menschenhandels entlang der Migrationsrouten ins Leben gerufen wurde, soll die transnationalen Reaktionen auf den Menschenhandel im Migrationskontext verbessern.

Nach einem Tag intensiver Diskussionen über theoretische, methodische und technische Aspekte von Maßnahmen gegen den Menschenhandel nahmen Praktiker an einer viertägigen Simulationsübung auf dem Gelände des Zent-

rum teil. Ziel einer solchen Übung ist es, die praktische Zusammenarbeit sowie gemeinsame Lösungen für die Identifizierung der Opfer von Menschenhandel und die Strafverfolgung zu fördern. Die Übung unterstreicht die Rolle von Finanzaermittlungen als beste Methode zur Zerschlagung komplexer krimineller Organisationen. Realitätsnahe Drehbücher, die von Schauspielern vorgelesen werden, gewährleisten die realistische Gestaltung der Simulationen. Experten coachen die Teilnehmer darin, wie sie am besten auf Situationen reagieren, während sich diese vor ihnen abspielen.

Bisher wurden mehr als 300 Kriminal- und Finanzaermittler, Staatsanwälte, Arbeitsinspektoren, Anbieter sozialer Dienste und Journalisten aus fast allen OSZE-Teilnehmerstaaten auf diese Weise darin geschult, einen institutionenübergreifenden Ansatz zur Identifizierung von Opfern von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und der Zwangsarbeit aus gemischten Migrationsströmen zu entwickeln. Eine regionale Übung für russischsprachige Praktiker wurde im September 2018 in Astana (Kasachstan) abgehalten. Die Fähigkeit, schnell mit einer solchen praktischen und ergebnisorientierten Initiative zu reagieren, ist ein Beleg für die komparativen Vorteile der OSZE in dieser Hinsicht. Gegenwärtig werden Pläne dafür entwickelt, das jetzige Modell der Lehrgänge zur Bekämpfung des Menschenhandels auf die OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum auszuweiten.¹⁷

Fazit

In der Sicherheit der Unterkunft in Sizilien, die ihr vorübergehend Schutz bietet, denkt B. über die Bedeutung von Sicherheit und Vertraulichkeit als Grundvoraussetzung dafür nach, dass Migranten sich melden und ihre Menschenhändler anzeigen. B. hat die Kraft gefunden, dies zu tun, und arbeitet mit den Strafverfolgungsbehörden zusammen. Sie profitiert auch von der langfristigen Unterstützung und der sozialen Einbindung. Viele Stimmen bleiben jedoch ungehört, und über zu viele Geschichten wird nicht berichtet. Gequält von den Erinnerungen an schreckliche Erlebnisse, die sie verzweifelt zu vergessen suchen, werden andere Mädchen wie B. über ihre Erlebnisse nur dann sprechen, wenn sie sich sicher fühlen und wissen, dass ihre Ausbeuter sie nicht beobachten und sie nicht bedrohen können. Proaktive Ermittlungen, angemessene Reaktionen der Strafjustiz auf Menschenrechtsverletzungen sowie Aufnahme Maßnahmen, die traumatische Erlebnisse berücksichtigen, können die notwendigen Bedingungen dafür schaffen, dass Migranten, die Opfer von Menschenhandel sind, den Behörden dabei helfen, Menschenhändler zu identifizieren, und dabei Unterstützung erhalten.

Mit dem Ziel, über das Risiko für Migranten, Opfer von Menschenhandel zu werden, aufzuklären und den Stimmen der Opfer Gehör zu verschaffen, hat das

17 Zu weiteren Informationen hierzu siehe OSCE, Combating Human Trafficking along Migration Routes, unter: <https://www.osce.org/projects/cthblixex>.

OSR/CTHB einige der wichtigsten Transit- und Aufnahmezentren für Migrantinnen und Migranten in der OSZE-Region besucht. Durch Gespräche mit Dutzenden von Experten vor Ort und infolge der dadurch gewonnenen Erkenntnisse, worin die gemeinsamen Herausforderungen bei der Bekämpfung des Menschenhandels grundsätzlich liegen, konnte das Büro den nationalen Behörden maßgeschneiderte Politikempfehlungen und technische Unterstützung zur Überwindung einiger der Hindernisse bei der Identifizierung von Opfern und Tätern anbieten.

Trotz der Größe und des Umfangs der Herausforderungen, vor denen die OSZE-Region in diesem Zusammenhang steht, konnte dank des umfassenden Instrumentariums der OSZE zur Förderung der Sicherheit und dank des partnerschaftsorientierten Ansatzes des OSR/CTHB ein wichtiger Beitrag dazu geleistet werden, auf die Geißel des Menschenhandels aufmerksam zu machen und sie einzudämmen. Dies sind wir an allererster Stelle den vielen Menschen wie B. schuldig, die Opfer dieses schweren Verbrechens geworden sind.

Gegen die Hexenjagd bei der Aufnahme von Schutzsuchenden: das „Triester Modell“

Einführung

Der große Strom von Migranten, die infolge bewaffneter Konflikte, innerer Unruhen, von Wirtschaftskrisen oder Terrorismus aus ihren Ländern nach Europa fliehen, ist ein Phänomen, das auf die frühen 1990er Jahre zurückgeht.

Es begann mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion Anfang der 1990er Jahre, gefolgt von der Auflösung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) im selben Jahrzehnt.

Diese erste Fluchtwelle notleidender Menschen, ausgelöst durch eine Mischung aus extremer Armut, inneren Unruhen und der Entstehung terroristischer Gruppen, stieg zu Beginn des neuen Jahrtausends mit den zeitgleich auftretenden Krisen im Nahen und Mittleren Osten, in Afghanistan und im Irak, sowie in der afrikanischen Diaspora südlich der Sahara weiter an.

Das Phänomen verschärfte sich Ende 2010 durch den „Arabischen Frühling“, der sich im östlichen und nördlichen Teil der Mittelmeerküste ausbreitete.

In jüngster Vergangenheit setzte die Öffnung der sogenannten Balkanroute im Jahr 2015, über die Hunderttausende von Menschen aus dem Nahen und Mittleren Osten über die Balkanländer in die Europäische Union (EU) gelangten, einen Teufelskreis aus politisch aufgeheizten Debatten in Gang, der die EU und ihr an den Menschenrechten ausgerichtetes Erbe in ihren Grundfesten noch immer erschüttert.

Dies hatte zur Folge, dass das Thema Einwanderung 2015, auf dem Höhepunkt der humanitären Krise, an die Spitze der Sorgenliste europäischer Bürger kletterte: 58 Prozent der Europäer sagten seinerzeit, Einwanderung sei das wichtigste Problem, mit dem die EU konfrontiert sei.¹

Seitdem ist Migration zum wichtigsten – und mitunter einzigen – Thema in der politischen Arena in ganz Europa und außerhalb Europas geworden. Es hat wichtige Abstimmungen wie das britische Brexit-Referendum und die jüngsten Wahlen in Österreich, Frankreich, Deutschland, der Tschechischen Republik, Ungarn und Italien beeinflusst, bei denen einwanderungsfeindliche Parteien an Boden gewonnen haben und die Mainstream-Parteien oftmals auf den Zug der Forderungen nach einer restriktiveren Migrationspolitik aufgesprungen sind.

1 Vgl. European Commission, European Political Strategy Centre, 10 Trends Shaping Migration, S. 20, unter: https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-shaping-migration_en.

Obwohl es sich bei den Neuankömmlingen in erster Linie um Menschen handelte, die Schutz suchten, stellten viele EU-Mitgliedstaaten ihre Migrationskonzepte von Integration auf Repression um. Damit gaben sie dem Druck der manipulierten öffentlichen Meinung² nach und lenkten so von den vielen sozialen und wirtschaftlichen Problemen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Rezession und der zunehmenden Verarmung der Mittelschicht ab.³

Die „Festung Europa“⁴ verstärkte sowohl ihre Ost- als auch ihre Südgrenze und ebnete damit einem Kampf aller gegen alle den Weg, der seitdem indirekt das Schengener Abkommen bedroht.

Die Ostgrenze wurde durch die Errichtung kilometerlange Stacheldrahtzäune geschützt, wodurch das Recht auf Schutz aufgehoben wurde, während gleichzeitig Such- und Rettungsschiffe nichtstaatlicher Organisationen (*Non-governmental Organizations*, NGOs) das Mittelmeer absuchten und auf die Erlaubnis warteten, die Migranten von Bord gehen zu lassen.

In diesem Szenario wird deutlich, dass es noch immer keine vernünftige und faire Politik zur Steuerung des Zustroms von Migranten – sowohl von Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen fliehen, als auch von Schutzsuchenden – gibt, obwohl sie ist dringend erforderlich ist.

Jedes europäische Land plant und handelt kurzfristig und berücksichtigt nur die Bedürfnisse seiner Bevölkerung. Die politischen Führer schlagen politische Maßnahmen vor, die oft nur aus Schlagworten bestehen. Dem vermeintlich progressiven Slogan „Helft ihnen in ihrer Heimat“ wird mit einem knappen „Schiebt sie alle ab“ entgegnet. Beides ignoriert die Komplexität eines Phänomens, das eine solide, entschlossene und langfristige Strategie erfordert, wenn es richtig gehandhabt werden soll.

All dies findet in ganz Europa statt, nicht nur innerhalb der EU, die in den letzten 25 Jahren die Belastbarkeit einer Zivilgesellschaft unter Beweis gestellt hat, die unermüdlich Ströme von Menschen aufnimmt, lange bevor lokale Institutionen oder internationale humanitäre Hilfe eingreifen. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben innovative Methoden des Umgangs mit der Anwesenheit der Neuankömmlinge auf freiwilliger Basis eingeführt und erprobt,

2 Nach Angaben des UNHCR ist die Zahl der irregulären Einreisen über das Meer auf 102.800 im Jahr 2017 zurückgegangen und lag am 30. Juni 2018 bei 48.300. Vgl. UNHCR, *Refugees & Migrants, Arrivals to Europe in 2018 (Mediterranean)*, January-June 2018, unter: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/64891>.

3 Vgl. Stefano Volpicelli, *Who's Afraid of... Migration? A New Narrative of Migration*, IAI Working Papers 15/32, September 2015, S. 2.

4 „Festung Europa“ war ein militärischer Propagandabegriff, der während des Zweiten Weltkriegs von beiden Seiten verwendet wurde und sich auf die von Nazi-Deutschland besetzten Gebiete Kontinentaleuropas im Unterschied zum Vereinigten Königreich jenseits des Kanals bezog. Heute wird der Begriff innerhalb Europas als pejorative Beschreibung des Zustands der Einwanderung in die Europäische Union verwendet. Er kann sich entweder auf die Einstellung zur Einwanderung beziehen oder auf das System der Grenzpatrouillen und Auffanglager, das dazu dient, die illegale Einwanderung in die Europäische Union zu verhindern. Vgl. *Autonomous rear Entrances to Fortress Europe?! Indymedia UK*, 1 Oktober 2006, unter: <https://www.indymedia.org.uk/en/2006/10/352363.html>.

wobei sie zu den bestehenden Methoden beigetragen und diese verbessert haben. Solche Erfahrungen haben die Regeln, Vorschriften und Gesetze, die von sensibilisierten Politikern entworfen worden waren, umgestaltet und verbessert und so ein formales Schutz- und Unterstützungssystem geschaffen.

Vor diesem Hintergrund befasst sich der vorliegende Beitrag mit dem Beispiel Triest, einer Stadt in Italien, in der eine lokale NGO, das Italienische Konsortium für Solidarität (*Consorzio Italiano di Solidarietà*, ICS), seit 1998, der Zeit der Jugoslawienkrise, ein Modell für die Aufnahme, Unterbringung und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen erarbeitet und realisiert hat.

Das „Triester Modell“ hat vor allem die Entwicklung des italienischen Systems zum Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen (*Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*, SPRAR) beeinflusst, ein System, das auf der dezentralen Unterbringung in kleinen Gebäuden (Wohnungen) beruht. Dieses System unterschied sich stark von der Standardunterbringung in Lagern. Als der Zustrom 2011 zunahm und die SPRAR-Projekte nicht mehr alle ankommenden Menschen unterbringen konnten, konnte Triest die Notlage erfolgreich bewältigen, indem es sein eigenes, identisches Aufnahmeverfahren wiederbelebte. Diese Erfahrung diente als Grundlage für die formale Übernahme des Modells der „Zentren für außerordentliche Aufnahme“ (*Centri di Accoglienza Straordinaria*, CAS) in die italienische Asylpolitik.

Der vorliegende Beitrag vertieft die Diskussion und die Analyse der Vorteile und positiven Auswirkungen der dezentralisierten Unterbringung in Zeiten politischer Not und Ohnmacht im Zusammenhang mit einem Phänomen, dass die demographische Zusammensetzung Europas verändern wird.

Der Beitrag umfasst neben der Einleitung zwei Hauptkapitel sowie einige abschließende Bemerkungen. Das erste Hauptkapitel beschreibt den historischen und gesellschaftlichen Kontext, der zur Errichtung des italienischen Systems zum Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen geführt hat. Das zweite Hauptkapitel befasst sich mit dem Triester Modell, einem Beispiel für bewährte Praktiken, bei dem die Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft vor Ort und den lokalen Institutionen über die akute Notsituation hinaus fortgesetzt und so eine außergewöhnliche Lösung erfolgreich zur Normalität wurde. Die abschließenden Bemerkungen sollen die Diskussion über die Aufnahme von Menschen anregen, die vorübergehend oder dauerhaft zu Einwohnern Europas werden.

Das italienische System zum Schutz von Asylsuchenden

Italien ist aufgrund seiner geographisch-strategischen Lage zum wichtigsten Tor für Migranten aus Afrika, Osteuropa und dem Nahen und Mittleren Osten geworden.

Die ersten Flüchtlingsströme von der Balkanhalbinsel erreichten Italien in den frühen 1990er Jahren, ab Anfang der 2000er Jahre folgten massive Zuströme von den nordafrikanischen Küsten.

Das Hauptaugenmerk der Medien galt zwar in erster Linie den Seewegen, doch war die Balkanroute stets aktiv, und Tausende von Migranten überquerten den Balkan von Griechenland nach Italien, Slowenien und Österreich.

Obwohl die Ströme aus dem Süden und Osten bei der unmittelbar betroffenen einheimischen italienischen Bevölkerung berechtigte Besorgnis hervorriefen, wurden sie weder von den Behörden noch von der öffentlichen Meinung vor 2014 als nationale Priorität betrachtet, was vermutlich daran lag, dass Italien sich viele Jahre lang eher als Transit- denn als Zielland wahrnahm. Tatsächlich blieben von den Hunderttausenden Ankömmlingen nur sehr wenige auf italienischem Territorium und zogen es vor, sich nach Norden in Richtung anderer europäischer Ziele wie Frankreich, Deutschland, Schweden oder dem Vereinigten Königreich weiterzubewegen.

Kurz zusammengefasst lässt sich sagen, dass Italien nach der anfänglichen Improvisation in den 1990er Jahren im neuen Jahrtausend zu einem stärker regulierten System zum Schutz von Asylsuchenden überging.

Vor 2000 war es zugegebenermaßen möglich, eine klare Unterscheidung zwischen Asylsuchenden und Flüchtlingen einerseits und Migranten⁵ andererseits zu treffen. Nicht alle Neuankömmlinge baten um Schutz, sondern wurden unsichtbar, nachdem sie von den Behörden im Ankunftshafen registriert worden waren.

Mit der zunehmenden Instabilität in vielen Regionen Afrikas, Asiens und des Nahen und Mittleren Ostens stieg die Zahl der Asylsuchenden im Laufe der Jahre kontinuierlich an,⁶ und „es deutet wenig darauf hin, dass der dramatische Anstieg der Asylsuchenden in den Jahren 2015 und 2016 bald wieder abnehmen wird. Dies ist zum Teil auf die fortgesetzte Verfolgung sowie die anhaltenden Konflikte und Menschenrechtsverletzungen in zahlreichen Herkunftsländern zurückzuführen.“⁷

5 Ein Asylsuchender ist eine Person, die internationalen oder staatlichen Schutz (Flüchtlingsstatus, subsidiären oder humanitären Schutz) sucht. Ein Wirtschaftsmigrant ist jemand, der sein Herkunftsland verlässt, um ein besseres Leben zu finden und nicht, um vor Verfolgung zu fliehen. Obwohl sie nicht die Kriterien für den Flüchtlingsstatus erfüllen und keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben, fliehen heutzutage viele Menschen aus Ländern, die von unterdrückerischen Regimen beherrscht werden, und in denen Ungerechtigkeit und Ungleichheit die volle Achtung der Rechte des Einzelnen im Einklang mit dem Buchstaben und dem Geist der Menschenrechte, des Flüchtlingsrechts und des humanitären Völkerrechts nicht zulassen.

6 Nach Angaben des UNHCR ist die Zahl der Zwangsvertriebenen von 2007 bis 2017 um mehr als 50 Prozent gestiegen. Heute beträgt diese Zahl weltweit 68,5 Millionen. Vgl. UNHCR, Global Trends. Forced Displacement in 2017, S. 4 und S. 2, unter: <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>.

7 Michael Kegels, Getting the balance right: Strengthening asylum reception capacity at national and EU levels, Migration Policy Institute Europe, Brüssel 2016, S. 4, unter: <https://www.migrationpolicy.org/research/getting-balance-right-strengthening-asylum-reception->

Das Schutzsystem für Asylsuchende in Italien wurde daher diesen plötzlichen Veränderungen angepasst und wie folgt konzipiert:

- 1) Unterbringung in Hotspots bei der Ankunft am Ort der Registrierung. Gedacht als Unterkünfte am Ankunftsort für alle Migranten mit dem Ziel, Asylbewerber von Migranten zu trennen, befinden sich die Hotspots in Wirklichkeit nur in Süditalien (Lampedusa, Pozzallo, Trapani, Augusta, Taranto, Crotone, Reggio Calabria, Palermo, Messina und Cosenza). Der rechtliche Status dieser Zentren wurde gesetzlich nie eindeutig festgelegt, und viele NGOs, die sich um den Schutz von Migranten⁸ kümmern, prangerten zahlreiche Missstände bei ihrer Verwaltung (Gewalt, Misshandlung, unzureichende Informationen für Asylbewerber, unsachgemäße Bearbeitung von Anträgen usw.) an.
- 2) Transfer in die nächstgelegenen Unterkünfte für diejenigen, die asylrechtlichen Schutz beanspruchen, in der Regel in große Lager, sogenannte „Aufnahmezentren für Asylsuchende“ (*Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo/CARA*). Diese sind immer noch in Betrieb, obwohl sie abgeschafft und durch die SPRAR-Projekte ersetzt werden sollten.
- 2b) Transfer in ein Zentrum zur Identifizierung und zur Abschiebung derjenigen, die keinen asylrechtlichen Schutz beantragen. Die Zahl dieser Zentren ist sehr begrenzt. Die Mehrheit der Migranten, deren Asylanträge in den Hotspots abgelehnt wurden, erhalten einen Abschiebungsbescheid und sollen das Land innerhalb von sieben Tagen verlassen.
- 3) Graduelle Dezentralisierung von SPRAR-Projekten zur Integration von Asylsuchenden auf italienischem (und europäischem) Gebiet.

Das SPRAR-System wurde 1999 entwickelt und begann mit *Bottom-up*-Initiativen lokaler NGOs zur dezentralisierten oder verstreuten Unterbringung in kleineren Einheiten wie Wohnungen sowie in kleinen Gemeinschaften. Das System wurde 2001 durch eine Vereinbarung zwischen dem Innenministerium und dem Verband der italienischen Kommunen (*Associazione Nazionale Comuni Italiani*, ANCI) stärker formalisiert und 2002 offiziell institutionalisiert, indem das SPRAR-System mit Gesetz Nr. 189/2002 anerkannt wurde und die Programme zentral koordiniert wurden.

Die Entscheidung, ein SPRAR-Projekt einzurichten, liegt bei den Kommunen, die mit Mitteln des Innenministeriums finanziell unterstützt werden. Die Pro-

capacity-national-and-eu-levels. Vgl. auch United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase*, 18. Juni 2015, unter: <https://www.unhcr.org/558193896.html> (eigene Übersetzung).

8 Für weitere Informationen siehe Amnesty International, *Rapporto Hotspot Italia*, 3. November 2016, unter: <https://www.amnesty.it/rapporto-hotspot-italia/>, sowie die ASGI-Pressemitteilung „Hotspot di Lampedusa: violati i diritti dei migranti“ [Hotspot Lampedusa: Verstöße gegen Rechte von Migranten], veröffentlicht am 6. Juli 2018, unter: <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/hotspot-di-lampedusa-violati-i-diritti-dei-migranti/>.

jekte sind auf die proaktive Zusammenarbeit zwischen zentralen (Innenministerium) und lokalen (Kommunen) Behörden sowie gemeinnützigen Organisationen wie NGOs, zivilgesellschaftlichen Organisationen (*Civil Society Organizations*, CSOs) und sozialen Kooperativen angewiesen, die für die Leitung des jeweiligen Projekts und dessen Aktivitäten verantwortlich sind.

Die gemeinsame Entscheidungsfindung der zentralen, regionalen und lokalen Regierungsebenen hat die Behörden vor Ort zu Partnern bei der Verteilung von Asylsuchenden gemacht und nicht zu (möglicherweise widerstrebenden) Vollstreckern nationaler Entscheidungen.⁹

Die SPRAR-Projekte sind flexibel und offen für die Kreativität der Partner vor Ort. Sie müssen jedoch entsprechend dem Prinzip der „integrierten Aufnahme“ durchgeführt werden, auf dem das ganze System beruht. Es beinhaltet den Aufbau eines lokalen Netzwerks, in dem Einrichtungen aus den Bereichen Soziales, Bildung, Arbeit und Gesundheit ihre Bemühungen zugunsten der sozialen Eingliederung und langfristigen Integration der Begünstigten bündeln.

Obwohl dieser Ansatz für seine Zeit visionär war (in den folgenden Jahren wurden ähnliche Systeme in Deutschland, den Niederlanden, Großbritannien und Norwegen eingeführt) und man davon ausging, dass er in Zukunft das einzige System zur Unterbringung von Asylsuchenden darstellen würde, wurde dieses Ziel bislang noch nicht erreicht.

Nicht alle italienischen Kommunen haben ein SPRAR-Projekt realisiert, da bis 2011 die verfügbaren Plätze für die Unterbringung der Asylsuchenden ausreichten. Heute betreiben nur 754 von 7.954 Kommunen SPRAR-Projekte für insgesamt 35.881 Menschen.¹⁰

Die anderen Zentren sind nach wie vor in Betrieb. Dadurch entsteht ein Ungleichgewicht zwischen den Schutzmechanismen und den weiteren Schritten von der Ankunft bis zur Gewährung des Schutzes, die in verschiedenen Gebieten angeboten werden.

Darüber hinaus führte die zunehmende Instabilität in vielen Ländern Afrikas, Asiens und des Nahen und Mittleren Ostens zu einem massiven Zustrom von Asylsuchenden, wodurch das ohnehin noch nicht voll funktionsfähige Schutzsystem großen Belastungen ausgesetzt war.

Um diese Missstände zu beseitigen und legitimen Asylgesuchen Rechnung zu tragen, mussten die italienischen Institutionen eine „Notlösung“ finden: die bereits erwähnten Zentren für außerordentliche Aufnahme (CAS). Diese 2015¹¹ als zeitlich begrenzte Reaktion auf die plötzliche und unerwartete Ankunft von

9 Vgl. Ministero dell'Interno, Gruppo di studio sul sistema di accoglienza [Innenministerium, Studiengruppe zum Aufnahmesystem], *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi* [Bericht über die Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen in Italien. Aspekte, Verfahren, Probleme], Rom, Oktober 2015, S. 32.

10 Die Daten finden sich auf der SPRAR-Website: <https://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar>.

11 Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142 [Gesetzesdekret Nr. 142 vom 18. August 2015] (das sogenannte Aufnahmedekret), in: *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, unter: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>.

Asylsuchenden eingerichteten Zentren wurden schon bald zur regulären Unterkunft für Asylsuchende, die auf freie Plätze im SPRAR-System warteten.¹² Ebenso wie die SPRAR-Projekte werden auch die CAS-Projekte durch den „Nationalen Fonds für Asylpolitik und -dienste“ finanziert.¹³ Damit enden die Ähnlichkeiten aber auch schon. Versuche, die Einführung solcher Projekte durchzusetzen, wurden von den Behörden mit Unterstützung der örtlichen Bevölkerung wiederholt abgelehnt.

Politisch gesehen hängt die Einrichtung eines CAS von den Zentralbehörden ab, die über ihre Vertretung vor Ort – die *Prefettura* (die Vertretung der Zentralregierung in einer Provinz) – Ausschreibungen veröffentlichen, auf die sich sowohl gemeinnützige als auch kommerzielle Organisationen bewerben können. Dies untergräbt jedoch die vereinbarte Zusammenarbeit zwischen den lokalen und zentralen staatlichen Einrichtungen einerseits und der Zivilgesellschaft, die mit dem SPRAR-Projekt ins Leben gerufen wurde, andererseits und führt zu sozialen Konflikten zwischen den Einheimischen, die diesen Beschluss als von den Zentralbehörden aufgezwungen empfinden.

Ein weiterer kritischer Aspekt des CAS-Systems besteht darin, dass es im Gegensatz zum SPRAR-System keine Richtlinien für die Unterbringung von Asylsuchenden gibt. Das bedeutet, dass die Standards der Unterbringung im CAS-System uneinheitlich sind. An einigen Standorten werden Asylsuchende in großen, isolierten Lagern untergebracht und bleiben sich selbst überlassen, bis die Asylkommission über ihren Asylantrag entschieden hat. Diese Form der Aufnahme, die zumeist von großen NGOs oder privaten Unternehmen praktiziert wird, erhöht oft die Anspannung sowohl der Lagerbewohner als auch der lokalen Bevölkerung. Von Gewaltausbrüchen aufgrund der extremen Frustration der inaktiven Menschen, die buchstäblich ihr Leben verschwenden, wird von innerhalb als auch von außerhalb der Lager berichtet. Diejenigen, die sich außerhalb der Lager in Gruppen bewegen, sehen sich in einem Klima des Misstrauens, der Angst und der Besorgnis Feindseligkeiten seitens der Einheimischen ausgesetzt. Der Integrationsprozess in die Aufnahmegesellschaft wird so erheblich erschwert. Es ist leicht nachzuvollziehen, dass der Populismus als Ergebnis dieses Schwebezustands an Boden gewinnt und die heutige und die zukünftige Integration negativ beeinflusst. Ein Zusammenstoß zwischen den beiden Gruppen ist als sich selbst erfüllende Prophezeiung nur eine Frage der Zeit.

In anderen Gebieten Italiens werden Asylsuchende in kleinen Einrichtungen oder in Wohnungen untergebracht und kommen in den Genuss derselben

12 Mit Stichtag 23. Januar 2017 beherbergte das italienische Schutzsystem (insgesamt 175.550 Menschen, davon 14.750 (1,8 Prozent) in Erstaufnahmestellen, 136.978 (78 Prozent) in CAS und 23.822 (14 Prozent) in SPRAR-Unterkünften.

13 Die Agenturen, die die CAS- und SPRAR-Projekte leiten, erhalten rund 35 Euro pro untergebrachter Person. In einigen Fällen erhalten CAS-Projekte weniger, was jedoch meistens von der Ausschreibung abhängt. Die 35 Euro müssen alle Versorgungskosten decken: Unterkunft, Kleidung, Verpflegung, Berufsausbildung, Transport usw. Die Begünstigten erhalten ein Tagegeld zwischen 1,50 und 3 Euro.

Dienstleistungen, die das SPRAR-System vorsieht. Diese Projekte werden meistens von CSOs geleitet, die in die Gebiete integriert sind und somit die Ressourcen in seriöse, auf Integration und gesellschaftliche Eingliederung ausgerichtete Projekte investieren. Dieser positive und ethische Ansatz, der oftmals von denselben CSOs mithilfe von *Fundraising*-Kampagnen finanziert wird, ermöglicht einen tatsächlichen Integrationsprozess, der das gesamte soziale Gefüge einschließt.

Dies ist in Triest der Fall. Dort konnte dank des Engagements des Italienischen Konsortiums für Solidarität (ICS) und lokaler CSOs, die sowohl CAS- als auch SPRAR-Projekte leiten, eine positive Dynamik in Gang gesetzt werden, die andere CSOs und viele örtliche Einrichtungen als Partner einbezog und ein Netzwerk zur Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden ermöglichte. Dieses Engagement ist im Laufe der letzten 20 Jahre zu einem positiven Modell für die Aufnahme von Asylbewerbern und die Integration von Flüchtlingen geworden.

Vom guten Willen zur Praxis: die Aufnahme von Asylsuchenden in Triest

Triest ist eine Stadt mit rund 200.000 Einwohnern. Es liegt nur wenige Kilometer von der slowenischen – einst jugoslawischen – Grenze entfernt und ist seit jeher ein Tor nach Nordeuropa.

Die Toleranz und Offenheit der örtlichen Bevölkerung, die charismatische politische Führung sowie die politische Basis waren die wichtigsten Aspekte bei der Einführung des Modells offener psychiatrischer Stationen in Triest, deren Ziel die vollständige Integration psychiatrischer Patienten war. Seit Beginn der 1970er Jahren setzte diese soziale Innovation internationale Maßstäbe in der kommunalen psychischen Gesundheitsversorgung.

Im Jahr 1993, während der Kriege, in die die Teilrepubliken der ehemaligen SFRJ verwickelt waren, begann das ICS, Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina und anderen Konfliktgebieten aufzunehmen. Während der Kosovo-Krise sah sich Triest 1998 mit der Ankunft Tausender Flüchtlinge konfrontiert. Die Stadtverwaltung von Triest reagierte darauf mit der Einrichtung einer provisorischen Unterkunft in einer nicht genutzten Schule und übergab deren Leitung an das ICS. Diese Erfahrung sollte zu einem der ersten Projekte werden, die die Schaffung des zukünftigen SPRAR-Systems maßgeblich beeinflussten. Seit der Einführung des SPRAR-Systems im Jahr 2002 leitet das ICS das SPRAR-Projekt in Triest. Es verfügt über 120 Plätze für die Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlingen, die über den Balkan nach Italien kommen. Wie im vorherigen Kapitel bereits erörtert, war das SPRAR-System im Laufe der Jahre und vor allem angesichts der zunehmenden Zahl Asylsuchender nicht mehr in der Lage, alle Asylsuchenden unterzubringen, sodass nach anderen Lösungen gesucht werden musste.

Wieder einmal war das ICS seiner Zeit voraus. Im Jahr 2011, während des italienischen „Notfallplans für Nordafrika“ („*North Africa Emergency*“) und lange vor der formalen Gründung der CAS-Projekte im Jahr 2015, stellte das ICS dezentralisierte Flüchtlingsunterkünfte in kleinen Einheiten zur Verfügung. Das Modell ähnelte dem SPRAR-Projekt und vermied es, die Menschen in Lagern oder großen Hotels unterzubringen, wie es in vielen anderen Gebieten Italiens der Fall war.

Auf diese Weise konnten unterschiedliche Unterbringungsstandards vermieden werden, bei denen einige Flüchtlinge in den Genuss der SPRAR-Bestimmungen kamen, während andere lediglich elementaren Schutz erhielten.

In den folgenden Jahren, als sich die unerwarteten Ströme von Asylsuchenden noch verstärkten, ermöglichte die eingespielte Zusammenarbeit zwischen dem ICS, der Gemeinde Triest und der *Prefettura* es dem Gebiet, den Notstand zu überwinden und angemessen zu reagieren.

Ab 2016 nahm die Gemeinde Triest nach einer politischen Umbildung infolge der Kommunalwahlen konservativere Positionen ein und gab ihre Zusammenarbeit mit dem bewährten Institutionennetzwerk auf. Gleichzeitig reduzierte sie die im SPRAR-Projekt vorhandenen Plätze von 120 auf 90.

Die Zusammenarbeit des ICS mit der *Prefettura* wurde jedoch fortgesetzt. Das bestehende Netzwerk wurde leicht modifiziert und noch weiter ausgebaut, sodass ihm nun mit der Caritas-Stiftung auch eine kirchliche Organisation sowie drei soziale Kooperativen (2001 Agenzia Sociale, La Collina und Lybra) angehören. Die verloren gegangenen Plätze des SPRAR-Systems wurden durch eine Erweiterung der über das CAS-System verfügbaren Plätze ersetzt.

Das aktuelle vom ICS und seinen Partnern geleitete CAS-Projekt ist abermals revolutionär. Neben Unterkunft, medizinischer Versorgung, Verpflegung und Kleidung erhalten alle Asylsuchenden auch Rechtsberatung, Sprachkurse, Schulbildung und eine Berufsausbildung, die für ihren Zugang zum Arbeitsmarkt wichtig ist.

Zudem sieht das ICS-Modell der CAS die Beteiligung einer großen Zahl von Freiwilligen für Freizeitaktivitäten (stets mit dem Ziel der Integration in die einheimische Bevölkerung) sowie gemeinnütziger und staatlicher Bildungs-, Gesundheits- und Arbeitseinrichtungen aus der Umgebung vor, die dann allesamt in ein breites und engagiertes Netzwerk eingebunden sind, in dem Bürger eine aktive Rolle spielen und eine stärkere Verantwortung für das Projekt empfinden.

Mit diesem Konzept blieb das CAS-Projekt nicht in einem dystopischen Schwebezustand, sondern wurde zu einem Zwischenschritt vor der Aufnahme der Begünstigten in das SPRAR-Projekt. Dies erwies sich als strategisch sinnvolle Maßnahme, da die vormaligen Asylsuchenden – sofern ihnen eine Form von Schutz gewährt worden war – ihren Aufenthalt verlängern konnten, indem sie am SPRAR-Projekt teilnahmen und Fortschritte in ihrem Integrationsprozess machten. So wurde Triest zum einzigen Ort, an dem Asylsuchende durch ein

einzigartiges System, das die Möglichkeiten von CAS und SPRAR kombinierte, schrittweise in das soziale Gefüge integriert werden konnten, wie es ursprünglich von den Institutionen geplant war.

Der andere, völlig neue Aspekt des von dem ICS konzipierten CAS-Projekts führte zur Unterbringung der Begünstigten in einer Reihe kleinerer Einheiten wie Wohnungen und kleinen Wohnheimen im Stadtzentrum. Die Mehrzahl der anderen CAS-Projekte bringt Leistungsempfänger immer noch in ehemaligen Kasernen oder umgebauten Lagerhallen unter, die sich meistens in den Randbezirken der Städte befinden.

Diese Entscheidung wurde auf der Grundlage eines einfachen Prinzips getroffen, das bereits beim Management des SPRAR-Projekts beobachtet werden konnte. Die Unterbringung von Asylsuchenden in kleinen Unterkünften im Stadtzentrum hat drei Vorteile:

- 1) Spannungen, die in den großen Lagern häufig zu beobachtende Gewalt und Aggressionen auslösen, verringern sich, wenn die Begünstigten in kleinen Gemeinschaften leben und selber dafür verantwortlich sind, ihre Unterkunft zu reinigen, ihre Lebensmittel einzukaufen und zu kochen. Anders als in den großen Lagern, in denen die Bewohner ihre Tage passiv verbringen, während sich bezahlte Mitarbeiter um ihre Bedürfnisse kümmern, das Gebäude reinigen, kochen oder – was häufiger der Fall ist – andernorts zubereitete Mahlzeiten verteilen, haben sie die einfachen alltäglichen Tätigkeiten selbst in der Hand.
- 2) Das soziale Gefüge verbessert sich, wenn die Leistungsempfänger gezwungen sind, mit der lokalen Bevölkerung und ihren alltäglichen Gewohnheiten in Kontakt zu treten. Die Leistungsempfänger lernen, wie sie mit ihren Nachbarn kommunizieren und wie sie Lebensmittel sowie Reinigungs- und Körperpflegeartikel in denselben Geschäften im Ort kaufen können. Die lokale Bevölkerung wiederum kann durch die Begegnung mit Flüchtlingen, die aus verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Traditionen, Gewohnheiten und Bräuchen kommen, ihre „ursprünglichen“ Vorurteile und ihr Misstrauen,¹⁴ die größtenteils das Produkt skrupelloser Politiker und Medien sind, abbauen.
- 3) Die Wirtschaft der Stadt profitiert davon, da das gesamte Geld, das in die vom ICS geleiteten CAS- und SPRAR-Projekte investiert wird, in die lokale Wirtschaft strömt. Die Projektbetreiber mieten Wohnungen von den

14 Dies wurde auch in Deutschland beobachtet, einem anderen Land, in dem die Unterbringung dezentralisiert ist. Andreas Germershausen, Beauftragter des Berliner Senats für Integration und Migration, sagte dazu: „Wir sehen, dass immer dort, wo kein Kontakt besteht zu Asylbewerbern, die Abwehr gegen Asylbewerber stärker ist als dort, wo Menschen auch schon tatsächlich persönlichen Kontakt hatten.“ Führt die zentrale Unterbringung von Flüchtlingen in großen Unterkünften zu Spannungen? Debating Europe/de, Start 15. März 2017, unter: <https://www.debatingeurope.eu/de/2017/03/15/fuhrt-zentrale-unterbringung-von-fluchtlngen-grosen-unterkunften-zu-spannungen/#.Xz6vTRJCTRY>.

Bürgern an, und Lebensmittel und Reinigungsartikel werden in den lokalen Geschäften gekauft. In den Lagern hingegen übernehmen meist große Subunternehmen die Reinigungsarbeiten und sorgen für Verpflegung und Sicherheit. Die Gemeinden werden bei der Bezahlung übergangen und die Gelder direkt an die Subunternehmer gezahlt. Das ICS-Personal ist hingegen nicht für Aufgaben zuständig, die die Gäste selber übernehmen können. Stattdessen widmet es sich ganz der Förderung von deren sozialer Integration, indem sie angesichts der vielen Verwaltungsverfahren, die die Gäste durchlaufen müssen, den Kontakt zur örtlichen Gemeinde erleichtern – manchmal sogar selbst herstellen –, bei der Wahl der Sprachkurse und der Berufsausbildung helfen und allgemeine Hilfestellungen im Alltag, einschließlich der Freizeitgestaltung, leisten.

Und schließlich gibt das ICS-Modell der Nutzung der lokalen Bildungs-, Gesundheits- und Freizeiteinrichtungen den Vorzug. Im Gegensatz zu vielen CAS-Projekten, die in großen Lagern durchgeführt werden, in denen alle Dienstleistungen intern erbracht werden, sind die Gäste in Triest in bereits vorhandenen Schulen oder Ausbildungseinrichtungen eingeschrieben, die von der lokalen Bevölkerung besucht werden. Sie sind auch bei einem Hausarzt registriert, dem sie ihre gesundheitlichen Probleme mitteilen müssen, und sie treten den örtlichen Vereinen bei, um ihren bevorzugten Sport zu betreiben.

Alle wichtigen Aspekte des Lebens werden so gestaltet, dass die Schutzsuchenden möglichst nah an die lokale Bevölkerung herangeführt werden. Die vorgelegten Zahlen belegen die Wirkung einer solchen Initiative.

Zusammengenommen können die Triester Aufnahmesysteme SPRAR und CAS maximal 1.250 bis 1.300 Menschen unterbringen. Die Zahl der Aufnahmeplätze ist in den letzten Jahren um rund 400 Plätze gestiegen, wobei die Unterbringung von Familien, die inzwischen 30 Prozent der Gesamtzahl der Neuankömmlinge ausmachen, allmählich zunimmt. Die Öffnung des Systems für Familien hat sich als gelungener strategischer Schritt erwiesen, da Familien, insbesondere mit Kindern, von der demographisch älteren lokalen Bevölkerung zumeist bereitwilliger akzeptiert werden.

In einer Stadt von der Größe Triests fallen 1.300 Schutzsuchende normalerweise auf. Doch trotz dieser Zahl ist ihre Anwesenheit seit Beginn des CAS-Projekts beinahe unbemerkt geblieben.

Das dezentralisierte Unterbringungssystem ist in zwei Arten von Einrichtungen unterteilt: Notunterkünfte und funktionale Unterkünfte.

Erstere sind mittelgroße Gebäude, in denen 95 Personen untergebracht werden können, sowie zwei Hotels. Sie dienen als Mini-Hotspots – nicht im Sinne einer Trennung von Asylsuchenden und Migranten, sondern um herauszufinden, welche Art der Unterbringung für ihre erfolgreiche Integration besser geeignet sind.

Funktionale Unterkünfte sind kleinere Gemeinschaftsunterkünfte und Wohnungen, die für diejenigen gedacht sind, die zunächst einige Wochen in Notunterkünften verbracht haben.

Kleinere Gemeinschaften sind notwendig, weil viele Gäste eine Eingewöhnungszeit brauchen, um sich mit den für sie neuen Gewohnheiten und Bräuchen der örtlichen Gemeinden vertraut zu machen. Das Hauptziel des Aufnahmeprogramms ist die Fähigkeit, in einer neuen Umgebung selbst für sich sorgen zu können. Dies erfordert Zeit. Einige Begünstigte erfordern zudem die ständige Anwesenheit von Mitarbeitern, da sie infolge eines während der Reise nach Europa oder in ihrem Herkunftsland erlittenen Traumas möglicherweise mehr Aufmerksamkeit benötigen; dasselbe gilt für Jugendliche und junge Erwachsene (ein Drittel der Gäste ist zwischen 18 und 25 Jahre alt).

Wohnungen sind für Gäste geeignet, die in ihrem Integrationsprozess Fortschritte machen. Sie haben ein gewisses Maß an Autonomie erreicht und benötigen die Unterstützung der ICS-Mitarbeiter nur noch bei ihrer Zukunftsplanung und zur Erleichterung des Kontakts mit den lokalen Behörden in administrativen und bürokratischen Verfahren.

Das bestehende funktionale System, das über 116 Wohnungen und zwölf kleine Gemeinschaftsunterkünfte verfügt, versucht, möglichst vielen Bedürfnissen gerecht zu werden. Selbst die Wohnungen sind nicht identisch. Die Unterkunft für jeden neuen Gast wird unter Berücksichtigung des Standorts, der Zahl der Gäste, ihrer Nationalität sowie der Personalkapazitäten sorgfältig ausgewählt. Auch die Mitarbeiterprofile unterscheiden sich je nach Alter und Qualifikation voneinander. Sowohl Männer als auch Frauen arbeiten mit den Gästen, und in manchen Fällen gibt das Geschlecht des Mitarbeiters den Ausschlag. Einige Gäste benötigen eher erfahrenes Betreuungspersonal, andere wiederum brauchen die Energie und die „Kameradschaft“ jüngerer Mitarbeiter. Einige Mitarbeiter sind kompetenter im Umgang mit jungen Menschen, andere bei der Betreuung von Menschen mit gesundheitlichen oder psychischen Problemen.

Jedoch bilden die Gäste weder der Wohnungen noch der kleinen Gemeinschaftsunterkünfte eine homogene Gruppe. Sie sind hinsichtlich ihrer Nationalität, ihres Alters und ihrer Vulnerabilität so weit wie möglich gemischt. Das Modell einer ethnisch kohärenten Gruppe, die auf junge Menschen oder psychisch verwundbare Menschen zugeschnitten ist, wird nicht als eine gute Basis für ein Projekt angesehen, das auf Integration abzielt.

Das System ist in wirtschaftlicher Hinsicht sehr effektiv, wenn man bedenkt, dass aus dem jährlichen Budget von rund 17 Millionen Euro fast 100 Prozent in die lokale Wirtschaft zurückfließen. Das Budget für 2017 sah wie folgt aus:

- Die Anmietung von Wohnungen lokaler Vermieter, einschließlich Nebenkosten und Instandhaltung, belief sich auf 17 Prozent des Gesamthaushalts. In einer Stadt, in der Hunderte Wohnungen leer stehen, stellt dies einen wichtigen Bestandteil des Einkommens vieler Familien dar.

- Die täglichen Lebenshaltungskosten einschließlich Lebensmittel, Kleidung, Wäsche, Körperpflege- und Reinigungsmittel, beliefen sich auf 20 Prozent des Haushalts. Wie bereits erwähnt, wird das Geld von den Gästen selbst verwaltet und in den örtlichen Geschäften ausgegeben.
- Die Transportkosten betragen sechs Prozent des Haushalts. Die Gäste erhalten eine Monatskarte für den öffentlichen Nahverkehr. Dies stellt eine wichtige Unterstützung für das lokale Nahverkehrssystem dar, das der gesamten Gemeinde zur Verfügung steht.
- Die Ausgaben für Integrationsmaßnahmen, darunter Schulunterricht, Praktika, Probezeiten, ein zeitlich befristeter Mietzuschuss für diejenigen, die das Aufnahmesystem verlassen, um selbstständig zu leben, sowie Gesundheitsfürsorge und kulturelle Vermittler, betragen zehn Prozent.
- Die Gehälter der 240 dauerhaft angestellten Mitarbeiter betragen 32 Prozent des Haushalts. Das Geld verbleibt in der lokalen Wirtschaft, da die Mitarbeiter Teil der lokalen Gesellschaft sind, vor Ort leben, Beiträge leisten und Steuern zahlen.
- Verwaltungskosten wie Bankgebühren, Post, Briefmarken, Miete, Unterkunftskosten oder Steuern beliefen sich auf 15 Prozent.

Dennoch schürte das Budget, das für die SPRAR- bzw. CAS-Projekte ausgegeben und dezentral verwaltet wurde, düsterste politische Spekulationen, die wiederum zur Manipulation der öffentlichen Meinung führten. Populisten behaupteten, Asylsuchende bekämen 35 Euro pro Tag, was sich negativ auf die Wirtschaft auswirken würde.

Bei den 35 Euro handelt es sich jedoch nicht um das Tagegeld der Asylsuchenden, sondern um die Gesamtsumme, die von den Behörden pro Person an die Agenturen gezahlt werden, die die SPRAR- und CAS-Projekte leiten. Es ist im Gegenteil sogar so, dass Migranten die lokale Bevölkerung finanziell unterstützen, da diese von ihrer Anwesenheit größtenteils profitiert.

Wie sich gezeigt hat, ist die dezentralisierte Aufnahme – abgesehen von den wichtigen humanitären Gründen – auch wirtschaftlich effektiv, weshalb sie grundsätzlich Vorrang vor dem Modell großer Lager haben sollte, bei dem in den vergangenen Jahren zahlreiche Skandale im Zusammenhang mit Missmanagement und Korruption aufgedeckt wurden.

Nach diesem Lob für das Triester Modell wäre es unfair, nicht auch einige kritische Aspekte zu erwähnen, die nach wie vor mit der Aufnahme und Integration der Schutzsuchenden verbunden sind.

Die meisten Probleme sind eher politische als operativer Natur.

Erstens: Das Ungleichgewicht zwischen SPRAR und CAS wurde bereits erwähnt. Auch wenn die in Trist angebotenen Dienstleistungen mehr oder weniger die gleichen sind, besteht ein wesentlicher Unterschied in der Zeitspanne, in der eine Person Leistungen im Rahmen des Systems erhalten kann. In den

SPRAR-Projekten stehen den Gästen sechs Monate Unterkunft und Unterstützung zu, die um weitere sechs Monate verlängert werden können. Im CAS-Projekt können die Leistungsempfänger so lange bleiben, bis sie alle Dokumente (Personalausweis, Aufenthaltsgenehmigung, Krankenversicherungskarte, Reisepass) erhalten haben, die sie benötigen, um sich im gesamten EU-Gebiet unabhängig bewegen und dort auch unabhängig leben zu können. In Triest hat man sich dafür entschieden, allen CAS-Gästen, nachdem ihnen Schutz gewährt wurde, automatisch weitere sechs Monate lang Unterkunft und Unterstützung anzubieten, da es anderenfalls für eine Person schwierig gewesen wäre, in solch kurzer Zeit die erforderlichen „Werkzeuge“ dafür zu erlangen, ein unabhängiges Leben zu führen. Das beste Ergebnis ließe sich durch eine Kombination der beiden Projekte – CAS und SPRAR – erzielen, jedoch macht dies der Mangel an verfügbaren Plätzen für die Mehrheit der Schutzsuchenden unmöglich.

Ein weiteres großes Hindernis ist der Mangel an speziellen Unterkünften für Menschen mit psychologischen oder psychiatrischen Problemen. In den letzten sechs Monaten hat die Zahl der Menschen mit posttraumatischen Belastungsstörungen (jeglicher Art, jedoch hauptsächlich aufgrund der Gewalt, der sie in ihrer Heimat ausgesetzt waren, sowie der Entbehrungen, die sie während der Reise ertragen mussten) zugenommen. Diese Menschen bedürfen einer gezielten, langfristigen und fachärztlichen Behandlung, um die Vergangenheit zu überwinden und sich auf eine neue Zukunft vorzubereiten. Solche Therapieangebote sind im Moment in ganz Italien äußerst selten.

Und schließlich gibt es keine Regelung für die weitere Unterstützung der Hilfebedürftigen nach der Phase der Unterbringung in ihrem jeweiligen CAS- bzw. SPRAR-Projekt. Viel zu oft erhalten Menschen, denen ernsthaft daran gelegen ist, in ihre Zukunft im Land zu investieren, keine Unterstützung. In Ausnahmefällen wird ihr Aufenthalt in Schutzeinrichtungen verlängert, doch sieht der formal auf Notfälle ausgerichtete Charakter der CAS nicht vor, dass dies zum Standard wird. Um diese Lücke zu schließen, führt das ICS Parallelprojekte durch, die nur teilweise mit staatlichen Mitteln unterstützt werden und darauf abzielen, die anfänglichen Kosten für eine eigene Unterkunft für diejenigen zu übernehmen, die sich in Triest niederlassen. Mit nur geringfügig höheren Investitionen hätten viele ehemalige Schutzsuchende eine bessere Chance, ihre Zukunft in Triest ernsthaft zu planen und somit die Unterstützung „zurückzuzahlen“, die sie erhalten haben.

Fazit

Migration gehörte schon immer zum menschlichen Leben. Ihre Erscheinungsformen mögen sich verändern, doch sie kann nicht aufgehalten, sondern lediglich bewältigt werden. Was Europa derzeit fehlt, ist eine gemeinsame Agenda, ein Masterplan für die Aufnahme und Integration von Neuankömmlingen, die

vor Gewalt oder Ungerechtigkeit fliehen. Während Politiker größtenteils Zeit damit verschwenden, Unmögliches zu verlangen, bezieht die Zivilgesellschaft Stellung und handelt.

Auf den vorangegangenen Seiten wurde das Triester Modell vorgestellt. Es ist nicht die einzige bewährte Praxis der dezentralisierten Aufnahme von Asylsuchenden in Europa, aber eine der interessantesten. Es ist eine *Bottom-up*-Initiative, die zeigt, wie die dauerhafte Zusammenarbeit zwischen drei wesentlichen Säulen – der Zivilgesellschaft, der lokalen Behörden und der Zentralregierung – die Grundlage eines tragfähigen Konzepts bildet. Die Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen besteht angesichts ihrer Nähe zu den Gegebenheiten vor Ort darin, die Situation zu analysieren und praktikable Lösungen zu erproben. Die Rolle der lokalen Behörden besteht darin, die Arbeit der CSOs zu unterstützen, indem sie sie in einen geregelten Rahmen einbinden und finanziell unterstützen. Die Rolle der Zentralregierung ist es, bewährte Praktiken in Gesetze und Verordnungen zu überführen.

Was Italien betrifft, muss das System weiter gestärkt werden, damit die zuvor genannten positiven Aspekte vollständig genutzt werden können. Die Maßnahmen sind den Behörden bestens bekannt: Laut dem bereits zitierten Bericht über die Unterbringung von Migranten und Flüchtlingen in Italien könne das CAS-Projekt formell mit dem SPRAR-System zusammengelegt werden. Dieser Entwicklung stehe nichts im Wege, da sie durch die Aufstockung der derzeitigen SPRAR-Plätze und eine Reihe von Vergünstigungen und Anreizen für die Gemeinden, die dem SPRAR-Netzwerk noch nicht beigetreten sind, umgesetzt werden könne.¹⁵

Darüber hinaus heißt es in einem ebenfalls vom Innenministerium ein Jahr nach dem oben zitierten Bericht und im Einklang mit diesem veröffentlichten Integrationsplan aus dem Jahr 2016:

„Im Interesse einer effektiven Politik der Integrationsförderung ist es dringend erforderlich, die Projekte der außerordentlichen Aufnahme (CAS) abzuschaffen und die Zahl der am SPRAR-System beteiligten Kommunen zu erhöhen. Solange das SPRAR-System noch nicht das einzige Aufnahmesystem ist, müssen die CAS ihre auf Integration abzielenden Dienste und Aktivitäten (Sprachunterricht, Arbeits- und Dienstleistungsorientierung) an die vom SPRAR-System angebotenen anpassen.“¹⁶

Um den Prozess der vollständigen Integration voranzubringen, sind darüber hinaus gezielte politische Maßnahmen zur Unterbringung in der Phase nach der Aufnahme nötig. Wie bereits erwähnt, wird von den Flüchtlingen erwartet,

15 Vgl. Ministero dell'Interno, Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia, a.a.O. (Anm. 9), S. 96.

16 Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione [Innenministerium, Abteilung für bürgerliche Freiheiten und Immigration], Piano nazionale d'integrazione dei Titolari di Protezione Internazionale [Nationaler Plan für die Integration von Empfängern internationalen Schutzes], Rom 2016, S. 16 (eigene Übersetzung).

dass sie, sobald ihr Status anerkannt oder abgelehnt wurde, die Aufnahmezentren innerhalb kurzer Zeit verlassen. Eine Unterstützung für den Umzug in eine eigene Unterkunft ist daher für die Optimierung des Integrationsprozesses von entscheidender Bedeutung. Diesen Aspekt nicht zu berücksichtigen würde alle von der Gemeinde unternommenen Bemühungen gefährden.

Das Triester Modell bietet eine gewisse Orientierung für andere europäische Länder, die nicht über ein solches Modell zur Unterbringung verfügen, insbesondere für die Länder östlich der EU, die jetzt mit denselben Auswirkungen des Zustroms von Asylsuchenden konfrontiert sind. Das SPRAR-Modell hat eine erweiterte Perspektive, auch über Grenzen hinweg. Natürlich kann jedes beliebige Gebiet eine große Zahl von Menschen für eine begrenzte Zeit aufnehmen. Doch auch das Gegenteil trifft zu: Nicht alle in einem bestimmten Gebiet untergebrachten Asylsuchenden wollen dort auch in ihre Zukunft investieren. Auf jeden Fall aber sollten sie, wo auch immer sie sich befinden, die Chance erhalten, sich an einen Ort mit einer anderen Kultur, einer anderen Sprache und anderen Traditionen zu gewöhnen. Was auch immer ihre Ziele sein mögen, sie werden nicht völlig unvorbereitet sein, und sie werden ihr Leben in und ihre Beziehungen zu den Aufnahmegesellschaften auf bestehenden, wenn auch vielleicht nicht gänzlich soliden Grundlagen aufbauen. Das bedeutet, dass die von einem Gebiet unternommenen Anstrengungen potenziell auch anderen Gebieten in ganz Europa zugutekommen werden.

Die Lehren aus dem Triester Modell lassen sich leicht übertragen und reproduzieren, denn sie beruhen auf Antworten, die auf einfachen Regeln der zivilen Zusammenarbeit aufbauen, bei der jede gesellschaftliche Einrichtung ihre Rolle in koordinierter Weise und mit Blick auf ein gemeinsames Ziel spielt, in diesem Fall ein sicheres und gastfreundliches Umfeld. Es bedarf einer ehrlichen und vernünftigen Politik; der irrationalen Übertreibung eines Gefühls der Bedrohung, die eine immigrantenfeindliche Stimmung und ein Klima der Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit schürt, muss Einhalt geboten werden.

Die Wahl einer populistischen Koalition im Juni 2018 hat jedoch den Weg für eine Kampagne zur Abschaffung der dezentralisierten Unterbringung geebnet. Das CAS-System wird rückgängig gemacht werden und man wird wieder zum veralteten System überfüllter Lager zurückkehren. Wenn dieser Versuch erfolgreich ist, steht das Triester Modell vor dem Aus und die gegenwärtige Hejxenjagd wird mit größerer Wahrscheinlichkeit weitergehen.

Islamischer Aufbruch in Zentralasien – Spezifika religiöser Radikalisierungsprävention

Einführung

„Im Kampf gegen religiöse Radikalisierung gibt es keine Frontlinie, sondern ausschließlich individuelle Köpfe.“¹ In diesem schlichten, von Erfahrung geprägten Satz verdichtete ein kirgisischer Sicherheitsoffizier das Wesentliche der Prävention von religiöser Radikalisierung und Extremismus, die zu Terrorismus führen können, in Zentralasien.

Er gehörte zu den kasachischen, kirgisischen, tadschikischen und russischen Gesprächspartnern, mit denen Interviews zur Untersuchung der spezifischen Rahmenbedingungen für die Prävention religiöser Radikalisierung in Zentralasien geführt wurden. Der Anstoß zu dieser Untersuchung ging auf die Formulierung von Außenminister Frank-Walter Steinmeier zurück, der 2016 den OSZE-Vorsitz innehatte, den Ursachen von Radikalisierung und Extremismus sei mit einem „ganzheitlichen Ansatz“ zu begegnen und dabei der Prävention eine entscheidende Rolle einzuräumen.²

Dazu kam es zunächst darauf an, spezifische soziale, politische und sozialpsychologische Rahmenbedingungen in Zentralasien auf die Anforderungen an Prävention zu untersuchen. Hierbei gingen wir von Offensichtlichem aus: Die Aktionsbedingungen dschihadistischer Bewegungen in den westlichen OSZE-Staaten unterscheiden sich von den zentralasiatischen grundlegend. Wirken solche Bewegungen in Europa als islamistische *Minderheiten* innerhalb christlicher Mehrheiten, so agieren sie in eurasischen Regionen unter muslimischen *Bevölkerungsmehrheiten*. Dort spielen ihnen die Folgen schwieriger Transformations- und Staatsformungsprozesse in die Hände, welche die Bevölkerung belasten. Das sind mangelhafte Regierungsführung, Besonderheiten der religiösen Situation, säkularer Extremismus, hohe soziale Exklusion, Gender- und Jugendprobleme sowie latente nationale und transnationale Konfliktpotenziale. Solche offensichtlichen regionalen Unterschiede in den Bedingungen von Radikalisierungsprävention motivierten dazu, die Spezifika religiöser Radikalisierung in Zentralasien zu untersuchen.³

1 Interviewpartner in Osch, Kirgisistan.

2 Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier zur Eröffnung der OSZE-Antiterrorismuskonferenz „Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that lead to Terrorism“, Berlin, 31. Mai 2016 unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160531-bm-osze-antiterror/280912>.

3 Dialogprojekt „Civilian Prevention of Radicalization in Central Asia“, Zentrum für OSZE-Forschung (CORE), Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), unter: <https://ifsh.de/forschung/europaeische-sicherheit/zentrum-fuer->

Die empirischen Untersuchungen fanden in Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan sowie auf einer Konferenz am Orient-Institut der Russischen Akademie der Wissenschaften statt. Methodisch lag den Interviews und Treffen ein Fragen- und Thesenkatalog zugrunde, um eine gewisse Vergleichbarkeit sowie Verallgemeinerung zu gewährleisten. Die Untersuchungen bezogen 75 Gesprächs- und Interviewpartner aus der Zivilgesellschaft, islamischen Kreisen, der Wissenschaft und einigen staatlichen Institutionen ein, die sich in Interviews und Runden Tischen den Fragen und Diskursen öffneten. Die Teilnehmer begegneten dem Untersuchungsgegenstand durchgängig mit großer Offenheit, ja Anerkennung dafür, dass diese schwierige Problematik thematisiert wurde.

Problemstellung: Zivile Prävention religiöser Radikalisierung oder „Counterinsurgency“ – was steht in Zentralasien auf dem Spiel?

Diese Problemstellung galt es methodisch auf Arbeitsebenen herunterzubrechen, auf denen untersucht werden konnte, inwieweit Ziele und Mittel, Verhinderungs- und Nutzenoptionen sowie die sie leitenden politischen Prioritäten miteinander korrelieren. Als Grundlage hierfür diente die OSZE-Strategie zur Verhütung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (*Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism*, VERLT), mit ihrem Ziel, religiöser (islamistischer) Radikalisierung, Extremismus und Terrorismus unter spezifischen zentralasiatischen Handlungsbedingungen vorzubeugen.

Die OSZE geht in ihrer Strategie zur Bekämpfung von VERLT zutreffend davon aus, dass, „zwar ein Großteil der Anstrengungen zur Bekämpfung des Terrorismus in der ersten – d.h. der politisch-militärischen – Dimension angesiedelt ist [...] die Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus sich aber auf alle drei Dimensionen erstreckt und somit auch soziale und wirtschaftliche Fragen sowie Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung einschließt. Dies steht im Einklang mit allen empirisch fundierten Modellen und Theorien der Radikalisierung, die gezeigt haben, dass Terrorismus nicht im luftleeren Raum stattfindet, sondern versucht, allgemeine Missstände, Frustrationen oder andere ‚förderliche Bedingungen‘ zu nutzen.“⁴ Der Schwerpunkt dieser Strategie liegt jedoch auf der politisch-militärischen Dimension

osze-forschung/wissenstransfer-und-politische-analyse. Das Projekt wurde vom Referat Internationale Zusammenarbeit gegen Terrorismus, Drogenhandel, organisierte Kriminalität und Korruption des Auswärtigen Amtes gefördert.

- 4 Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region. Report by Professor Peter R. Neumann, OSCE Chairperson in Office's Special Representative on Countering Radicalisation and Violent Extremism, International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR), King's College London, 28. September 2017, S. 41, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/346841> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachlichen Quellen sind eigene Übersetzungen).

von Sicherheit.⁵ Sie nimmt mit den meisten Aktivitäten den ersten Platz ein. Letzteres gilt auch für Zentralasien sowie für andere muslimische Staaten und Regionen des eurasischen OSZE-Raums. Zwar korreliert diese Mittelwahl mit dem Ziel, Menschen vor Terror zu bewahren und der Ausbreitung von dschiha-distischen Bewegungen, wie dem Islamischen Staat (IS), vorzubeugen. Sie greift jedoch gegenüber der eigentlichen religiösen und ordnungspolitischen Kreuzwegsituation, vor welcher die Region steht, zu kurz. In dieser Situation geht es primär darum zu *verhindern*, dass salafistische Bewegungen über den Prozess islamischer Orientierungssuche – modern oder islamistisch – die Hegemonie erringen. Letzteres birgt Risiken bis hin zur Machtfrage in sich.

Zugleich sind bei der Auswahl präventiver Mittel Verhinderungs- und Nutzenoptionen abzuwägen. Verhinderungsoptionen, so bei der Prävention salafistischer Religionshegemonie, generieren erst dann Nachhaltigkeit, wenn sie sich erfolgreich darauf konzentrieren, Radikalisierungsgründe auszuräumen, welche Extremisten und Terroristen zugutekommen. Im Kern läuft das darauf hinaus, soziale, politische und sozialpsychologische Radikalisierungsursachen zu beseitigen. Gerade das aber leisten Terrorbekämpfung und „*Counterinsurgency*“, wie sie im Nahen und Mittleren Osten oder Afrika praktiziert werden, nur unzulänglich. Die hier gewonnenen Erfahrungen sind für Zentralasien und die muslimischen OSZE-Regionen nur bedingt relevant.

Angewendet auf Zentralasien ist ein solches Vorgehen ziviler Prävention abträglich. Im Unterschied zum nah- und mittelöstlichen und afrikanischen Präventionsumfeld sind im eurasischen OSZE-Raum friedenspolitische Ressourcen vor allem in einem weit fortgeschrittenen Entwicklungsstand und sozialer Spezifik zu suchen. Dazu gehört nicht nur eine autochthone hanafitische Islamschule. Ins Gewicht fallen auch unbestreitbare Errungenschaften der Zugehörigkeit zur UdSSR mit bedeutenden Entwicklungssprüngen, wie Bildung, Gleichberechtigung der Frau und eine hohe Alphabetisierungsrate.

Islamische Gläubige und Aktivisten in Zentralasien sind in der Regel gebildet und noch nicht durchgängig antiwestlich orientiert. Die Nähe und Nachbarschaft zu den weltpolitischen und -wirtschaftlichen Zentren Europa, Russland und China platzieren Zentralasien in einen Raum unikalere arbeitsteiliger Möglichkeiten für zivile sowie sicherheits- und militärpolitische Prävention, die jedoch ihrer Erschließung und Koordinierung harren.

Im Folgenden wird die Vielschichtigkeit des Problems dargestellt. Dabei steht die politische Spezifik⁶ ziviler Prävention im Vordergrund. Benannt werden sowohl zu Leistendes als auch Leistungsdefizite sowie darin lauende Gefahren. Auch werden Aspekte angesprochen, auf die weder Europa noch die

5 Vgl. ebenda.

6 Erkenntnisse zur sozialen Spezifik sind zusammengefasst in: Frank Evers/Jeanette Klötzer/Arne C. Seifert/Esther Somfalvy, *Civilian Prevention of Radicalization in Central Asia*, CORE Working Paper 30, Hamburg, April 2018, unter: https://ifsh.de/file-CORE/documents/Working_Papers/CORE_WP30_en.pdf.

OSZE vorbereitet sind. Der Beitrag schildert abschließend politischen Handlungsbedarf und politische Handlungsmöglichkeiten basierend auf Überlegungen und Empfehlungen der Gesprächspartner.

Vielschichtigkeit

Die Auseinandersetzung mit der Prävention von Radikalisierung muss den Besonderheiten des sozialen, politischen, sozioökonomischen, religiösen und historischen Kontexts Zentralasiens Rechnung tragen. Dessen zentrale Determinanten sind:

*Erstens: die im Wesentlichen abgeschlossene „Re-Islamisierung“ der zentralasiatischen Gesellschaften.*⁷ Bereits seit ca. 2005-2010 lässt sich beobachten, dass die Rückbesinnung auf die traditionelle religiöse Bindung an den Islam in Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, aber auch in Zentralasien insgesamt quantitativ und qualitativ neue Merkmale aufweist. In quantitativer Hinsicht erreichte sie Massencharakter. In Kasachstan kann unter der ethnisch kasachischen Bevölkerung die Islamisierung im Sinne eines religiösen Bekenntnisses als vollendet gelten. In Kirgisistan bekennen sich 88 Prozent der Bevölkerung zum Islam, in Tadschikistan ist mit 7,5 Millionen Muslimen nahezu die gesamte Bevölkerung muslimisch.⁸

In qualitativer Hinsicht ist jedoch einzuschränken, dass der Stand religiöser Kenntnisse in der Bevölkerung insgesamt noch immer niedrig ist. Insbesondere unter jungen Menschen ist die Kenntnis der islamischen Texte noch gering. In allen Gesprächen wurde dieses „Vakuum religiöser Bildung“, Überrest der antireligiösen sowjetischen Periode, als Einfallstor externer islamistischer Indoktrination bezeichnet. In einigen Gesprächen wurde davor gewarnt, den rasanten Aufbruch zum Islam als ein primär extern gesponsertes Phänomen wahrzunehmen. Andererseits haben die „Renaissance“ des Islams, das niedrige religiöse Kenntnisniveau und die Unfähigkeit der säkularen Regime, diese Prozesse produktiv zu steuern, die Aktionsvoraussetzungen für externe islamistische Bewegungen verbessert.

7 In den letzten zwanzig Jahren bekannten sich von 57 Millionen Zentralasiaten 52,8 Millionen oder 92,6 Prozent der Bevölkerung zum Islam (ausgenommen sind numerisch kleine atheistische, nationale und religiöse Minderheiten). Dieser Zulauf wird mit einem jährlich durchschnittlichen Bevölkerungszuwachs von 1,7 Prozent und bei einem 30-prozentigen Anteil junger Menschen unter 15 Jahren zukünftig weiter steigen. Der Islam hat sich quasi „nationalisiert“.

8 Vgl. Abdurrahim Cholikow, ehemaliger Vorsitzender der Staatskommission für Religionsangelegenheiten Tadschikistans, Asia Plus, 11. Juli 2011, unter: <http://news.tj/ru/news/neoit-sozdavat-stereotipy-cto-v-tadzhikistane-vse-zapreshcheno>.

Als spezifisches Attribut islamischen Aufbruchs fällt der individuelle innige Bezug der „jungen“⁹ Gläubigen zu „ihrem“ Islam auf. Der Islamisierungsprozess beginnt neue persönliche, kulturelle und religiöse Bewusstseinsidentitäten zu schaffen, was unsere akademischen Partner als „Emanzipation des Islam“ bewerteten. Darauf deutet zum Beispiel die Tatsache hin, dass unsere Gesprächspartner davor warnten, eine „zugespitzte“ Terminologie zu verwenden, die die Radikalisierung auf Terrorismus verkürzt, und Begriffe wie „Kalifat“ und „Salafismus“ mit Terrorismus gleichzusetzen.

All dies verleiht einer versimplizierenden Suche nach den Ursachen jener rasanten Islamisierung Tiefe. Es weist auch auf das im Präventionsdiskurs über postsowjetische muslimische Staaten kaum beachtete Phänomen ausgeprägter individueller Befindlichkeiten hin, die den Unabhängigkeits- und Staatsformungsprozessen immanent sind. In diesem Kontext erscheint das Ausleben von Religionsfreiheit als ein erhabenes Gut, dessen Beschneidung eine Persönlichkeitsverletzung darstellt. Auch sollte nicht übersehen werden, dass das Phänomen der individuellen Verbundenheit mit Religion beginnt, die Verbundenheit mit dem (säkularen) Staat zu verdrängen. Hieraus erklärt sich, dass eine Reformierung der säkularen Religionspolitik der Schlüssel zur Prävention islamischer Radikalisierung und zum Aufbau eines demokratischen Verhältnisses zwischen Säkularismus und Islam ist.

Insgesamt kann die umfassende „Renaissance“ des Islams als hervorstechender Einschnitt in der Unabhängigkeitsperiode der jungen zentralasiatischen Staaten verstanden werden. Er ist eine Zäsur für beides – Religion und Säkularismus – mit denkbaren Rückwirkungen auf die ordnungspolitische Orientierung der Staaten. Zweifellos wird der Islam zur überwölbenden religiösen und gesellschaftlichen Determinante. Als Religion mit einem holistischen Gottesverständnis der unteilbaren Einheit von Religion und Staat werden in erster Linie seine politisch aktiven Anhänger ein alle Lebensbereiche durchdringendes islamisches Gesellschaftssystem einfordern. Das verändert die Bezugs- und Koordinatensysteme der säkularen Regierungen. Deren Umgang mit politischen, gesellschaftlichen und religiösen Problemen könnte in islamischen Dogmen einen Richter finden. Das stellt die säkularen Regierungen vor die Entscheidung, sich entweder anzupassen oder sich selbst zu isolieren – mit konflikträchtigen Konsequenzen.

Die umfassende Renaissance des Islams wirft für die OSZE neue Fragen auf, insbesondere mit Blick auf ihre grundlegende „Antiterrorphilosophie“ gegenüber Zentralasien. Wenn im bislang monolithisch säkularen OSZE-Gebiet Inseln „nichtwestlicher“ Kultur entstehen, werden die Mitglieder der Organisation auf neue Streitfragen reagieren müssen: Was bedeutet es für die OSZE-Wertegemeinschaft und ihre gemeinsame normative Basis, wenn der Islam und seine Strukturen, einschließlich des politischen Islams, Teil des gemeinsamen

9 „Jung“ bezieht sich dabei nicht auf eine bestimmte Alterskohorte, sondern auf den Zeitraum seit der staatlichen Unabhängigkeit, in dem sich die Bevölkerungsmehrheit zum Islam bekannt hat.

OSZE-Raums werden? Nach Ansicht des OSZE-Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen ist es „dringend erforderlich, dass die OSZE als normenbasierte Organisation beginnt, sich mit der Tatsache auseinanderzusetzen, dass ihre vermeintliche gemeinsame normative Basis weitgehend verschwunden ist“.¹⁰ Wird sich diese Situation verschärfen, wenn es der OSZE nicht gelingt, ihre Herangehensweise anzupassen? Es ist zweifellos an der Zeit, Fragen in Bezug auf den Islam in den Dialog zwischen Wissenschaftlern und Vertretern derjenigen Generation, die die zwischenstaatlichen und zwischengesellschaftlichen Beziehungen in den nächsten zehn Jahren gestalten wird, einzubeziehen. Beginnen könnte man dabei mit einer Bestandsaufnahme des Status quo, der Identifizierung gemeinsamer Interessen und der Verhütung von Konflikten.¹¹

Den Konsequenzen der Islamisierung kann auch die OSZE-Antiterrorstrategie nicht aus dem Weg gehen. Wie für die säkularen Regierungen sind auch für die Architekten der Strategie gegen VERLT Islamisierung und Islam überwältigende Bezugsgrößen und Erfolgsbedingungen. Die Abwehr von dschihadistischem Terrorismus in einer mehrheitlich islamischen Bevölkerung kann nicht gelingen, ohne die muslimische Mehrheit anzusprechen und einzubeziehen. Auch eine der zentralen Säulen der Strategie gegen VERLT, die Zivilgesellschaft, wird sich aus der muslimischen Mehrheit rekrutieren. Deren religiöse Werte sind unverzichtbare Präventionsbrücken, die entscheidend dafür sind, Anhänger radikaler islamistischer Positionen zu erreichen. Somit verändert sich für die Bekämpfung von VERLT die gesellschaftspolitische „Statik“, auf die sich ihr jetziges konzeptionelles Gebäude stützt. Das gilt jedoch nicht für die säkularen Regierungen, die in ihrer sicherheits- und militärpolitischen Orientierung verharren, die sie mit eurasischen Mächten wie China und der Russischen Föderation verbindet, auf die die westlichen OSZE-Staaten gerade nicht gut zu sprechen sind. Insofern wird das Abwägen des Stellenwerts ziviler

10 Wolfgang Zellner (principal drafter)/Irina Chernykh/Alain Déléroz/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. 26, unter: https://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/European_Security-OSCE_WEB.pdf.

11 Vgl. ebenda, S. 32. Bereits in seinem im OSZE-Jahrbuch 2000 veröffentlichten Essay „Die OSZE und der Islam – Chance zur Selbstvervollkommnung?“ formulierte der Autor des vorliegenden Beitrags, dass sich die OSZE den Konsequenzen der islamischen Wiederbelebung in Zentralasien stellen müsse, die im Kontext der Transformation und der Staats- und Nationenformung erkennbar geworden seien: „Es dürfte in der Kraft der OSZE liegen, sich im Zuge jener fundamentalen Reformprozesse auch auf dem Gebiet der Toleranz den Herausforderungen zu stellen und ein so weites plurales Selbstverständnis als ‚Gemeinschaft von Werten‘ zu entwickeln, in der ‚Wertegemeinschaften‘, wie ihre muslimischen, aber auch andere, ihren gleichberechtigten Platz finden, ohne sich vor Majorisierung zu fürchten und politisch zu verschließen. Dies zu erreichen, wird den kooperativen Charakter der OSZE stärken. Darin liegt ihre Chance, den ‚Faktor Islam‘ als Quelle zur Selbstvervollkommnung zu begreifen und ihn positiv anzunehmen.“ Arne C. Seifert, *Die OSZE und der Islam – Chance zur Selbstvervollkommnung?*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2000*, Baden-Baden 2000, S. 227-237, hier: S. 237 (Hervorhebungen im Original).

Radikalisierungsprävention für die eurasischen Mächte zum entscheidenden Faktor.

Zweitens: innerislamische Kräfteverhältnisse. Obgleich in Zentralasien die sunnitische Strömung des Islams in Gestalt der auf Ausgleich ausgerichteten hanafitischen Rechtsschule¹² oder der Scharia-orientierten sufistischen Bruderschaften vorherrscht, nehmen islamistische Aktivitäten zu. Sie streben mit gewaltsamen oder gesellschaftspolitischen Mitteln nach einer „Gottesherrschaft“. „In ihren Vorstellungen steht nicht die eine oder andere Veränderung am Rande der Gesellschaft zur Diskussion, sondern die vollständige Neugestaltung öffentlicher Ordnung, also eine neue Verfassung samt entsprechender Politik in den unterschiedlichen Politikfeldern wie Bildung, Medien, Strafrecht usf.“¹³ Zwei islamistische Strömungen sind in dieser Richtung besonders aktiv. Eine von ihnen, dazu gehören der IS und al-Qaida, strebt nach einer gewaltorientierten Islamisierung in einem islamischen Staat. Die andere, „neofundamentalistisch“ apostrophierte, wird größtenteils von arabisch bzw. pakistanisch gesteuerten salafistischen Bewegungen wie der Partei *Hizb ut-Tahrir* (Partei der Befreiung) und den Bewegungen *Salafiyya* und *Tablighi Jamaat*¹⁴ getragen. Sie sind in der Region seit Langem im Untergrund tätig, andere sogar legal, wie *Tablighi Jamaat* in Kasachstan. Sie streben eine „zivile“ Islamisierung der Gesellschaft „von unten“ auf Graswurzelebene an. Beide Richtungen finden Unterstützer.¹⁵

Die „neofundamentalistische“¹⁶ Strömung ist als die unheilvollere einzuschätzen, sowohl kurzfristig aufgrund ihres religiösen Hegemoniestrebens über den

12 Die hanafitische Rechtsschule im Islam geht zurück auf Abū Hanīfa (gest. 767). Sie ist hauptsächlich in der Türkei, Zentralasien und auf dem indischen Subkontinent verbreitet. „Außer den [...] vier Rechtsgrundlagen Koran, *sunna* [zweite Quelle religiöser Handlung nach dem Koran, A.C.S.], *ijmā'* [Konsens, A.C.S.] und *qiyās* [Analogieschluss, A.C.S.] erkennen die Hanafiten zwei weitere Rechtsfindungsmittel an: den in ihrer Schule von altersher gepflogenen *ra'y*, die persönliche Mitteilung, sowie den *istihsān*, das für angemessenes Halten einer Lösung in bezug auf die Gesellschaft.“ Bernd Radtke, Der sunnitische Islam, in: Werner Ende/Udo Steinbach (Hrsg.), Der Islam in der Gegenwart. Fünfte, aktualisierte und erweiterte Auflage, München 2005, S. 55-69, hier: S. 65.

13 Dieter Senghaas, Zivilisierung wider Willen, Frankfurt am Main 1998, S. 192.

14 *Tablighi Jamaat* („Missionsgemeinschaft“) ging in den 1930er Jahren aus der in Indien beheimateten und nach dem Ort Deoband benannten Deobandi-Bewegung hervor, die als sunnitische Erweckungsbewegung geschaffen wurde, „um die Muslime an die Pflicht zu erinnern, die Ge- und Verbote des Islams gewissenhaft zu befolgen“. Munir D. Ahmed, Indien, in: Ende/Steinbach (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 12), S. 319-336, hier: S. 335. Die Organisation trug viel zur Wiederbelebung der Idee des Dschihad im 20. Jahrhundert bei. Sie entsendet Freiwillige, die sich zur Missionierung in muslimischen Regionen weltweit zur Verfügung stellen. Vgl. ebenda. Einer der einflussreichsten Prediger war der aus Zentralasien stammende Muhammadjon Hindustani, der das Gedankengut der Deobandi-Bewegung nach Zentralasien importierte und dafür 15 Jahre in Sibirien im Gefängnis verbrachte. Vgl. Rainer Freitag-Wirminghaus, Russland, islamische Republiken des Kaukasus und Zentralasiens, in: Ende/Steinbach (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 12), S. 277-306, hier: S. 292.

15 Aus der Region kam das drittgrößte Kontingent ausländischer Kämpfer des IS im Irak und in Syrien. Heute verfolgt der IS dieses Ziel von Afghanistan aus. Auch ist dem militant-dschihadistischen Flügel vornehmlich arabischen Ursprungs eine Vielzahl zentralasiatischer, kaukasischer und nordwestchinesischer Kämpfer zuzuordnen.

16 Der französische Islamwissenschaftler Olivier Roy differenziert zwischen islamischen Fundamentalisten und Neofundamentalisten wie folgt: „Fundamentalismus, d.h. die Rückkehr

nicht abgeschlossenen Islamisierungsprozess als auch als perspektivisch ordnungspolitische Konkurrenz zur säkularen Konstitution der zentralasiatischen Staaten. Kurzfristig kommen ihr das „Vakuum“ religiöser Bildung und die Suche junger Muslime nach „ihrem“ Islam entgegen. Auch agieren Salafisten personen-, familien- und gemeindebezogen flexibel und individuell. Im Diskurs über „*Salafiyya*“ werden sie auch als „religiöse Virtuosen bezeichnet, die daraus ein lebenslanges Programm der Arbeit an sich selbst mit dem Ziel der Selbstvervollkommnung ableiten. [...] Der Übergang dieser Haltung zu einem politischen ‚Salafismus‘ wahhabitischer Prägung ist fließend, wie auch zu einem jugendkulturellen ‚Salafismus‘, der heute im Zusammenhang mit schneller Radikalisierung in die Diskussion geraten ist.“¹⁷

Als religiöses zentralasiatisches Gegengewicht zu diesen Strömungen steht die autochthone sunnitische hanafitische Rechtsschule zur Verfügung, die sich jedoch im Zustand theologischer und geistlicher Stagnation befindet. Der säkulare Staat zögert damit, sie aus dieser Situation herauszuführen und ihre Theologen und Imame zu stärken, um mit ihnen ein modernes islamisches Gegengewicht zu den externen islamistischen Bewegungen zu entwickeln.

Somit wird die Frage der religiösen Hegemonie über den Islamisierungsprozess – arabisch/pakistanisch salafistisch oder zentralasiatisch hanafitisch – zu

zu den ‚wahren‘ Grundsätzen der Religion, ist so alt wie der Islam selbst. Der gegenwärtige Trend, der Neofundamentalismus genannt wird, verbindet technische Moderne, Dekulturalisierung, die Ablehnung sowohl der traditionellen muslimischen als auch der modernen westlichen Kultur und Globalisierung. [...] Organisationen [...] wie Al-Qaida und Hizb ut-Tahrir stehen nicht mit einem Staat im Nahen Osten, einem Geheimdienst oder einer radikalen Bewegung in Verbindung oder werden von ihnen benutzt, wie es in den 1980er Jahren der Fall war. Sie sind Teil der entterritorialisierten islamischen Netzwerke, die im Westen und an der Peripherie des Nahen Ostens operieren. Ihr Hintergrund hat nichts mit Konflikten im Nahen Osten oder traditioneller religiöser Erziehung zu tun.“ An Interview with Olivier Roy, in: Columbia University Press, New York, unter: <https://cup.columbia.edu/author-interviews/roy-globalized-islam>.

- 17 Werner Schiffäuer, Sicherheitswissen und Deradikalisierung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, Handlungsempfehlungen zur Auseinandersetzung mit islamistischem Extremismus und Islamfeindlichkeit, S. 217-242, hier: S. 228-229. Der tadschikische Politologe Parwis Mullodschanow beschreibt die Praxis salafistischen Vorgehens in Zentralasien folgendermaßen: „Die ‚zivile Strategie‘ salafistischen Vorgehens besteht aus drei Etappen: Unterwanderung des Kultur- und Bildungsbereichs; Übernahme der religiösen Verwaltung; Machtübernahme. [...] Sie streben danach, die hanafitische Rechtsschule ideologisch zu unterwandern und deren örtliche Gemeinden zu ihren Gunsten zu transformieren. [...] Die Salafisten sind auch deshalb in der Region erfolgreich, weil es ihnen vermittels einer geschickten und gut organisierten Strategie gelingt, Behörden, Staatsorgane und Beamte zu beeinflussen. Zwar lehnt der Salafismus theoretisch jedwede Zusammenarbeit mit dem säkularen Staat ab. In der Praxis jedoch betreibt er in staatlichen Strukturen Lobbyarbeit. Er manipuliert Beamte mit deren Furcht vor Islamisierung und bringt sie dazu, konkurrierende islamische Gruppierungen mit Hilfe von Verwaltungserlassen auszuschalten. Diese nutzt er anschließend im Internet dazu, Regierungen und örtliche Organe anti-islamischen Verhaltens zu beschuldigen. [...] Tatsächlich erwecken einige der letzten Regierungserlasse und -entscheidungen den Eindruck, als seien sie von salafistischer Hand geschrieben.“ Post-sovetskaja Srednjaja Azija i musulmanski mir: salafizacija kak instrument geopolitiki [Das postsovjetsche Zentralasien und die muslimische Welt: Salafisierung als geopolitisches Instrument], in: Asia Plus, Duschanbe, 24 April 2017, unter: <https://news.tj/ru/news/centralasia/20170424/postsovetskaya-srednyaya-aziya-i-musulmanski-mir-salafizatsiya-kak-instrument-geopolitiki>.

einer strategischen Schlüsselfrage. Ihr wird in der OSZE-Strategie jedoch nicht ausreichend Rechnung getragen, ebenso wie dem Unvermögen der säkularen Regierungen, den neofundamentalistischen Bewegungen effektive religiöse Gegenargumente entgegenzusetzen, um dadurch an Boden zu gewinnen. Gemäßigte islamische Würdenträger bieten ihre theologische Unterstützung an und kritisieren die argumentative Ohnmacht der Regierungen. Die Kritik ist berechtigt, weil die Regierungen mit ihrer sicherheitspolitischen und militärischen Orientierung zwar terroristische *Randgruppen* beherrschen, ihnen jedoch die Salafisten, die in der *Mitte* der Gesellschaften agieren, entgleiten. Somit erweist sich die gesellschaftliche Breite, die die „zivile“ neofundamentalistische Radikalisierung im Blick hat, mehr oder weniger als „offene Flanke“. *Drittens: die Position der säkularen Regierungen zu Religion und Islamisierung.* Bezüglich der Religionspolitik der Regierungen gab es unter den kirgisischen und kasachischen Gesprächspartnern folgende übereinstimmende Einschätzungen:

1. Die säkularen Regierungen verfügen über keine konstruktiven Konzepte für den Umgang mit der Islamisierung ihrer Gesellschaften. Sie können weder mit der massenhaften „Wiedergeburt“ des Islams und deren Tempo und gesellschaftlichen Breite Schritt halten, noch mit den daraus resultierenden Veränderungen der Parameter ihres Regierens. Es fällt ihnen schwer, sich von dem überkommenen sowjetischen säkularen Prinzip der Trennung von Staat und Religion zu lösen.¹⁸
2. Die Regierungen sind zwar auf der Suche nach Möglichkeiten, auf Islamisierung und Radikalisierung zu reagieren, finden dafür jedoch keinen wirksamen Ansatz. Sie werden blockiert von der Furcht vor Religion, insbesondere vor dem Islam, den sie als potenzielle politische Konkurrenz fürchten. Sie schwanken zwischen ineffektiver gesetzlicher Regulierung, Einmischung in religiöse Angelegenheiten, Beschränkung der Religionsfreiheit und Repression.¹⁹

18 Das ursprüngliche europäische Verständnis von Säkularismus besteht in der Trennung von Staat und Kirche, nicht von Staat und Religion. Ein Staat kann sich schlechterdings nicht von der Religion seines Staatsvolks trennen. Die Schwierigkeiten im Verhältnis säkularer Staat – Islam erwachsen aus dessen erwähntem holistischen Religionsverständnis sowie daraus, dass es im Islam keine kirchliche Institution gibt.

19 Tadschikistan gilt als ein drastisches Beispiel für die Beschränkung der Religionsfreiheit. Dort gelten folgende gesetzliche Einschränkungen: Kindern und Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr ist der Moscheebesuch verboten. Eltern haften unter Androhung beträchtlicher Geldstrafen für die Einhaltung des Verbots. Frauen und Mädchen ist der Besuch von Moscheen ebenfalls untersagt. Sie dürfen Gebete lediglich im eigenen Haus verrichten. Das Tragen von Kopftüchern oder anderer Bekleidung, die auf die Religion verweisen könnte, in der Öffentlichkeit oder in Bildungseinrichtungen ist untersagt. Untersagt ist das Beten im öffentlichen Raum, in Behörden, in den Streitkräften, in der Polizei, in Bildungseinrichtungen, Unternehmen, Betrieben und in den Dörfern sogar bei der Feldarbeit. Gebete sind nur in Moscheen oder im privaten Wohnbereich erlaubt. Die persönliche Freiheit der Predigerwahl anlässlich von Beerdigungen wurde abgeschafft. Zugelassen sind dafür nur behördlich dazu bestimmte Imame.

3. Die Regierungen haben sich als hauptsächliche Handlungsrichtung für eine Strategie der „Versicherheitlichung“²⁰ des Islams entschieden.

Es gilt hervorzuheben, dass sich von allen zentralasiatischen Staatsoberhäuptern bislang allein der frühere kirgisische Präsident Almasbek Atambajew auf einer internationalen Konferenz im September 2017 für die Herstellung eines „demokratischen Verhältnisses des Staates zu rationalen islamischen Vertretern“²¹ ausgesprochen hat.

In Tadschikistan verfolgt die Regierung Emomali Rahmon eine im Vergleich zu den zentralasiatischen Nachbarstaaten deutlich repressivere Religionspolitik. Das Verbot der Partei der Islamischen Wiedergeburt Tadschikistans (PIWT) – ihres Partners in den Friedensvereinbarungen von 1997 zur Beendigung des tadschikischen Bürgerkriegs – im Jahr 2015 ist angesichts des Erfordernisses einer säkular-islamischen Koexistenz sowie der Terrorismusprävention ein schwerer strategischer Fehler. Zudem haben die Verfolgung und Einkerkerung von PIWT-Mitgliedern zu einer Verschlechterung des innenpolitischen Klimas geführt. Die Tolerierung dieser Vorgänge seitens der OSZE, der EU und westlicher Staaten kann nur als beunruhigend bewertet werden.

Gesprächspartner wiesen auf folgende Fehler der beschriebenen Religionspolitik hin:

- Der säkulare Staat unterwerfe sich die inneren Angelegenheiten der Religion, ohne dafür über die erforderlichen theologischen Kompetenzen zu verfügen;
- der säkulare Staat untergrabe damit sein Verhältnis zur islamischen Geistlichkeit sowie zu den islamischen Eliten und Gemeinden;
- die „Versicherheitlichung“ des Islams durch die Staatsmacht erweist sich als zur Prävention religiöser Radikalisierung untaugliche Strategie, da die „jungen“ religiösen Massen im Islam – und noch nicht einmal in seinen radikalen Vertretern – Gegner sehen, sondern eher noch im säkularen Staat.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die säkularen Regierungen das dem Säkularismus und der weltlichen Herrschaftsform inhärente Potenzial an ausgleichenden und kooperativen Möglichkeiten bei weitem nicht ausschöpfen, um ein demokratisches, Konflikte vermeidendes Verhältnis zur religiösen Sphäre aufzubauen. In dieser Hinsicht gibt es bereits heute beträchtliche Spielräume.

20 Nach der *Securitization Theory* geschieht die „Versicherheitlichung“ (englisch: „*securitization*“) eines Problems oder eines Sachverhalts dadurch, dass ein Referenzobjekt durch einen Akt der Versicherheitlichung als bedroht dargestellt wird. Die Versicherheitlichung hat zumeist kontraproduktive Folgen: „Es entsteht ein Teufelskreis, da der Akt der Versicherheitlichung auf der einen Seite auch die Versicherheitlichung durch die gegnerische Seite zur Folge hat.“ Kathrin Lenz-Raymann, *Securitization of Islam: A Vicious Circle. Counter-Terrorism and Freedom of Religion in Central Asia*, Bielefeld 2014, S. 252.

21 Mitschrift des Verfassers.

Viertens: Genderfragen in der Radikalisierungsprävention. Frauen und Mädchen stellen in Zentralasien im Zusammenhang mit Radikalisierung sowohl eine Risikogruppe als auch ein Potenzial für deren Prävention dar. Sie verstehen sich mehrheitlich als der islamischen Welt zugehörig, ohne dieses Selbstverständnis auf eine streng religiöse Lebensweise zu reduzieren. Vor allem in den Familien überdauerten muslimische Bräuche und Traditionen die sowjetische Periode.

Mädchen und Frauen werden in Kirgisistan und Kasachstan von radikal-islamistischen Gruppierungen als besondere Zielgruppe angesehen. Diese Gruppierungen entwickeln eine zunehmend subtile genderspezifische Herangehensweise. Dabei werden sowohl soziale Netzwerke als auch direkte Kontakte und persönliche Ansprache genutzt, was auf eine genaue Kenntnis der Lebensverhältnisse und gesellschaftlicher Defizite schließen lässt. Insbesondere verfängt bei jungen ledigen Frauen, die wegen ihres Status sozial isoliert sind, eine in Aussicht gestellte Heirat mit einem IS-Kämpfer. Auch die vermeintlich gleichberechtigte Behandlung als vollwertige Kämpferinnen für die islamische Sache spricht junge Frauen an, die eine aktive Rolle in der Gesellschaft suchen. In den Bereichen Bildung und Ausbildung ist ein Rückzug von Frauen und Mädchen zu beobachten. Vor allem in ländlichen Gebieten besuchen immer mehr Mädchen keine öffentlichen Schulen mehr, sondern nur noch Koranschulen. Die gesetzliche Schulpflicht wird nicht mehr generell durchgesetzt. Andererseits gibt es unter den Studierenden an den Universitäten noch immer einen hohen Frauenanteil. Dahinter steht jedoch nicht immer nur der emanzipatorische Wunsch nach Bildung, sondern oftmals auch die Umgehung einer frühen Zwangsheirat und generell des Drucks männlicher Familienmitglieder.

Es gibt mehrere Frauenorganisationen, zumeist NGOs, die sich zwar nicht ausschließlich, aber auch für Radikalisierungsprävention und Deradikalisierung einsetzen. Sie arbeiten weitgehend ohne einschlägige Schulungen auf diesem Gebiet und erhalten nur geringe Unterstützung von dem jeweiligen Staat. Ihre Projekte, die meistens auf ein bis zwei Jahre beschränkt sind, werden vorwiegend von internationalen Organisationen unterstützt. Einen Beitrag zur Entwicklung des Islam zu leisten ist Teil des Selbstverständnisses islamischer Frauenorganisationen, wobei Extremismus und Terrorismus jedoch konsequent abgelehnt werden.²²

Fünftens: Ursachen religiöser und islamistischer Radikalisierung. Religiöse Radikalisierung lässt sich nicht auf eine einzige Ursache zurückführen. Vielmehr wird der „islamische Aufbruch“ von einer diffusen sozialpsychologischen Massenbefindlichkeit gefördert, in der sich unterschiedliche Triebkräfte vermengen: angefangen mit dem marxischen Verständnis von Religion als

22 Vgl. Evers/Klötzer/Seifert/Somfalvy, a.a.O. (Anm. 6), S. 7.

„Opium des Volks“, „Seufzer der bedrängten Kreatur, [...] Gemüt einer herzlosen Welt“²³ bis hin zum oben beschriebenen Phänomen des „individuellen innigen Bezugs“ junger Gläubiger zu „ihrem Islam“. In marxischem Bezug stehen massenweise soziale Exklusion und Verarmung, deren Leidtragende naturgemäß auch die „neuen“ Muslime, vor allem die jugendliche Generation sind. Den konstanten Charakter der Verarmung verdeutlichen Berechnungen der Weltbank von 2014. Ihnen zufolge ist Armut²⁴ (Haushalte mit täglichen Pro-Kopf-Ausgaben von weniger als 4,30 US-Dollar) in Zentralasien seit dem Zerfall der Sowjetunion zu einer permanenten Belastung der Gesellschaft herangewachsen. Allein während der Transformationsperiode von 1990 bis 1999 fielen zwanzig Millionen Menschen in Zentralasien in Armut. Noch 2011 lebten in Kirgisistan 70 Prozent der Bevölkerung von weniger als 4,30 US-Dollar und 25 Prozent von weniger als 2,15 US-Dollar, in Tadschikistan waren es 79 Prozent bzw. 31 Prozent. Allein Kasachstan vermochte das Niveau absoluter Armut von 50 Prozent im Jahr 2005 zu senken, obgleich 2014 mit 5,40 US-Dollar 30 Prozent der Bevölkerung noch immer als arm ausgewiesen waren. Eine im November 2015 in Wladikawkas, der Hauptstadt der russischen Teilrepublik Nordossetien-Alanien, vorgestellte Studie stellte fest, dass sich insbesondere Angehörige der Jahrgänge ab 1991 von der Programmatik des IS angezogen fühlten. Diese Altersgruppe ist aufgewachsen in einer Zeit ohne überzeugende Staatsideologie, mit sinkendem Bildungsniveau, geprägt vom Zerbrechen sozialer und familiärer Bindungen, von Arbeitslosigkeit und Armut, ohne Perspektiven und ohne Möglichkeiten zum sozialen Aufstieg und zur Selbstverwirklichung.

Aus diesem Kontext erklärt sich auch, warum insbesondere Jugendliche zum bevorzugten Ziel islamischer Indoktrinierung zählen. Die Bevölkerung der zentralasiatischen Staaten wird immer jünger. Sie wächst jährlich um durchschnittlich 1,7 Prozent; 30 Prozent der Einwohner sind inzwischen jünger als 15 Jahre. Dieses Strukturproblem zeigt sich akut in der Jugendarbeitslosigkeit, die in den zentralasiatischen Staaten mit Ausnahme Kasachstans derzeit auf über 20 Prozent geschätzt wird.²⁵ Ein Viertel der kasachischen Bevölkerung wurde nach 1991 geboren. Kinder (0-14 Jahre) und Jugendliche und junge Erwachsene (15-29 Jahre) machen in Kasachstan 33 bzw. 28 Prozent des sozial ausgegrenzten Bevölkerungsanteils aus, in Tadschikistan beträgt ihr Anteil 73

23 Karl Marx, Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie, Einleitung, Karl Marx/Friedrich Engels, Werke, Band 1, Berlin 1981, S. 378-391, hier: S. 378 (Hervorhebung im Original), unter: https://marxwirklichstudieren.files.wordpress.com/2012/11/mew_band01.pdf.

24 Armutsbegriff der Weltbank: „Per-capita income level needed to satisfy such basic human needs as education, health care, and access to information; or as a threshold below which low-income individuals in the region are ‚vulnerable‘ to poverty.“

25 Vgl. Andrea Schmitz/Alexander Wolters, Revolutionen in Zentralasien?, in: Zentralasien-Analysen 43-44/2011, S. 2-5, hier: S. 2.

bzw. 72 Prozent.²⁶ Der Anteil von Kindern in Haushalten mit einem Pro-Kopf-Verbrauch von unter 2,5 US-Dollar betrug 2005 in Kirgisistan 90 Prozent, in Usbekistan 80 Prozent und in Tadschikistan 75 Prozent.²⁷ Der Anteil der 15-29-Jährigen an den 1,5 Millionen tadschikischen Arbeitsmigranten beträgt 53 Prozent.²⁸ Von den Arbeitslosen in der tadschikischen Landwirtschaft sind 83,6 Prozent unter 40 Jahre alt.²⁹ Diese Generation ist heute im besten Mannes- oder Frauenalter.

Diese Zustandsbeschreibung macht darauf aufmerksam, dass die *Ursachen* der Konflikthanfälligkeit transnationale und transregionale Dimensionen erreicht haben. Die Wurzeln dieser transregionalen Konflikthanfälligkeit sind in dem krisenhaften Zustand zu suchen, der durch das Beziehungsdreieck soziale Ursachen, Religion und inadäquate Regierungsführung verursacht wird. Sie sind Umbruchphänomene, die sich aus den Transformationsprozessen heraus zu Konstanten verdichtet haben und heute die gesellschaftspolitische Krisendynamik in Zentralasien bestimmen. Das bedeutet im Umkehrschluss: Eine geschickte islamistische Gegenstrategie könnte den Islam aus seiner eigentlichen religiösen Berufung in eine ebenfalls transnationale und transregionale anti-säkulare Integrationsideologie umwandeln.

In den von uns geführten Gesprächen wurde damit gerechnet, dass sich die Radikalisierung mit der Rückkehr zentralasiatischer IS-Kämpfer verstärken könnte.³⁰ Sie könnten für die Verbreitung einer islamistischen religiös-politischen Programmatik eine organisierende Rolle übernehmen. Solche Befürchtungen wurden insbesondere für das transregionale Fergana-Tal und die kirgisische Region Osch geäußert.

Zwischenbilanz

Die Ursachen von Radikalisierung sind sowohl auf innere als auch auf äußere Faktoren zurückzuführen. Bei der Radikalisierungsprävention nach *innen* geht es primär um die Beseitigung gravierender Entwicklungsdefizite und Politikmängel, die zu gesellschaftlicher Unzufriedenheit führen. Bei der Prävention nach *außen* geht es vor allem darum, einer islamistisch-salafistischen Stoßrichtung, vornehmlich aus dem arabischen Raum und Pakistan, vorzubeugen.

-
- 26 Vgl. United Nations Development Programme, Regional Bureau for Europe and CIS, Beyond Transition. Towards Inclusive Societies, UNDP Regional Human Development Report, Bratislava 2011, S. 43, unter: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/Beyond-Transition-Inclusive-Societies.html>.
- 27 Vgl. ebenda, S. 18.
- 28 Vgl. Chojamachmad Umarov, Krisis v Tadžikistane [Die Krise in Tadschikistan], Duschanbe 2010, S. 217.
- 29 Vgl. ebenda, S. 218.
- 30 Die Anzahl der IS-Kämpfer aus Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan wurde zum Ende 2016 auf 3 bis 4.5 Tausend geschätzt. Dazu kommen ca. 5.000 Personen aus anderen GUS-Staaten. Russisch gilt als die dritthäufigste Fremdsprache im IS.

Diese Stoßrichtung spekuliert darauf, dass es ihr gelingen wird, die noch nicht konsolidierten Staatsformungsprozesse vermittels ihrer religiös-politischen Transformation in islamische Staatsformungsprozesse umzulenken. Ein Erfolg könnte in Verbindung mit dem „großen Geld“ (Saudi-Arabien) im eurasischen OSZE-Raum plus China und Indien zu einer geopolitischen Herausforderung ersten Ranges heranwachsen.

Die primären Ursachen von Radikalisierung liegen überwiegend im subjektiven Bereich, vor allem der Regierungen. Folglich wäre Prävention real möglich, sie hängt jedoch weitgehend vom subjektiven Verständnis, vom Willen und von der Bereitschaft der relevanten Akteure ab. Dies hat besondere Bedeutung für das Verhältnis zwischen Staat und Religion sowie für sozioökonomische und demokratische Reformen. Unter den aktuellen Erfordernissen der Radikalisierungsprävention wäre es von entscheidender Bedeutung, dass die säkularen Führungen auf einflussreiche Geistliche und Würdenträger zugehen. Die Fragen und Konsequenzen externer religiöser Beeinflussung und Unterwanderung Zentralasiens sowie weiterer muslimischer Regionen des OSZE-Raums bedürfen ernsthafter internationaler Aufmerksamkeit und Zusammenarbeit, insbesondere mit der Russischen Föderation und China. Auch wäre zu prüfen, ob die OSZE dafür einen geeigneten Rahmen darstellt. Angesichts des transnationalen Charakters der bestehenden Risiken und Bedrohungen könnten von einem gemeinsamen Umgang mit dieser Problematik sogar gewisse vertrauensbildende Effekte zwischen den eurasischen Staaten ausgehen. Es ist ins Kalkül zu ziehen, dass sich in erster Linie die Russische Föderation und China einer „islamistischen Unterwanderung“ Zentralasiens entgegenstemmen, bislang überwiegend militärisch.

Schlüsselbereiche der Prävention

Die Untersuchungen zur zentralasiatischen Spezifik von Prävention unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses von Zielen und Mitteln, Verhinderungs- und Nutzenoptionen sowie der sie leitenden politischen Prioritäten laden dazu ein, die sich daraus ergebenden Präventionserfordernisse zu kategorisieren. Bei den politischen Prioritäten stehen dabei ausdrücklich Gemeinsamkeiten im Vordergrund, über die im Rahmen der OSZE ein Konsens möglich erscheint, der auch angestrebt werden sollte.

Dazu gehört erstens, dem Vordringen externer islamistischer Gruppierungen nach Zentralasien mit einer entschieden stärkeren Betonung auf zivilen, gewaltfreien Strategien und Handlungsoptionen im Konzert mit Sicherheits- und Militärpolitik entgegenzutreten. Zweitens erscheint es heute möglich davon auszugehen, dass in der OSZE eine Mehrheit der Staaten ein gemeinsames Interesse daran hat, die Sicherheit und Stabilität des eurasischen Raums zu erhalten, wirtschaftliche Räume zu stabilisieren und die strategische West-Ost-

und Nord-Süd-Brückenfunktion Zentralasiens sowie der kaspischen und kaukasischen Regionen aufrechtzuerhalten. In diesen Fragen kann von Übereinstimmungen mit den regionalen Akteuren sowie mit der Russischen Föderation, China und weiteren Anrainerstaaten wie Iran, Türkei, Afghanistan, Pakistan u.a. ausgegangen werden.

Unter diesen Gesichtspunkten sollten zivile, gewaltfreie Präventionsstrategien für möglichst viele betroffene Seiten einleuchtend, akzeptabel, pragmatisch und praktikabel gestaltet sein. Dem sollte der Ansatz zugrunde liegen, dass die Zielrichtung ziviler, gewaltfreier Präventionsstrategien bei den Gefahren und deren Charakter ansetzen müssen. Folgende Kriterien eignen sich für deren Bestimmung:

- a) die gesellschaftliche Reichweite der Gefahr (gesamte Gesellschaft; gesellschaftliche Gruppen wie z.B. soziale und religiöse Gruppen, Frauen und Mädchen, Jugendliche und junge Erwachsene usw.);
- b) der Charakter der Ursachen und deren Ursprung bzw. Verursacher (objektiver oder subjektiver Natur);
- c) die Bewertung der Regelbarkeit von Radikalisierungsursachen (leicht regelbar; schwer regelbar bzw. erst unter bestimmten Voraussetzungen regelbar; vorerst nicht regelbar; bei unüberwindlichen Gegensätzen sollten sich die säkulare und die islamische Seite darauf verständigen, keine Gewalt anzuwenden und mit der Absicht, Kompromisslösungen zu erreichen, friedlich zu koexistieren);
- d) Prüfung und Klärung von Regelungsvoraussetzungen;
- e) Festlegung von Regelungsprioritäten und Handlungsabfolgen;
- f) Klärung des Handlungspotenzials sowohl materieller (u.a. Wirtschaft, Soziales, Wohnen) als auch immaterieller Art (u.a. Religionsfreiheit, Religionsunterricht, Geschlechtergleichstellung, Recht, Medien);
- g) administrative Entscheidungen.

Mit Hilfe der genannten Kriterien lassen sich einerseits Gefahren mit gesamtgesellschaftlicher Reichweite *und* deren Ursachen herausfiltern, andererseits kann ihre Regelbarkeit mit *zivilen, nicht auf Gewaltanwendung angewiesenen* Präventionsmitteln durch das Zusammenwirken von Staat und Zivilgesellschaft sichergestellt werden.

Zum Beispiel:

- *Überwinden der sozialen Polarisierung in der Gesellschaft und ihrer strukturellen Ursachen.* Handlungsrichtungen wären u.a.: staatliche Unterstützungsprogramme für sozial schwache Bevölkerungsgruppen; Stimulierung privatwirtschaftlichen sozialen Engagements; Ausschöpfen rechtlicher sozialer Steuerungsinstrumente; Wirtschaftsreformen.

- *Zurückdrängen der religiös-politischen Indoktrination der Bevölkerung durch islamistische Strömungen.* Stärkung der traditionellen zentralasiatischen islamischen hanafitischen Glaubensrichtung; Erhöhung des Bildungsniveaus, mit besonderem Augenmerk auf religiöser Bildung; Förderung und Bildung islamischer Gelehrter und Religionswissenschaftler zur Schaffung eines Gegengewichts zu externer radikalisierender Indoktrination; Einrichtung von Plattformen zum wissenschaftlichen Austausch über Religionsfragen zwischen Zentralasien und europäischen Partnern; Förderung des theologischen Austauschs zwischen Islamgelehrten in Deutschland, Kirgisistan, Kasachstan und der Russischen Föderation.
- *Genderfragen in der Radikalisierungsprävention.* Frauen und Mädchen bergen als Multiplikatoren im religiösen Familienleben ein enormes Präventionspotenzial in sich.
- *Einleiten von Vertrauensbildung.* Es muss Vertrauen aufgebaut werden zwischen dem Staat, seinen administrativen Organen wie Polizei, Rechtsinstitutionen und Religionsbehörden auf der einen sowie islamischen Gemeinden, religiösen Würdenträgern und Eliten auf der anderen Seite.
- *Doppelter Dialog.* Die Seiten sollten einen doppelten Dialog führen, d.h. sowohl über Fragen, in denen eine Einigung erzielt werden kann, als auch über Fragen, bei denen eine baldige Einigung nicht zu erwarten ist. Die erste Dialoglinie dient dazu, Plattformen für eine Zusammenarbeit zu schaffen, die zweite dient dazu, Fehlperzeptionen im Zusammenhang mit strittigen Fragen zu vermeiden.³¹
- *Gesellschaftliche Unterstützung.* Die Regierungen könnten sich an akademische oder andere gesellschaftliche Einrichtungen wenden, um sich mit widersprüchlichen Narrativen auseinanderzusetzen.³²
- *Zusammenarbeit.* Die Seiten sollten zusammenarbeiten, wo immer das möglich ist, zu jedem möglichen Thema und auf jeder Ebene, sei es Staat oder Gesellschaft. Unnötige Bedingungen für die Zusammenarbeit sollten vermieden werden.³³
- *Aktivierung der autochthonen hanafitischen Islamrichtung.* Dazu könnten die Ausbildung von Imamen, die Qualifizierung religiöser Bildung sowie weitere damit verbundene Aspekte gehören.
- *Regelung ethnischer und territorialer Konfliktsituationen, die terroristischen Gruppierungen als Einfallstore dienen.*

Die Untersuchungen wiesen jedoch auch komplizierte Problemlagen aus, die vornehmlich auf Schwierigkeiten auf säkularer und islamischer Seite bei der Anpassung an den Islamisierungsprozess zurückzuführen sind, denen aber auch Europa letztendlich nicht ausweichen kann.

31 Vgl. Zellner u.a., a.a.O. (Anm. 10), S. 5.

32 Vgl. ebenda.

33 Vgl. ebenda.

Die Revitalisierung des Islams verläuft innerhalb zentralasiatischer historischer Kontexte. Die genetische „Zeituhr“, das Gedächtnis und die Erfahrungen der Gesellschaften sind reale Wirkkräfte. Wenn von Islam, Islamismus oder „politischem Islam“ die Rede ist, so unterscheidet sich der traditionelle arabische, asiatische oder afrikanische Sozialisierungs- und Aktionsraum grundlegend vom zentralasiatischen. Dieser Unterschied macht sich in der soziokulturellen Beschaffenheit der zentralasiatischen Gesellschaften bemerkbar und beeinflusst den Islamisierungsprozess in der Region.

Die zentralasiatischen Muslime, denen heute etwa drei Generationen zugerechnet werden können, sind in ihrer sowjetischen Lebensperiode an moderne säkulare Lebenswerte und -weisen³⁴ gewöhnt, durchwoben von soziokulturellen islamischen Werten und Normen, die auch während der sowjetischen Periode lebendig blieben. Zur sozialen Spezifik gehört auch eine gewisse Toleranz gegenüber autoritären Herrschaftsmethoden.

Diese, nennen wir sie „hybride“, soziokulturelle Übergangssituation zwischen säkularem liberalen Lebensstil und Islam schafft in und für Zentralasien eine einzigartige Situation – Millionen „junger“ Muslime bewegen sich zwischen Säkularem und Islam. Was die Religion anbelangt, haben sie sich für den Islam entschieden, was noch nicht heißt, dass Säkularismus für sie zum „Kampfbegriff“ geworden ist oder werden muss. Letzteres wird auf dem politischen Feld entschieden. Die Kunst der Politik besteht darin, Brücken zwischen Säkularismus und Islam zu schlagen und ihr Verhältnis zueinander zu modernisieren.

Der Bezug zur Bekämpfung von VERLT und zur Antiterrorstrategie kann wie folgt beschrieben werden:

34 Die muslimischen Gemeinschaften Zentralasiens zeichnen sich durch Toleranz und Aufgeschlossenheit aus. Das belegt eine weltweit unter Muslimen durchgeführte vergleichende Studie. Für die Gruppe der zentralasiatischen Länder wurden in den Befragungen folgende Medianwerte ermittelt: (1) Befürwortung der Einführung der Scharia als offizielles Recht: zwölf Prozent; (2) Befürwortung von Religionsfreiheit unter der Maßgabe, dass die Möglichkeiten für Andersgläubige, ihre Religion zu praktizieren, als sehr gut eingeschätzt werden: 92 Prozent; (3) Befürwortung des politischen Einflusses religiöser Führer: 28 Prozent; (4) Zustimmung zu der Aussage, dass es keinen Widerspruch zwischen Religion und einer modernen Gesellschaft gebe: 71 Prozent; (5) Befürwortung des Rechts von Frauen, sich von ihrem Mann scheiden zu lassen: 70 Prozent; (6) Zustimmung zum Recht der Frau auf Freiwilligkeit in der Frage der Verschleierung: 73 Prozent; (7) Zustimmung zu der Aussage, westliche Popkultur sei moralschädigend, unter denjenigen, die westliche Kultureinflüsse befürworten: 38 Prozent; (8) Zustimmung zu der Aussage, Spannungen zwischen mehr oder weniger gläubigen Muslimen seien ein gesellschaftliches Problem: sechs Prozent. Darüber hinaus halten in Kirgisistan 82, in Tadschikistan 85 und in Kasachstan 95 Prozent der Befragten Selbstmordattentate für nicht gerechtfertigt. Vgl. Pew Research Center, *The World's Muslims: Religion, Politics and Society*, Washington, 30. April 2013, unter: <http://www.pewforum.org/2013/04/30/the-worlds-muslims-religion-politics-society-overview>. Die Ländergruppe Zentralasien umfasst in dieser Studie die Länder Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, die Türkei und Usbekistan. Zu den Fragen nach der Einführung der Scharia als offizielles Recht, dem politischen Einfluss religiöser Führer und der Legitimität von Selbstmordattentaten wurden keine Befragungen in Usbekistan durchgeführt.

Erstens: Um in dieser „hybriden“ religiösen Übergangssituation die Kräfteverhältnisse zu verändern, kommt es vor allem darauf an, islamische Verbündete zu finden und zu mobilisieren. Sie sind unter national und reformerisch orientierten islamischen Kräften zu finden.

Dabei ist es wichtig zu beachten, dass sich Phänomene und Kategorien wie „islamistische Extremisten“ und „Terroristen“ vor dem beschriebenen Hintergrund der hoch differenzierten Lesarten des Islams „nicht klar einkreisen“ lassen. Insbesondere für die „Präventions- und Deradikalisierungsarbeit“ erweist sich gängiges „kategoriales Wissen“ über Islamisten, Salafisten und „politischen Islam“ als kontraproduktiv.³⁵ Davor zu warnen, ist vor allem für den Umgang mit dem Islamisierungsprozessen in Zentralasien relevant.

Zweitens: Der demokratische Inhalt geäußerter islamischer Anliegen oder Forderungen darf nicht mit dem Kampfbegriff des „politischen Islams“ erschlagen werden. Massenbewegungen hin zum Islam werden unvermeidlich auch dazu führen, dass muslimische Kreise das Wort von religiösen Positionen aus ergreifen, zu religionspolitischen Fragen Stellung beziehen, sich in Parteien oder Organisationen zusammenschließen oder um Einzug in Parlamente werben. *Dagegen* führen die säkularen Regierungen das verfassungsmäßige Verbot religiöser Parteien ins Feld oder ächten den „politischen Islam“ als Protagonisten des Kalifats.

Drittens entsteht die Notwendigkeit einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit islambezogenen Kategorien.³⁶ So erfordert das Verhältnis von Demokratie und Islam (und umgekehrt) neue Antworten, auch auf die Frage, wie sich säkulare Regierungen zum Recht ihrer muslimischen Staatsbürger auf politische Partizipation positionieren, selbst wenn diese islamisch konnotiert ist. Zu bedenken gilt es auch, ob demokratischer Druck Gläubiger tradierte islamische Dogmen verändern könnte.

Die OSZE und der islamische Aufbruch in Zentralasien

Das VERLT-Arbeitsprogramm kann eine OSZE-Strategie für den Umgang mit der nunmehr islamisch geprägten OSZE-Region Zentralasien nicht ersetzen.

35 Schiffauer, a.a.O. (Anm. 17), S. 233, 236.

36 Schiffauer kritisiert „das kartierend-klassifizierende Vorgehen aus der politischen Vorgabe der symmetrischen Behandlung der Extremismen“. „Dies bedeutet“, so Schiffauer weiter, „dass man die gleichen Grundkategorisierungen auf sehr unterschiedliche Phänomene anwenden muss.“ Er verweist darauf, dass eine solche Verzerrung „in Bezug auf eine symmetrische Behandlung des Islamismus noch problematischer ist. [...] Man versteht den Islamismus nur unzureichend, wenn man ihn als ‚politische Ideologie‘ markiert – damit erschließt man weder, was ihn antreibt, noch seine Debatten und Entwicklungslogik. Vielmehr scheint die Markierung als ‚politische Ideologie‘ eher der politischen Notwendigkeit entsprungen, Symmetrie walten zu lassen, als einer inhaltlichen Auseinandersetzung. [...] Der Islamist erscheint als derjenige, der religiöse Gefühle ‚instrumentalisiert‘ und ‚missbraucht‘. Die Tatsache einer genuin religiösen Verletzung entzieht sich damit der Betrachtung und wird als Motiv der politischen Handlung nicht mehr gesehen.“ Schiffauer, a.a.O. (Anm. 17), S. 231.

Das gilt umso mehr, als sich die Radikalisierungs- und Extremismusprävention schon jetzt als eine Herausforderung von überregionaler Reichweite erweist, deren eurasische politische Klammer die OSZE ist. Unabhängig davon, ob die Bekämpfung von VERLT notwendig ist oder nicht – Zentralasien ist für die OSZE wichtig, umso mehr, als es irreversibel islamisch bleiben wird.³⁷ Genau genommen stehen alle eurasischen Teilnehmerstaaten vor einer solchen Herausforderung, auch jene, die sich nicht für zivile Prävention entscheiden können. Letztere sollten jedoch ziviler Prävention nicht ausweichen, da die meisten der zentralen Präventionsfelder, wie die Untersuchungsergebnisse zeigen, direkt oder indirekt der *zivilen* „islamischen Problematik“ zuzuordnen sind. Dazu gehören die regionale Vereinnahmung des Raumes durch den Salafismus, dschihadistischer Terrorismus und die salafistische Indoktrination der Bevölkerung auf der einen sowie die Überwindung des Vakuums religiöser Bildung, die Unterstützung der autochthonen hanafitischen Rechtsschule, die Reformierung der Religionspolitik und säkular-islamische Vertrauensbildung auf der anderen Seite.

Insbesondere für die Vertrauensbildung ist die europäische Dimension unabdingbar. Der Zusammenhang ist folgender: Das bereits erwähnte Verbot der PIWT hat die zentralasiatischen islamischen Politiker davon überzeugt, dass sie mit demokratischer Kompromissbereitschaft gegenüber den säkularen Regierungen und sogar mit dem Verzicht auf militärische Mittel weder einen gleichberechtigten Platz in der politischen Gemeinschaft³⁸ noch Religionsfreiheit in der eigenen Heimat erreichen können. Die Ereignisse in Ägypten (der Sturz Mursis und das Verbot der Muslimbruderschaft) verstärkten ihr Misstrauen.³⁹ Umgekehrt hatten die ägyptischen Repressionen die säkulare tadschikische Staatsführung in ihrer bereits seit Längerem gehegten Absicht, die PIWT zu verbieten und deren Funktionäre einzukerkern, bestärkt. Europa tolerierte das und übersah dabei sein eigenes Risiko: Islamische Eliten und Gemeinden könnten sich „fremden“ Helfern zuwenden, solange ihnen in der eigenen Heimat kein mit ihren islamischen Regeln kompatibler Platz zugebilligt wird. Jene „Helfer“ kämen sodann aus jenem islamistischen Lager, dem die Strategie zur Bekämpfung von VERLT vorzubeugen beabsichtigt.

Die beschriebenen Vorgänge weisen auf ein „Misstrauensdilemma“ hin, das in zentralasiatischen islamischen Kreisen auch gegenüber Europa besteht. Für

37 In diesem Kontext gilt es für die OSZE zu beachten, dass ihr Selbstverständnis als eurasische politische Klammer nicht mehr unanfechtbar ist. Den westlichen OSZE- und den EU-Staaten sind mit den östlich von ihnen entstandenen Staatenzusammenschlüssen ernst zu nehmende eurasische politische Konkurrenten erwachsen. Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) oder die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) haben neben zentralasiatischen auch andere islamische Mitglieder. Sie gehen mit der islamischen Problematik weitaus pragmatischer um als die OSZE und die EU.

38 Unter „politischer Gemeinschaft“ sind „die Mitglieder eines politischen Systems und ihre grundlegenden Wertmuster“ zu verstehen. Susanne Pickel/Gert Pickel, Politische Kultur- und Demokratieforschung, Wiesbaden 2006, S. 79.

39 Zwar trafen wir aufgeschlossene islamische Gesprächspartner, erhielten aber auch eine Absage wegen der „Nutzlosigkeit“ von Treffen mit westlichen Vertretern.

diese ist inzwischen fraglich, ob europäische OSZE-Staaten islamische Parteien, die mit demokratischen Mitteln an die Macht kommen, anerkennen würden. Umgekehrt ist die Frage ungeklärt, ob moderate islamische Parteien, so sie an die Macht kämen, die Stabilität der verfassungsmäßigen Ordnung garantieren könnten oder radikale islamistische Kräfte sie zu einem Umsturz verleiten könnten.

Diese Problemkonstellation läuft darauf hinaus, dass die Strategie zur Verhütung und Bekämpfung von VERLT erst dann wirkliche Langzeiteffekte erzielen kann, wenn sie im Rahmen eines OSZE-Konzepts agiert, welches das Verhältnis der OSZE gegenüber dem „islamischen Faktor“ im eurasischen Raum sowie den Islamisierungsprozessen in Zentralasien klärt. Europa ist somit gefordert, seine grundlegende politische Strategie in Bezug auf den Islam neu zu bestimmen. Es reicht nicht aus, dass Europa lediglich den Zusammenprall und die Konfrontation der unterschiedlichen Zivilisationen in Eurasien vermeiden will, sondern es muss vielmehr Kooperation und Koexistenz erreichen.

In einem solchen Kontext sollte Europa auch seine traditionelle Wahrnehmung des „politischen Islams“ als ausschließlich negativen Faktor, als einen „problematischen Konflikträger“, der zu Terrorismus führt, überprüfen und differenzieren. Der Schlüssel zur Erreichung dieses Ziels ist das Bewusstsein, dass Stabilität in der eurasischen Region zukünftig nur durch ein gemeinsames Verständnis gewährleistet werden kann, das die Integrität verschiedener Kulturen, Religionen und Zivilisationen akzeptiert. Das bedeutet keinesfalls, dass Prinzipien aufgegeben werden müssen, sondern setzt voraus, Beziehungen aufzubauen, die auf Kooperation und Koexistenz beruhen. Auf diesem Gebiet hat Europa reichhaltige historische Erfahrungen, die sich als wertvoll erweisen können.

Die wohl wichtigste Erkenntnis der Untersuchung lautet abschließend: Der friedenspolitischen, zivilen Prävention von gewalttätigem Extremismus und religiöser Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, muss deutlich mehr Raum gegeben werden, und zwar nicht nur als Ergänzung zur oder Anhängsel der politisch-militärischen Dimension der Sicherheit. Um den realen Umständen Rechnung zu tragen, bei denen es um den Verlust zentralasiatischer muslimischer Bevölkerungsmehrheiten an salafistische Bewegungen und den Erhalt der zentralasiatischen unabhängigen Staaten geht, bedarf es einer ganzheitlichen Strategie koordinierter Arbeitsteilung zwischen ziviler Prävention auf gesamtgesellschaftlicher Ebene sowie sicherheits- und militärpolitischem Vorgehen gegen terroristische Bedrohungen dort, wo dies unumgänglich ist und den Erfolg ziviler Strategien nicht schmälert.

Die Förderung von bürgernaher Polizeiarbeit: eine Schlüsselkomponente der Bemühungen der OSZE beim Aufbau von Kapazitäten für die Verbrechensbekämpfung

Einführung: Die Mandate der OSZE und die Grundprinzipien bürgernaher Polizeiarbeit

Die bürgernahe Polizeiarbeit hat sich in den vergangenen 19 Jahren zu einer wichtigen Säule der OSZE-Aktivitäten zum Polizeiaufbau herausgebildet. Die Bedeutung bürgernaher Polizeiarbeit wurde in mehreren Aktionsplänen und Beschlüssen des OSZE-Ministerrats hervorgehoben, darunter insbesondere *Beschluss Nr. 9 über Aktivitäten im polizeilichen Bereich* des Ministerrats von Bukarest¹ von 2001 sowie der *Strategische Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich*², der von den OSZE-Teilnehmerstaaten im Jahr 2012 verabschiedet wurde.

Die zentrale Prämisse des Ansatzes der OSZE zu bürgernaher Polizeiarbeit ist die Erkenntnis, dass die Mitwirkung der Gemeinden an der Verbesserung von Sicherheit und sozialer Ordnung sowie bei der Aufklärung von Verbrechen in den Gemeinden ausgebaut werden muss. Die Polizei kann dies nicht alleine leisten. Um solche Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit aufzubauen, muss die Polizei besser in die Gemeinden eingebunden werden und ihre Legitimität stärken, indem sie ihre Arbeit auf Konsensgrundlage durchführt und ihre Dienstleistungen für die Öffentlichkeit verbessert.

Zu den wichtigsten Strategien zur Umsetzung dieser Prinzipien in die Praxis gehören:

- die Festlegung geographischer Stadtteilgebiete mit dauerhaft zugeteilten Polizisten;
- die Einsetzung sichtbarer und leicht zugänglicher Polizeibeamter und polizeilicher Einrichtungen;
- die Neuorientierung des Streifendienstes um den Stellenwert der Bereitschaftsdienste zu betonen;
- die Einführung eines proaktiven Ansatzes zur Problemlösung;

1 Beschluss Nr. 9, Aktivitäten im polizeilichen Bereich, MC(9).DEC/9, 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. 33-36, unter: <https://www.osce.org/mc/40515>.

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1049, Strategischer Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich, PC.DEC/1049, 26 Juli 2012, unter: <https://www.osce.org/pc/92559>.

- die Einbeziehung der Gemeinden und deren Stärkung sowie
- die Einbindung aller relevanten Regierungsbehörden und -dienste.

Die für die Umsetzung des Konzepts bürgernaher Polizeiarbeit notwendigen organisatorischen Veränderungen betreffen Managementfragen und strukturelle Veränderungen innerhalb der Polizei und anderer staatlicher Behörden. Ein wesentliches Element dieser organisatorischen Veränderungen ist die Erarbeitung exakter Stellenbeschreibungen und operativer Leitfäden, die die Aufgaben und Zuständigkeiten derjenigen Beamten klar definieren, die enge Problemlösungspartnerschaften mit den Bürgern aufbauen und pflegen sollen. Solche Regelungen sollten außerdem auch die Grundlage für die Bewertung der Leistung der Polizeibeamten bieten.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der organisatorischen Veränderungen besteht darin, den Beamten auf lokaler Ebene ein gewisses Maß an Entscheidungsbefugnissen zu übertragen, ohne die sie nicht in der Lage wären, Probleme vor Ort effektiv und effizient anzugehen. Außerdem müssen die Beamten mit finanziellen Mitteln ausgestattet werden, die es ihnen ermöglichen, lokale Initiativen zur Verbrechenverhütung und Problemlösung durchzuführen.

Ganz allgemein sollten sich die wichtigsten Veränderungen der Strukturen und des Führungsstils außerhalb der Polizei darauf konzentrieren, andere relevante staatliche Stellen über ihre Rolle im Problemlösungsansatz aufzuklären und formale Strukturen zu etablieren, die eine reibungslose Zusammenarbeit im Interesse der Arbeitsteilung, der gegenseitigen Unterstützung und der Erzeugung von Synergieeffekten bei der Nutzung öffentlicher Ressourcen ermöglichen.

Die Entwicklung von Leitfäden

Im Jahr 2007 begann das Referat Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) im OSZE-Sekretariat damit, technische Leitfäden für bürgernahe Polizeiarbeit zu entwickeln. Sie sollen die Durchführungsorgane der OSZE bei der Umsetzung eines kohärenten OSZE-Ansatzes bei der Einführung des Konzepts bürgernaher Polizeiarbeit unterstützen.

Der Leitfaden zu bewährten Verfahren für den Aufbau von Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit³ bietet einen Überblick über die grundlegenden Prinzipien bürgernaher Polizeiarbeit und analysiert die einzelnen Schritte ihrer praktischen Umsetzung, potenzielle Probleme bei der Umsetzung und Wege zu ihrer Bewältigung. Er beschreibt außerdem eine Vielzahl kon-

3 OSCE, Good Practices in Building Police-Public Partnerships by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, SPMU Publication Series Band 4, Wien, Mai 2008, unter: <https://www.osce.org/secretariat/32547>.

kreter Aktivitäten im Rahmen bürgernaher Polizeiarbeit sowie die Voraussetzungen für erfolgreiche und beständige Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit.

Der Leitfaden berücksichtigt die regionalen Unterschiede im OSZE-Gebiet und den multiethnischen Charakter vieler OSZE-Teilnehmerstaaten und ist dadurch flexibel genug, um unter den verschiedensten nationalen, regionalen, politischen und kulturellen Bedingungen Anwendung finden zu können. Er bietet politischen Entscheidungsträgern und Polizeibeamten einen Handlungsrahmen für bewährte Praktiken und operative Maßnahmen zur Umsetzung bürgernaher Polizeiarbeit in länderspezifischen Kontexten.

Auf der Grundlage dieses Leitfadens und nach weiterer Befassung mit den Herausforderungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften, denen mit dem Ansatz bürgernaher Polizeiarbeit wirksamer begegnet werden kann, veröffentlichten die SPMU und das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) 2013 gemeinsam den Leitfaden zu bewährten Verfahren im Aufbau von Vertrauen und Verständnis zwischen Polizei und Roma und Sinti.⁴

Der Leitfaden enthält eine Zusammenstellung bewährter Verfahren zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der Polizei und den Roma- und Sinti-Gemeinschaften. Übergeordnetes Ziel ist es, Diskriminierung und rassistisch motivierte Gewalt zu bekämpfen und sicherzustellen, dass Roma und Sinti uneingeschränkt und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben können. Der Leitfaden hilft den Teilnehmerstaaten dabei, ihre Verpflichtungen gemäß dem OSZE-Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet umzusetzen.

Um diese Leitfäden zu operationalisieren, unterstützen die SPMU und das BDIMR die OSZE-Feldoperationen und die Teilnehmerstaaten bei der Organisation von Workshops zur Bewusstseinsbildung, der Entwicklung von Schulungsmaterial und der Durchführung von Schulungen für Polizeibeamte sowie für andere staatliche Stellen und Dienste, Gemeindemitglieder und zivilgesellschaftliche Organisationen. Darüber hinaus unterstützt die SPMU die Feldoperationen, indem sie deren Programme zur bürgernahen Polizeiarbeit evaluiert, um Probleme und Defizite zu identifizieren und Strategien und Maßnahmen zur Lösung der Probleme zu entwickeln.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluierung geben die folgenden Abschnitte einen kurzen Überblick über die Programme der OSZE-Feldoperationen für bürgernahe Polizeiarbeit und beleuchten eine Reihe von Herausforderungen und aus der Umsetzung der Programme zu ziehenden Lehren.

4 OSCE/ODIHR, Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding, SPMU Publication Series Band 9, Wien, April 2010, unter: <https://www.osce.org/odihr/67843>.

Die OSZE begann gegen Ende der 1990er Jahre mit der Förderung des Konzepts bürgernaher Polizeiarbeit im Rahmen von Missionen zur Konfliktnach-sorge nach den gewaltsamen interethnischen Konflikten im ehemaligen Jugoslawien. Bürgernahe Polizeiarbeit wurde als Instrument zur (Wieder-)Herstellung von Vertrauen zwischen verschiedenen ethnischen Gemeinschaften sowie zwischen der Polizei und den Gemeinschaften, insbesondere ethnischen Minderheiten, eingeführt. Der Ansatz der bürgernahen Polizeiarbeit wurde mit der Einrichtung multiethnischer Polizeidienste verbunden, um die Vertrauensbildung zwischen ethnischen Minderheiten und der Polizei zu erleichtern und die Polizei in die Lage versetzen, mit den ethnischen Minderheiten in ihrer jeweiligen Sprache zu sprechen.

Später wurde die Einführung bürgernaher Polizeiarbeit zu einem zentralen Element der grundlegenden Polizeireform in fast allen Gastgeberländern von OSZE-Feldoperationen in Osteuropa, Südosteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien. Der Schwerpunkt lag hier auf der Verbesserung der Effizienz der Polizei bei der Verbrechensbekämpfung, basierend auf dem leichteren Zugang der Bevölkerung zur Polizei, der verbesserten Reaktion der Polizei auf die Bedürfnisse der Gemeinden sowie einer erhöhten Rechenschaftspflicht der Polizei gegenüber der Öffentlichkeit, was insgesamt zu einer verbesserten Zusammenarbeit mit den Gemeinden führte. Zu den Programmaktivitäten gehörte die Unterstützung der Gastgeberstaaten z.B. bei der Entwicklung von Strategien und Aktionsplänen für bürgernahe Polizeiarbeit, der Erarbeitung von Rechtsvorschriften, der Einführung organisatorischer Veränderungen, einschließlich der Schaffung von Stellen und Einheiten für bürgernahe Polizeiarbeit, bei der Entwicklung von Lehrplänen und der Ausbildung von nationalen Ausbildern, der Durchführung von Grund- und Fortbildung sowie bei der Weiterbildung am Arbeitsplatz, der Auswahl von Pilotstandorten für die Einführung bürgernaher Polizeiarbeit, der Bereitstellung der Ausstattung von Büros und der Ausrüstung für den Transport, bei der Einrichtung und Betreuung von gemeinsamen Foren von Polizei und Öffentlichkeit, der Durchführung verschiedener Initiativen zur öffentlichen Sicherheit, der Evaluierung von Projekten, der regelmäßigen Durchführung von Umfragen zur öffentlichen Wahrnehmung der Polizei sowie beim Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken auf nationaler und regionaler Ebene.

Aufgrund der positiven Ergebnisse des Vertrauensaufbaus in Situationen nach einem Konflikt durch die OSZE wurde das Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit 2010 nach dem gewaltsamen interethnischen Konflikt in Kirgisistan erneut angewendet. Die Initiative für kommunale Sicherheit (*Community Security Initiative*, CSI) in Kirgisistan war das bislang größte Projekt der OSZE zur bürgernahen Polizeiarbeit, das jemals durchgeführt wurde und bei dem zwischen 2011 und 2015 zeitweise bis zu 28 internationale Berater für bürgernahe

Polizeiarbeiter an 13 Projektstandorten in den ehemaligen Krisenregionen eingesetzt wurden.

2017 führten neun von 14 Feldoperationen Programme und Projekte im Bereich bürgernahe Polizeiarbeit durch. Fast ein Drittel aller Maßnahmen der Durchführungsorgane im Bereich Polizeiaufbau waren der Verbesserung und Konsolidierung von Projekten im Rahmen der Partnerschaft zwischen Polizei und Öffentlichkeit, insbesondere in Südosteuropa, gewidmet.

Um die Polizei besser in die Gemeinden zu integrieren und ihre Dienste für die Öffentlichkeit zu verbessern, wurden als zentrales Element aller Programme und Projekte zur bürgernahen Polizeiarbeit Foren für den Austausch zwischen Polizei und Öffentlichkeit auf lokaler, kommunaler und regionaler Ebene eingerichtet und betreut. Die Namen dieser Foren können zwar von Land zu Land verschieden sein. So gibt es beispielsweise: Gemeindeberatungsgruppen (Serbien), Bürgerberatungsgruppen (Armenien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien), Aktionsteams für Gemeindegewalt, Lokale Komitees für öffentliche Sicherheit (Kosovo)⁵ und Lokale Zentren zur Verbrechenverhütung (Kirgisistan) auf Stadtteilebene sowie Kommunale Sicherheitsräte (Serbien), Kommunale Räte für die Sicherheit der Gemeinden (Kosovo) und Arbeitsgruppen für die Sicherheit der Gemeinden (Kirgisistan) auf kommunaler Ebene. Ihre Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Zusammensetzung folgen in den verschiedenen OSZE-Regionen jedoch einem sehr ähnlichen Muster.

Die Foren sind aufgrund ihrer Struktur die am besten geeigneten Institutionen für den Dialog zwischen Polizei und Öffentlichkeit und die aktive Teilnahme der Gemeinden an der Lösung von Problemen. Sie setzen sich in der Regel aus Vertretern der Polizei, lokaler Verwaltungen, der Sozial-, Gesundheits- und Umweltdienste, von Bildungsorganisationen, religiösen Organisationen und Wirtschaftsverbänden und natürlich weiter Teile der Gemeinschaften zusammen, die in den jeweiligen Stadtteilen oder Kommunen wohnen und arbeiten. In diesen Foren haben Vertreter des öffentlichen Sektors und der Gemeinden die Möglichkeit, gemeinsam Probleme zu identifizieren und Wege zu ihrer Lösung zu diskutieren. Die häufigsten Anliegen sind Verkehrssicherheit, Drogenmissbrauch oder Gewalt an Schulen, Vandalismus, Umweltprobleme, Kleinkriminalität, häusliche Gewalt sowie die Verbesserung der Beziehungen zwischen verschiedenen ethnischen Gemeinschaften.

5 Alle Bezugnahmen auf Kosovo, sei es auf das Territorium, die Institutionen oder die Bevölkerung, in diesem Text sind in vollständigem Einklang mit Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu verstehen.

Die gesetzlichen Grundlagen für bürgernahe Polizeiarbeit wurden im Rahmen der meisten OSZE-Programme zur bürgernahen Polizeiarbeit mit der Verabschiedung nationaler Strategien für bürgernahe Polizeiarbeit und der Entwicklung von Aktionsplänen zur Umsetzung dieser Strategien geschaffen.

Dieser Prozess dauerte jedoch oftmals viele Jahre, und die Innenministerien schafften es oft nicht, die erforderlichen Mittel für die Umsetzung der Strategien und Aktionspläne im Jahreshaushalt bereitzustellen, was eine weitere Herausforderung darstellte. Daher musste die OSZE häufig Mittel zur Finanzierung der Strategien und Aktionspläne zur Verfügung stellen. Die Abhängigkeit von der finanziellen Unterstützung durch die OSZE ist jedoch ein Indikator dafür, wie schwierig es ist, die Erfolge der Programme aufrechtzuerhalten. Strukturelle Veränderungen ergaben sich durch die Bildung von Einheiten für bürgernahe Polizeiarbeit und die Schaffung von Stellen für bürgernahe Polizeibeamte, die mitunter als „Kontaktbeamte“, „Stadtteilinspektoren“ oder „Präventionsinspektoren“ bezeichnet werden. Allerdings wurden in einigen Fällen keine konkreten Arbeitsplatzbeschreibungen für bürgernahe Polizeibeamte entwickelt, sodass neu eingestellte Polizisten die Aufgaben bürgernaher Polizeiarbeit über ihre regulären Aufgaben als Streifenpolizisten hinaus wahrnehmen mussten. Dadurch waren sie häufig gezwungen, Tätigkeiten im Rahmen der Partnerschaft zwischen Polizei und Öffentlichkeit außerhalb ihrer normalen Arbeitszeiten nachzukommen, was sich oftmals negativ auf die Motivation und Leistung der bürgernahen Polizeibeamten auswirkte.

OSZE-Projektmitarbeiter stellten auch regelmäßig fest, dass bürgernahe Polizeibeamte plötzlich in ein anderes Revier versetzt wurden, nachdem sie viele Monate lang ein Vertrauensverhältnis zu ihren jeweiligen Gemeinden aufgebaut hatten. Das führte dazu, dass die neuen bürgernahen Polizeibeamten wieder ganz von vorn anfangen mussten, Vertrauen zu ihren Gemeinden aufzubauen.

Dank des umfangreichen Schulungsangebots der OSZE auf allen Ebenen der Polizeihierarchie konnte bei der Mehrheit der Polizisten in den meisten Programmen ein gemeinsames Verständnis des Konzepts bürgernaher Polizeiarbeit erreicht werden. In bestimmten Bereichen der Polizei, wie der Kriminalpolizei oder der Verkehrspolizei, fehlte dieses Verständnis jedoch manchmal. Dort wurde dann auch der enge Zusammenhang zwischen ihrer Arbeit und der bürgernahen Polizeiarbeit nicht erkannt.

Mangelndes Verständnis und fehlende lokale Eigenverantwortung waren auch in anderen Regierungsbehörden, z.B. in den Kommunalverwaltungen und im Gesundheits- und Sozialsektor, festzustellen. Dies führte häufig dazu, dass die Kommunalverwaltungen nicht einmal die grundlegenden Ressourcen zur Verfügung stellten, die notwendig gewesen wären, um Büroräume für die Gemeindeforen einzurichten oder Initiativen für Problemlösungen zu finanzieren.

Lokale Gemeinschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen begrüßten das Konzept der Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit normalerweise, sobald sie den vertrauensbildenden Effekt der gemeinsamen Foren von Polizei und Öffentlichkeit sowie zwischen den Gemeinschaften feststellten. Dies war ebenso der Fall, wenn sie eine Verbesserung ihrer Sicherheit und Lebensqualität nach der erfolgreichen Einführung von Ansätzen zur Problemlösung und Kriminalitätsprävention in ihren Stadtteilen und Kommunen feststellten.

Dennoch war die Mobilisierung der Gemeinden manchmal schwierig. Sie zögerten aus verschiedenen Gründen, mit der Polizei zusammenzuarbeiten; dazu gehörten:

- frühere schlechte Erfahrungen mit der Polizei, darunter Misshandlungen, mangelnde Dienstleistungen oder unzureichender Schutz;
- Angst vor Vergeltungsaktionen von Kriminellen oder bestimmten Gemeindemitgliedern, wenn aktive Teilnehmer für Kollaborateure der Polizei gehalten wurden;
- lokale gesellschaftliche Strukturen und Traditionen, die mit öffentlichen Versammlungen dieser Art noch nicht vertraut waren;
- ideologische Barrieren für die Zusammenarbeit mit der Polizei in bestimmten Teilen der Gesellschaft oder auch
- die simple Tatsache, dass die Gemeindemitglieder möglicherweise keinen unmittelbaren persönlichen Vorteil einer freiwilligen Teilnahme sahen.

Da die meisten lokalen Foren von Polizei und Gemeinden auf dem Enthusiasmus und den freiwilligen Beiträgen der einzelnen Forumsmitglieder beruhten, war es entscheidend, dass diese erkannten, dass ihre Aktivitäten zu einer sichtbaren Verbesserung ihrer Sicherheit führten. Andernfalls hätten ihr Enthusiasmus für und ihr Interesse an der Arbeit für die Foren rasch nachgelassen und die Foren hätten über kurz oder lang nicht mehr funktioniert. Die Projekte der OSZE zur bürgernahen Polizeiarbeit standen manchmal vor Situationen, in denen die Gemeinden das Empfinden hatten, dass die Polizei sich bei der Durchführung der vereinbarten Maßnahmen ihnen gegenüber nicht verantwortlich fühlte oder ihre Verpflichtung, den Gemeinden über die Ergebnisse bestimmter Initiativen Bericht zu erstatten, nicht anerkannte. Ein solches Verhalten der Polizei wirkte sich naturgemäß verheerend auf die Motivation der Gemeindemitglieder aus, weiterhin in diesen Foren mitzuwirken.

Die freiwillige Mitarbeit von Gemeindemitgliedern wurde oftmals einfach dadurch behindert, dass sie nicht über genügend finanzielle Mittel verfügten, um regelmäßig von ihrem Wohnort zu den Forumstreffen zu reisen, insbesondere dann, wenn sie in abgelegenen Gegenden wohnten. Die Erstattung der Reisekosten war oftmals ein Problem, für das bislang noch keine einfache und gleichzeitig langfristige Lösung gefunden wurde.

Eine weitere Herausforderung bestand darin, dass die gemeinsamen Foren von Polizei und Gemeinden oft nicht funktionierten, wenn die Treffen nicht von öffentlichen Amtsträgern, z.B. von Vertretern der Polizei oder der Kommune, organisiert wurden. Öffentliche Foren sollten daher von einer allseits respektierten Person geleitet werden. Im Idealfall wäre dies eine Person, die nicht nur von allen Teilen der Gemeinde respektiert wird, sondern auch hochmotiviert ist, diese Aufgabe freiwillig zu übernehmen.

Je heterogener die öffentlichen Foren zusammengesetzt waren, desto schwieriger war es, sie zu leiten. Heterogene Gemeinschaften bedeuteten manchmal auch unterschiedliche Perspektiven, Werte, Erfahrungen, Bedürfnisse und auch Anforderungen an die Polizei und andere Regierungsstellen. Nicht nur zwischen Gemeinschaften, sondern auch innerhalb von Gemeinschaften oder zwischen einzelnen Personen traten divergierende Interessen zutage. All dies lenkte die Foren mitunter von der Suche nach Lösungen ab. Gruppen, die lautstärker auftraten als andere, nutzten die Foren manchmal für ihre eigenen Zwecke. Unter solchen Umständen mussten die Leiter die Fähigkeit bewahren, einfache Mehrheitsbeschlüsse zum Nachteil von Minderheiten zu vermeiden, sonst hätten sich weniger lautstarke Gruppen zurückziehen und die Polizei beschuldigen können, sich diskriminierend zu verhalten und zu enge Verbindungen zu anderen Teilen der Gemeinde zu unterhalten. Um solche Entwicklungen zu vermeiden, förderte die OSZE nachdrücklich das Gefühl der gemeinsamen Verantwortung, die Notwendigkeit, Kompromisse zu finden, und das Recht aller, respektiert zu werden.

Eine weitere wichtige Lehre war, dass die Mitglieder öffentlicher Foren dazu befähigt werden müssen, diese so effektiv und effizient wie möglich zu nutzen. Hierzu könnte der Kapazitätsaufbau in Form von Workshops und anderen Ausbildungsformaten stattfinden. Veranstaltungen dieser Art bieten den Teilnehmern die Möglichkeit, ihre Fähigkeiten bei der Identifizierung von Problemen, der Festlegung von Prioritäten, der Erarbeitung von Projektvorschlägen sowie bei der Durchführung und Evaluierung von Projekten weiterzuentwickeln. Befähigung heißt auch, dass die Polizei einem Dialog auf Augenhöhe zustimmt, der auf gemeinsamem Wissen und gleichen Rechten bei der Entscheidungsfindung und der Prioritätensetzung beruht.

Aufgrund der häufigen Wechsel des Polizeipersonals, der Vertreter von Kommunen und der Gemeindemitglieder besteht außerdem ein anhaltender Bedarf am Aufbau von Kapazitäten in den für die bürgernahe Polizeiarbeit zuständigen Stellen innerhalb der Polizeiorganisationen und innerhalb der Strukturen der Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit.

Die OSZE hat daher kontinuierlich die Institutionalisierung solcher Strukturen gefördert, indem sie Schulungen und Betreuung anbietet oder die Entwicklung entsprechender Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau vor Ort durch die Stärkung bestehender Strukturen unterstützt.

*Positive Ergebnisse der Programme und Projekte zur bürgernahen
Polizeiarbeit*

Trotz der beschriebenen Herausforderungen, vor denen die OSZE-Programme und -Projekte zur bürgernahen Polizeiarbeit manches Mal standen, haben viele von ihnen zu positiven Ergebnissen geführt.

Bei allen Projekten zur bürgernahen Polizeiarbeit, bei denen gemeinsame Foren von Polizei und Bürgern eingerichtet wurden, kam es zu einer beachtlichen Verbesserung der Beziehungen zwischen der Polizei und den Gemeinden.

Die Polizei wurde für die Öffentlichkeit wesentlich zugänglicher. Es gelang ihr, die Bürger über die Aufgaben und Ziele, die Arbeitsweise und die Bedürfnisse der Polizei zu informieren, und sie erfuhr umgekehrt von den Sicherheitsbedürfnissen und Sorgen der Gemeinden, denen sie dienen sollte.

In vielen Fällen gelang es der Polizei ebenso, die Öffentlichkeit für bestimmte Sicherheitsfragen wie Drogenmissbrauch, Mobbing in Schulen, Verkehrssicherheit und häusliche Gewalt zu sensibilisieren. Sie rief auch zahlreiche Aktivitäten zur Verbrechensverhütung und zur Erhöhung der Sicherheit ins Leben.

Auf der Grundlage zunehmenden gegenseitigen Vertrauens erhielt die Polizei auch mehr Informationen aus der Bevölkerung, die für die Aufklärung und Prävention von Verbrechen relevant waren.

Diese enge Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und die Einrichtung der Foren für Polizei und Öffentlichkeit hat häufig auch die Zusammenkunft von Angehörigen verschiedener ethnischer Gemeinschaften ermöglicht, die es sonst aufgrund mangelnden Vertrauens infolge früherer interethnischer Konflikte vermieden hätten, miteinander in Kontakt zu treten. Die Identifizierung gemeinsamer Sicherheitsbedürfnisse und die gemeinsamen Anstrengungen zur Lösung dieser Probleme haben zu einer bemerkenswerten Verbesserung der Sicherheitslage verschiedener ethnischer Gemeinschaften, einschließlich ethnischer Minderheiten und marginalisierter und schutzbedürftiger Gruppen, geführt.

Sämtliche Feldoperationen erklärten zudem, dass die Verbesserung der Beziehungen zwischen Polizei und Gemeinden an den Standorten der Pilotprojekte die Kommunal- und Polizeibehörden in anderen Bezirken und Regionen der Gastgeberländer dazu ermutigt habe, ihr Interesse an der Durchführung von Aktivitäten im Rahmen bürgernaher Polizeiarbeit in ihren eigenen Verantwortungsbereichen zu bekunden.

Bürgernahe Polizeiarbeit als Instrument zur Bekämpfung von schwerer und organisierter Kriminalität

Aufgrund der positiven Erfahrungen mit der Einbindung von Gemeinden in lokale Initiativen zur Verbrechensverhütung hat die OSZE den Ansatz bürgerlicher Polizeiarbeit in den letzten Jahren auch bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, wie z.B. Menschenhandel, sowie bei der Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (*Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism, VERLT*), eingeführt.

Darüber hinaus erkennt die neue Initiative der OSZE zur Förderung des Konzepts der erkenntnisgestützten Polizeiarbeit die entscheidende Rolle der bürgerlichen Polizeiarbeit bei der Erhebung und Verarbeitung von kriminalitätsrelevanten Informationen aus den Gemeinden an, die für die erfolgreiche Verhütung und Aufdeckung von Verbrechen relevant sind.

In den folgenden Abschnitten wird auf diese neuen Entwicklungen ausführlicher eingegangen.

Bürgernahe Polizeiarbeit als Instrument zur Bekämpfung des Menschenhandels

Der *Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels* ermutigt die Teilnehmerstaaten, Programme für bürgerliche Polizeiarbeit zu entwickeln mit dem Ziel einer „Stärkung des Vertrauens zwischen Polizei und Öffentlichkeit, wodurch unter anderem die Beschaffung von Informationen über Fälle von Menschenhandel erleichtert und die Bereitschaft der Betroffenen zur Anzeige von Straftaten erhöht werden soll“.⁶ Im Einklang damit entwickelte die SPMU in enger Zusammenarbeit mit dem Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels einen Leitfaden zum Thema „Menschenhandel: Identifizierung potenzieller und mutmaßlicher Opfer. Ein Ansatz bürgerlicher Polizeiarbeit“.⁷

Der Leitfaden enthält klare Richtlinien für die praktische Polizeiarbeit zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels, u.a. durch die Einführung einer Reihe von Indikatoren, die erste Hinweise darauf geben können, dass Personen potenzielle oder mutmaßliche Opfer des Menschenhandels sind. Die Broschüre konzentriert sich vor allem auf die Identifizierung von Kindern als

6 Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels/Korrigierte Neufassung, MC.DEC/2/03/Corr.1, 2. Dezember 2003, Anhang, S. 3-4, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Maastricht 2003, Beschluss Nr. 2/03/Korrigierte Neufassung, Bekämpfung des Menschenhandels, MC.DEC/2/03/Corr.1, 2. Dezember 2003, unter: <https://www.osce.org/odihr/23866>.

7 OSCE, *Trafficking in Human Beings: Identification of Potential and Presumed Victims. A Community Policing Approach*, SPMU Publication Series Band 10, Wien, Juni 2011, unter: <https://www.osce.org/secretariat/78849>.

Opfer in den Phasen vor der Ausbeutungsphase (Anwerbung und Schleusung). Darüber hinaus fördert der Leitfaden die behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, öffentlichen Einrichtungen und der Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung des Menschenhandels.

Um die in dem Leitfaden identifizierten bewährten Praktiken zu operationalisieren, entwickelte die SPMU ein Handbuch für die Polizeiausbildung bezüglich Menschenhandel.⁸ Das Handbuch enthält Mindeststandards für die Polizeiausbildung im Bereich der Strafverfolgung in den OSZE-Teilnehmerstaaten und den Kooperationspartnerländern. Es zielt darauf ab, die Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zu erhöhen und die Identifizierung neuer Trends und Formen des Menschenhandels zu erleichtern. Das Handbuch veranschaulicht anhand von Fallstudien bewährte Praktiken bei den Ermittlungen in Fällen von Menschenhandel und der Identifizierung von Opfern.

Von 2016 bis 2017 führte die OSZE mehrere simulationsgestützte Übungen zur Bekämpfung des Menschenhandels entlang der Migrationsrouten durch. Dabei hatten rund 200 Polizeibeamte, Staatsanwälte, Arbeitsinspektoren, Rechtsanwälte, Finanzermittler, Mitarbeiter sozialer Dienstleister und Journalisten aus 51 OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartnerländern Gelegenheit, ihre Kenntnisse über die gemeinsame Bekämpfung des Menschenhandels zu vertiefen.

Bürgernahe Polizeiarbeit als Instrument zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (VERLT)

Bürgernahe Polizeiarbeit ist auch zu einem Hauptschwerpunkt bei der Formulierung und Implementierung von Strategien zur Terrorismusbekämpfung geworden. Dies zeigt sich an mehreren Beschlüssen des OSZE-Ministerrats und des Ständigen Rates, darunter der im Dezember 2012 verabschiedete Konsolidierte Rahmen der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus,⁹ sowie die im Dezember 2015 angenommene Ministererklärung über die Verhütung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen.¹⁰

8 OSCE, OSCE Ressource Police Training Guide: Trafficking in Human Beings, TNTD/SPMU Publication Series Band 12, Wien, Juli 2013, unter: <https://www.osce.org/secretariat/109935>.

9 Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus, PC.DEC/1063, 7. Dezember 2012, Annex, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1063, Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus, PC.DEC/1063, 7. Dezember 2012, unter: <https://www.osce.org/pc/98008>.

10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Belgrad 2015, Ministererklärung über die Verhütung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, MC.DOC/4/15/Corr.1, 4. Dezember 2015, unter: <https://www.osce.org/cio/208216>.

Dieser Ansatz beruht auf der Annahme, dass Terrorismus und VERLT nicht nur für die Sicherheit eines Staates eine Bedrohung darstellen, sondern auch für die Sicherheit von Gemeinschaften. Gemeinschaften sind daher auch bei der Terrorismusbekämpfung relevante Akteure und Partner und nicht nur passive Objekte von Strafverfolgungsmaßnahmen.¹¹

Ebenso wie das Konzept bürgernahe Polizeiarbeit erfordert auch die Bekämpfung von VERLT einen multidisziplinären und koordinierten Ansatz, der eine große Bandbreite von staatlichen Behörden über die Sicherheits- und Strafverfolgungssektoren hinaus einschließt.

Strategien und Programme, die darauf abzielen, Kontakte und ein Vertrauensverhältnis zu lokalen Gemeinschaften aufzubauen, darunter auch Unternehmen, Religionsgemeinschaften, Jugend- und Frauengruppen oder Kulturzentren, könnten bei der Verhütung und Bekämpfung von VERLT hilfreich sein. Das Engagement der Gemeinschaften im Zusammenhang mit VERLT muss jedoch auf intakten Beziehungen zwischen der Polizei und der Gemeinschaft sowie auf der Unterstützung der Gemeinschaften aufbauen. Die Unterstützung durch die Gemeinschaft kann jedoch nicht vorausgesetzt werden – sie muss gewonnen werden. Vertrauensvolle Beziehungen zwischen der Polizei und verschiedenen Teilen der Gemeinschaften müssen aufgebaut werden, bevor sensible Themen wie VERLT in gemeinsamen Anstrengungen bearbeitet werden können. Es könnte unter Umständen viel Zeit und erhebliche Anstrengungen seitens der Polizei erfordern, das Vertrauen der Öffentlichkeit (wieder-)herzustellen, zu erklären, was auf dem Spiel steht, wenn die Gemeinschaften mit der Polizei zusammenarbeiten, und den Nachweis dafür zu erbringen, dass ein solches Engagement für die Gemeinschaften von greifbarem Nutzen ist. Dies lässt sich am besten dadurch erreichen, dass man die Gemeinschaften in umfassenderen Sicherheitsfragen einbezieht, die sie betreffen, wenn auch nicht unbedingt im Zusammenhang mit Terrorismusprävention. Wenn bürgernahe Polizeibeamte Vertrauen und solide Kommunikationskanäle mit ihren lokalen Gemeinschaften aufgebaut haben, kann dies für die Strafverfolgungsbehörden die größte – oder sogar die einzige – Möglichkeit sein, Informationen von der Bevölkerung zu erhalten und so die treibenden Kräfte der terroristischen Radikalisierung identifizieren – diejenigen, die andere radikalisieren und zur Gewalt anstacheln, sowie diejenigen, die für eine Radikalisierung anfällig sein könnten.

Wenn es ein gemeinsames Verständnis auf Seiten der Polizei und der Gemeinschaften gibt, dass das Ziel der Polizei und ihrer Partnerorganisationen bei der Bekämpfung von VERLT in erster Linie darin besteht, Schutzbedürftige vor radikalisierenden Einflüssen zu schützen, kann Vertrauen leichter aufgebaut werden. Bedenken, die Polizei könnte die Gemeinschaften ausspionieren und ins Visier nehmen, können weitgehend entkräftet werden, wenn VERLT im

11 Vgl. OSCE/ODIHR, Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach, Wien, Februar 2014, insbesondere S. 20, 69, 74, 178, unter: <https://www.osce.org/secretariat/111438>.

Zusammenhang mit dem Schutz von Gemeinschaften erklärt und verstanden werden.¹²

Um die Teilnehmerstaaten bei der Anwendung des Konzepts der bürgernahen Polizeiarbeit zu unterstützen, haben das Referat Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, ATU) der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD), TNTD/ATU, und die TNTD/SPMU gemeinsam mit dem BDIMR einen Leitfaden zum Ansatz der bürgernahen Polizeiarbeit bei der Verhütung von Terrorismus und der Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, entwickelt. Der Leitfaden soll auf der Grundlage internationaler Erfahrungen und im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen im Bereich Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte eine Anleitung dafür geben, wie bürgernahe Polizeiarbeit als Teil eines effektiven, menschenrechtskonformen, geschlechtersensiblen und multidisziplinären Ansatzes zur Terrorismusbekämpfung genutzt werden kann.¹³

Der VERLT-Leitfaden richtet sich in erster Linie an politische Entscheidungsträger und leitende Polizeibeamte. Er kann jedoch auch für Mitglieder der Zivilgesellschaft mit Interesse an diesen Themen eine hilfreiche Informationsquelle sein.

Es kann als gemeinsamer Bezugsrahmen dienen, der gegenseitiges Verständnis und Vertrauen fördert und den Dialog zwischen der Polizei und der Bevölkerung zu folgenden Themen zu erleichtert:

- die Bedrohung durch Terrorismus und VERLT;
- die Menschenrechte und Grundfreiheiten, die durch Terrorismus bedroht werden;
- die potenzielle Rolle der Gemeinschaften bei der Terrorismusprävention;
- die Art und Weise, wie die Polizei und die Öffentlichkeit bei der Terrorismusprävention effektiv an die Themen Rechenschaftspflicht, Engagement und Zusammenarbeit herangehen können.

Der Leitfaden bietet auch praktische Anleitungen für die Anwendung des Ansatzes bürgernaher Polizeiarbeit bei der Bekämpfung von VERLT und geht u.a. auf folgende Themen ein:

- Transparenz und Rechenschaftspflicht bei Polizeieinsätzen;
- Auftrag und Ausbildung bürgernaher Polizeibeamter;
- Kommunikation und Informationsaustausch;
- Eingehen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, darunter Jugend, Frauen, Glaubensgemeinschaften und Minderheiten;
- behördenübergreifende Koordination und Überweisungsmechanismen;
- Evaluierung der Wirksamkeit.

12 Vgl. ebenda, S. 94-103, 179.

13 Vgl. ebenda, S. 94-103.

Ergänzend zu der Zusammenstellung bewährter Praktiken befasst sich der Leitfaden auch mit den Grenzen und Gefahren des Ansatzes bürgernahe Polizeiarbeit im Umgang mit VERLT. Politiker und Polizeichefs sollten realistische Erwartungen hinsichtlich der Ergebnisse haben, die bürgernahe Polizeiarbeit erbringen kann. Bürgernahe Polizeiarbeit kann nicht als einzelnes Instrument zur Terrorismusprävention und zur Bekämpfung von VERLT fungieren. Sie muss vielmehr in eine umfassende, kohärente und menschenrechtskonforme Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus in all seinen Erscheinungsformen und zur Beseitigung der Bedingungen, die den Terrorismus begünstigen, eingebettet werden.

Der Leitfaden unterstreicht die Prämisse der OSZE, dass es bei der bürgernahen Polizeiarbeit nicht um die gezielte Beschaffung von Informationen zur Terrorismusbekämpfung geht (und auch nicht gehen sollte). Im Mittelpunkt bürgernaher Polizeiarbeit steht in erster Linie der Schutz der Bedürfnisse von Gemeinden. Geheimdienstliche Informationen können höchstens als Nebenprodukt effektiver bürgernaher Polizeiarbeit entstehen, wenn die Öffentlichkeit Vertrauen zur Polizei aufgebaut hat.

Der Einsatz der Instrumente bürgernaher Polizeiarbeit zur Terrorismusprävention und zur Bekämpfung von VERLT sollte sorgsam geplant und vorbereitet werden, um die Prinzipien der bürgernahen Polizeiarbeit sowie das Vertrauen und die Unterstützung auf Seiten der Öffentlichkeit, die sie ja erzeugen möchte, nicht zu untergraben. Der Leitfaden betont daher, dass die Polizei u.a. Folgendes tun muss:

- internationale Menschenrechtsstandards auf allen Ebenen einhalten und die polizeiliche Rechenschaftspflicht für ihr Vorgehen gegen den Terrorismus verstärken, um die Transparenz zu erhöhen und Menschenrechtsverletzungen wie z.B. diskriminierendes Profiling zu vermeiden;
- sicherstellen, dass klar zwischen Einsätzen zur Terrorismusbekämpfung und bürgernaher Polizeiarbeit unterschieden wird und dass es zwischen diesen Operationen eine effektive Koordination gibt;
- auf eine zeitnahe und angemessene Kommunikation mit der Öffentlichkeit und den Medien im Falle einer konkreten Antiterrormaßnahme oder eines terroristischen Zwischenfalls vorbereitet sein;
- die Regeln und Standardarbeitsverfahren für die Beteiligung bürgernaher Polizeibeamter an Maßnahmen zur Terrorismusprävention und zur Bekämpfung von VERLT, darunter der Austausch von Informationen sowie Aufzeichnungen und Berichtsprotokollen, klarstellen;
- den bürgernahen Polizeibeamten eine angemessene Ausbildung hinsichtlich der von ihnen erwarteten Aufgaben bei der Terrorismusprävention und der Bekämpfung von VERLT zukommen lassen;

- eine regelmäßige, proaktive und wechselseitige Kommunikation mit der Öffentlichkeit über die Bedrohung durch Terrorismus – wobei diese weder übertrieben noch heruntergespielt werden soll – sowie die Rolle von Polizei und Öffentlichkeit bei der Terrorismusbekämpfung entwickeln;
- Anleitungen für das regelmäßige, transparente, inklusive und reziproke Engagement der Polizei mit den Gemeinden und einzelnen Gruppen bereitstellen;
- ihre Kommunikation und Einsatzaktivitäten auf der Grundlage eines genauen Verständnisses der Besonderheiten verschiedener Gemeinschaften und Gruppen, einschließlich interner Dynamiken, Sorgen hinsichtlich Terrorismus und Terrorismusbekämpfung sowie Einstellungen gegenüber der Polizei anpassen. Dieser maßgeschneiderte Ansatz sollte sich auch auf Erkenntnisse stützen, die von spezialisierten Einheiten zur Terrorismusbekämpfung gesammelt wurden.¹⁴

Nach der Veröffentlichung des Leitfadens im Jahr 2014 veranstaltete die TNTD/ATU mehrere nationale Seminare zur bürgernahen Polizeiarbeit als Instrument zur Bekämpfung von VERLT in den OSZE-Teilnehmerstaaten, bei denen internationale und nationale Experten sowohl aus Regierungsbehörden als auch aus der Zivilgesellschaft zusammenkamen, um die Bedrohung durch VERLT und die in dem Leitfaden zusammengestellten bewährten Praktiken zur Bewältigung dieser Bedrohung zu diskutieren.

Bis 2018 hatten bereits sieben OSZE-Feldoperationen den Leitfaden als Referenzinstrument für ihre eigenen Projekte zur bürgernahen Polizeiarbeit bei der Prävention und Bekämpfung von VERLT verwendet. Die Projekte zielten allesamt insbesondere darauf ab, Initiativen der Polizei zu verbessern, mit denen bestimmte Gemeindegruppen, darunter Jugendliche, Frauengruppen und religiöse Führer, erreicht werden sollten.

Mit dem Ziel, einen kohärenten Ansatz der OSZE bei der Bekämpfung von VERLT durch bürgernaher Polizeiarbeit weiter zu fördern, veröffentlichte die TNTD/SPMU 2018 in Zusammenarbeit mit der TNTD/ATU und dem BDIMR ein Handbuch für die Polizeiausbildung und begann, in Zusammenarbeit mit Feldoperationen mit der Polizeiausbildung, in der die in dem VERLT-Leitfaden identifizierten bewährten Praktiken operationalisiert werden.

Bürgernahe Polizeiarbeit als zentrales Element erkenntnisgestützter Polizeiarbeit (Intelligence-Led Policing, ILP)

Im Jahr 2016 begann die OSZE, das Konzept der ILP als ein modernes und proaktives Modell der Strafverfolgung und realistische Alternative zu den traditionell reaktiven Formen der Polizeiarbeit in den OSZE-Teilnehmerstaaten

14 Vgl. ebenda, S. 22-23, 94-118.

zu fördern. Die ILP, die in den letzten Jahren bereits in einer ganzen Reihe von Ländern eingeführt wurde, verbindet die Erhebung, Bewertung und Analyse von Daten mit sachlich fundierten Verfahren und Mechanismen zur Entscheidungsfindung. Sie ermöglicht somit ein effizienteres und effektiveres Management der Polizeibehörden bei der Bewältigung der zunehmenden Komplexität und des länderübergreifenden Charakters der Kriminalität sowie der immer lauter werdenden Forderung der Öffentlichkeit nach finanzieller Effizienz.

Bürgernahe Polizeiarbeit und ILP ergänzen einander aus verschiedenen Gründen. Beide Konzepte bauen auf einer multidisziplinären Arbeitsumgebung auf, die die Möglichkeit bietet, mehrere staatliche und öffentliche Partner in ein Programm einzubinden, darunter Stadtverwaltungen, Regierungsbehörden oder -abteilungen und Gemeindeverbände. Da bürgernahe Polizeiarbeit zudem zu einer besseren und zuverlässigeren Kommunikation mit – und seitens – der Öffentlichkeit führt, stellt sie für die Polizei eine unschätzbare Quelle für Informationen und einen Ausgangspunkt zur Schärfung des öffentlichen Bewusstseins dar. Die Beziehungen, die durch vermehrten und routinemäßigen Kontakt zwischen der Gemeinde und der Polizei aufgebaut werden, können wertvolle Kanäle für Informationen aus der Gemeinde sein. Die Informationen sind für die Polizei potenziell wertvoll, da sie damit ihre Einsätze zur Verbrechensbekämpfung effektiver planen und gezielter durchführen könnte. Auf diese Weise unterstützen bürgernahe Polizeiarbeit und ILP einander gegenseitig.

Bürgernahe Polizeiarbeit kann den Informationsaustausch zwischen der Polizei und der Bevölkerung erleichtern, indem sie das Vertrauen der Bürger in die Polizei aufbaut und vermehrt Gelegenheiten zur Interaktion mit der Bevölkerung schafft. Dazu können Beobachtungen von Bürgern gehören, Informationen, die Polizeibeamte bei der Ausübung ihrer Tätigkeit in den Stadtvierteln erhalten haben, sowie Informationen von anderen im öffentlichen Sektor Beschäftigten wie Lehrern und Ärzten. Man geht davon aus, dass dadurch Kenntnisse über Risiken und Schutzbedürftigkeit erhöht, die Möglichkeiten für ein Engagement der Gemeinden verbessert und das Vertrauen der Gemeinde gestärkt werden. Die Informationen können dann in die bestehenden Datenbanken eingespeist werden, um sie analysieren und vergleichen zu können. Somit besteht die Chance, dass bürgernahe Polizeiarbeit als Tor für lokale Informationen zur Verhütung und gezielten Bekämpfung aller Formen von Kriminalität, einschließlich des gewalttätigen Extremismus und Terrorismus, dienen kann. Die ILP stärkt ihrerseits die bürgernahe Polizeiarbeit, da sie klare Abläufe, Kommunikationsprozesse und Verwaltungsstrukturen für die Erhebung, Analyse und Verbreitung von Daten und Informationen bereitstellt. Die von spezialisierten Analysten zur Verfügung gestellten Informationen können von Polizeibeamten in den Gemeinden dazu genutzt werden, ihre Ansätze den besonderen Bedürfnissen und Anliegen der Gemeinschaften anzupassen.¹⁵

15 Vgl. OSCE, OSCE Guidebook Intelligence-Led Policing, TNTD/SPMU Publication Series Band 13, Wien, Juni 2017, pp. S 88-90, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/327476>.

Wie im Zusammenhang mit der Bekämpfung von VERLT bereits erwähnt, ist und bleibt das offene und unverdeckte Einholen von potenziell wertvollen Informationen und Erkenntnissen aus den Gemeinden ein Nebenprodukt effektiver bürgernahe Polizeiarbeit. Das Sammeln von Erkenntnissen über kriminelle oder andere Aktivitäten sollte niemals das primäre Ziel bürgernahe Polizeiarbeit sein. Deren Hauptziel ist und bleibt die Problemlösung als Antwort auf die Sicherheitsbedürfnisse der Gemeinden.

Der von der TNTD/SPMU 2017 veröffentlichte OSZE-Leitfaden zur erkenntnisgestützten Polizeiarbeit¹⁶ führt die wichtigsten Elemente der ILP und die Verbindung zwischen ILP, bürgernahe Polizeiarbeit und VERLT weiter aus. 2017 wurde der Leitfaden bei regionalen Workshops in Südosteuropa und Zentralasien eingeführt. Die TNTD/SPMU hat 2018 damit begonnen, Schulungen durchzuführen, die anschließend durch zusätzliche Veranstaltungen zur Bewusstseinsklärung auf regionaler Ebene im OSZE-Gebiet ergänzt wurden. Die Hauptzielgruppe des Leitfadens sind politische Entscheidungsträger, leitende Regierungsbeamte sowie Führungskräfte in den Strafverfolgungsbehörden auf hoher und mittlerer Ebene.

Fazit

Seit nunmehr 19 Jahren ist bürgernahe Polizeiarbeit ein zentrales Element der Aktivitäten der OSZE zum Kapazitätsaufbau mit dem Ziel, die Effektivität der Strafverfolgungsbehörden der Teilnehmerstaaten bei der Prävention und Aufklärung von Verbrechen sowie der Erhöhung der Sicherheit der Bevölkerung zu verbessern. Aufgrund der positiven Erfahrungen bei der Nutzung bürgernahe Polizeiarbeit als vertrauensbildendes Instrument zum Aufbau von Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit und zu einer wirksameren Antwort auf die alltäglichen Sorgen der Gemeinden um ihre Sicherheit setzt die OSZE den Ansatz bürgernahe Polizeiarbeit inzwischen auch zur Bekämpfung schwerer und grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, einschließlich des Menschenhandels und des gewalttätigen Extremismus und der Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, ein.

Die OSZE hat die Erkenntnis gewonnen, dass die Einführung des Konzepts bürgernahe Polizeiarbeit viel Zeit beansprucht, da die Umsetzung des Konzepts organisatorische, strukturelle und sogar kulturelle Veränderungen innerhalb der Polizeiorganisationen und der Gesellschaft erfordert. Vertrauen zwischen Polizei und Gemeinden aufzubauen kann zeitaufwendig sein. Dabei spielen auch die früheren Erfahrungen der Gemeinden mit der Polizei eine Rolle. Die Einbindung der Gemeinden kann außerdem besonders schwierig

16 Ebenda.

sein, wenn es um die Bekämpfung potenziell gefährlicher Probleme wie gewalttätigen Extremismus und Radikalisierung sowie organisierte Kriminalität geht.

Im vollen Bewusstsein dieser Herausforderungen haben sich die OSZE-Durchführungsorgane verpflichtet, die Gastgeberstaaten bei der Etablierung effektiver und nachhaltiger Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit langfristig zu unterstützen.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Kapazitätsaufbau im OSZE-Kontext

Einführung

Die OSZE wird oft als „Plattform für den politischen Dialog und gemeinsames Handeln“ beschrieben. Dies sind zwar unterschiedliche Kategorien, jedoch stellen sie zwei Seiten derselben Medaille dar, denn ein Dialog ohne Zusammenarbeit ist sinnlos und Zusammenarbeit ohne Dialog ist unmöglich. Diese Erkenntnis war eine der entscheidenden Triebkräfte bei der Transformation der KSZE in die OSZE zu Beginn der 1990er Jahre, durch die die ursprüngliche ständige Konferenz zwischen zwei gegnerischen Blöcken aus der Ära des Kalten Krieges dauerhafte Strukturen und operative Kapazitäten erhielt. Seitdem ermöglicht die OSZE die Sicherheitskooperation zwischen ihren Teilnehmerstaaten in einem breiten Themenspektrum, von der Sicherheitssektorreform über die Reduzierung militärischer Risiken bis hin zu Menschenrechten und Demokratisierung.

Der Wandel des internationalen Umfelds in den letzten Jahren, der von einer immer schnelleren Globalisierung und rapiden technischen Fortschritten gekennzeichnet ist, hat die Anforderungen an die internationale Zusammenarbeit erhöht. Da unsere Welt komplexer, stärker miteinander vernetzt und interdependenter wird als je zuvor, gibt es kaum noch Herausforderungen, die von einem Staat allein bewältigt werden können. Im Sicherheitsbereich zeigt sich dies besonders deutlich im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen und Herausforderungen wie Bedrohungen für die Cybersicherheit, Terrorismus, organisierte Kriminalität, Menschenhandel, Migration und Klimawandel. Seit der Jahrtausendwende hat die internationale Zusammenarbeit bei der Bewältigung dieser Probleme zugenommen, und die OSZE ist dabei keine Ausnahme. Anfang der 2000er Jahre schuf das OSZE-Sekretariat die entsprechenden operativen Kapazitäten: die Referate Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit, ATU*), Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit, SPMU*) und Grenzsicherung und Grenzmanagement (*Border Security and Management Unit, BSMU*) sowie das Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels (*Office of the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, OSR/CTHB*).¹ Gleichzeitig verabschiedeten die

* Die im vorliegenden Beitrag geäußerte Meinung ist diejenige des Autors und gibt nicht die offizielle Position einer Institution oder Organisation wieder.

1 2012 wurden die Referate Terrorismusbekämpfung, Strategische Polizeiangelegenheiten sowie Grenzsicherung und Grenzmanagement in der neu gegründeten Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department, TNTD*) zusammengeführt.

OSZE-Teilnehmerstaaten wichtige Grundsatzdokumente, an denen sich die Arbeit der Organisation in diesen Bereichen orientieren soll, wie die Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus,² die Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert³ und das Konzept für Grenzsicherung und -management.⁴ Einige Jahre später wurden weitere strategische Dokumente verabschiedet: der Strategische Rahmen für Aktivitäten im polizeilichen Bereich,⁵ das Konzept zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen⁶ sowie der Konsolidierte Rahmen für die Bekämpfung des Terrorismus.⁷

Auf der Grundlage dieser Dokumente lassen sich die Aktivitäten der OSZE zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen und Herausforderungen in mehrere allgemeine Kategorien unterteilen: die Bereitstellung einer Plattform für politische Diskussionen über diese Themen; Erleichterung des Austauschs von Informationen und bewährten Praktiken; Aufklärungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen; Beratung zu politischen Strategien und Reformen; die Durchführung von Schulungsmaßnahmen für Praktiker und Entscheidungsträger sowie Aufbau von Kapazitäten staatlicher oder nichtstaatliche Akteure. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf das letzte der genannten Themen. Er beschreibt insbesondere die zentralen Elemente eines effektiven Kapazitätsaufbaus und stellt ein Beispiel für ein konkretes OSZE-Projekt zum Kapazitätsaufbau vor, das derzeit in Südosteuropa durchgeführt wird. Anschließend werden die entscheidenden Stärken und Schwächen der OSZE im Bereich Kapazitätsaufbau beleuchtet.

-
- 2 OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2002, MC.DOC/1/02, Porto, 7. Dezember 2002, S. 9-12, unter: <https://www.osce.org/mc/40521>, sowie unter: <https://www.osce.org/mc/42536>.
 - 3 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 1-12, unter: <https://www.osce.org/mc/40533>, sowie unter: <https://www.osce.org/mc/42536>.
 - 4 Konzept für Grenzsicherung und -management, MC.DOC/2/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 11-17, unter: <https://www.osce.org/mc/18778>.
 - 5 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1049, Strategischer Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich, PC.DEC/1049, 26. Juli 2012, unter: <https://www.osce.org/pc/92559>.
 - 6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1048, OSZE-Konzept zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen, PC.DEC/1048, 26. Juli 2012, unter: <https://www.osce.org/pc/92557>.
 - 7 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1063, Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus, PC.DEC/1063, 7. Dezember 2012, unter: <https://www.osce.org/pc/98008>.

Kapazitätsaufbau – manchmal auch Kapazitätsentwicklung genannt – ist eine der wichtigsten Formen der Hilfestellung, die sowohl staatliche als auch nicht-staatliche internationale Organisationen einer Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Akteure anbieten. Laut dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) kann Kapazitätsaufbau definiert werden als „der Prozess, durch den Individuen, Organisationen und Gesellschaften die Fähigkeiten erwerben, stärken und aufrechterhalten, ihre eigenen Entwicklungsziele im Laufe der Zeit festzulegen und zu erreichen“.⁸ Der Aufbau von Kapazitäten kann also auf drei verschiedenen Ebenen erfolgen: auf individueller, organisatorischer und gesellschaftlicher Ebene. Das UNDP identifiziert fünf Schritte in diesem Prozess: (1) Einbeziehung relevanter Akteure in die Kapazitätsentwicklung, (2) Bewertung vorhandener Ressourcen und des Bedarfs an Kapazitäten, (3) Formulierung einer angemessenen Reaktion auf die Kapazitätsentwicklung, (4) Implementierung der Reaktion auf die Kapazitätsentwicklung und (5) die Evaluierung der Kapazitätsentwicklung.⁹

Auch wenn dieser Prozess in der Praxis nicht immer so unkompliziert verläuft, sind die oben skizzierten Schritte ein guter Anhaltspunkt für Erwägungen darüber, welches die Schlüsselemente zur Gewährleistung eines effektiven Kapazitätsaufbaus sind.¹⁰ Die wichtigsten sind die Eigenverantwortung und das Engagement der Empfänger. Kapazitätsaufbau geht über eine einfache Ausbildung oder technische Unterstützung hinaus. Er erfordert eine qualitative Veränderung von Prozessen, Einstellungen, Verhaltensweisen und oft auch Denkweisen. Dies ist ohne das direkte Engagement des Empfängers und seine unmittelbare Mitwirkung an einer solchen langfristigen Veränderung undenkbar. Mit anderen Worten: Für den Erfolg eines Projekts oder Programms zum Kapazitätsaufbau sind die aktive Unterstützung, Mitverantwortung und das Engagement der anvisierten Zielgruppe erforderlich. Dieser Punkt muss betont werden, da manchmal davon ausgegangen wird, dass die Zielgruppe automatisch jede Initiative zum Kapazitätsaufbau unterstützen wird, vor allem, wenn es dabei um ein wichtiges Thema oder ein tatsächlich bestehendes Defizit geht, denn rational betrachtet müsste dies in ihrem Interesse liegen. In der Realität beeinflussen jedoch auch mehrere andere Faktoren die Entscheidungsfindung – seien sie politischer, finanzieller, gesellschaftlicher, kultureller oder sogar persönlicher Natur. Vor allem im Politikbereich spielen diese Faktoren oft eine

8 United Nations Development Programme, *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach*, 4. Juni 2008, S. 4, unter: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/support-capacity-development-the-undp-approach.html> (eigene Übersetzung).

9 Vgl. United Nations Development Programme, *Capacity Development: A UNDP Primer*, 13. Oktober 2009, S. 21, unter: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-a-undp-primer.html>

10 Die Auflistung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern beschreibt lediglich die aus der Sicht des Autors wichtigsten Punkte.

wichtigere Rolle als rationale Erwägungen. Das Engagement und das Gefühl der Eigenverantwortung auf Seiten der Leistungsempfänger sollte daher niemals als selbstverständlich vorausgesetzt werden, ungeachtet der Qualität einer angebotenen Maßnahme.

Ein zweites wichtiges Element effektiven Kapazitätsaufbaus ist Nachhaltigkeit. Sie kann aus zwei Blickwinkeln betrachtet werden. Nachhaltigkeit bedeutet einerseits, dass eine Maßnahme Resultate hervorbringen muss, die auch nach dem Ende der Maßnahme für den Empfänger dauerhaft sind. Mit anderen Worten: Eine Veränderung von Prozessen, Einstellungen und Verhaltensweisen, die durch ein Projekt oder Programm zum Kapazitätsaufbau erreicht wurde, bleibt auch bestehen, nachdem die Unterstützung von außen beendet wurde. Andererseits sollte Nachhaltigkeit nicht nur hinsichtlich des Leistungsempfängers ein wichtiger Gesichtspunkt sein, sondern auch mit Blick auf die umfassendere Gesamtstrategie derjenigen Institution, die die Maßnahme durchführt. Das bedeutet, dass jede Initiative zum Kapazitätsaufbau so konzipiert sein sollte, dass sie zukünftige Aktivitäten ermöglicht, die auf ihren Resultaten und Leistungen aufbauen können. Aufgrund der Komplexität der meisten aktuellen Sicherheitsherausforderungen können Projekte oder sogar Programme selten die Phänomene, auf die sie abzielen in ihrer Gesamtheit behandeln. Bestenfalls können sie sich nur mit einem speziellen Aspekt erfolgreich befassen. Zudem entwickeln sich die meisten aktuellen Herausforderungen innerhalb relativ kurzer Zeit rasch weiter. All diese Faktoren unterstreichen, wie wichtig ein langfristiger strategischer Ansatz ist, der der Entwicklung jeder Initiative zum Kapazitätsaufbau in einem bestimmten thematischen Gebiet zugrunde liegt.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist der passgenaue Zuschnitt der Maßnahmen auf die Bedürfnisse, Bedingungen und Kontexte der Empfänger. Dies mag zwar trivial erscheinen, ist in der Praxis jedoch nicht immer ganz einfach. Es erfordert zunächst nicht nur vor der Durchführung eines Projekts oder Programms zum Kapazitätsaufbau, sondern idealerweise bereits vor dessen Entwicklung einen erheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand für die gründliche Analyse und Bewertung der bestehenden Situation. Trotz seiner zentralen Bedeutung ist dieser erste Schritt für Geldgeber oft nicht attraktiv. Außerdem können sich der (z.B. historische, soziokulturelle oder politische) Kontext sowie die Bedingungen vor Ort (z.B. der relevante gesetzliche Rahmen), insbesondere bei mehrjährigen Projekten und Programmen, im Laufe der Zeit ändern. Eine gute Kapazitätsaufbaumaßnahme muss daher so angelegt sein, dass sie ein gewisses Maß an Flexibilität zulässt, damit sie sich an eine sich fortentwickelnde Situation anpassen kann. All diese potenziellen Probleme verstärken sich noch bei regionalen Projekten, in denen sich Unterschiede hinsichtlich der Bedürfnisse, Bedingungen und Kontexte durch eine Vielzahl unterschiedlicher Leistungsempfänger vervielfachen. Regionale Projekte haben zwar offensichtliche Vorteile – sie sparen nicht nur Zeit und Ressourcen, sondern er-

möglichen auch eine regionale Zusammenarbeit und erleichtern die Entstehung beruflicher und persönlicher Netzwerke –, ihre Kehrseite ist jedoch der geringe Grad, in dem verschiedene Aktivitäten individuell auf den einzelnen Empfänger zugeschnitten werden können. Deshalb sollten bei jeder regionalen Initiative zum Kapazitätsaufbau stets Wege und Mechanismen geprüft werden, wie ihre Inhalte und ihre Einzelmaßnahmen an die unterschiedlichen Bedürfnisse, Bedingungen und den Kontext ihrer Zielgruppe effektiv angepasst werden können.

Ein wichtiger Teil der Anpassung der Aktivitäten an die Empfänger ist die Evaluierung. Eine Evaluierung wird zwar normalerweise am Ende einer Maßnahme durchgeführt. Aus einer langfristigen Perspektive betrachtet, spielt jedoch eine systematische Evaluierung von Projekten und Programmen, die bereits in der Vergangenheit (z.B. vor zwei oder drei Jahren) durchgeführt wurden, eine besonders wichtige Rolle bei der Entwicklung zukünftiger Maßnahmen. Alle aus einer solchen Evaluierung gezogenen Lehren oder ermittelten bewährten Praktiken tragen dazu bei, zukünftige Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau in einem bestimmten thematischen oder geographischen Gebiet besser auf die jeweiligen Bedürfnisse zuzuschneiden.

Nicht zuletzt erfordert ein effektiver Kapazitätsaufbau die Koordination und Kooperation zwischen den wichtigsten internationalen Akteuren. Viele internationale Organisationen konzentrieren sich auf ähnliche Themenbereiche und operieren in sich überschneidenden geographischen Regionen. Zur Vermeidung von Doppelarbeit ist es daher erforderlich, die Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau in einem bestimmten thematischen oder geographischen Gebiet zu koordinieren. Für Organisationen kann es auch hilfreich sein, aus den Erfahrungen und Praktiken der anderen zu lernen. Koordination ist zwar ein wichtiger erster Schritt, doch wäre es in vielen Fällen wünschenswert, daraus auch eine Kooperation entstehen zu lassen. Wie bereits erwähnt, können Initiativen zum Kapazitätsaufbau aufgrund der Komplexität der meisten heutigen Sicherheitsherausforderungen die Phänomene, auf die sie abzielen, nicht in ihrer Gesamtheit behandeln. Zudem können kein Staat und auch keine internationale Organisation die heutigen Herausforderungen allein bewältigen. Es wird immer wichtiger, sowohl personelle als auch finanzielle Kräfte und Ressourcen zu bündeln und die Tätigkeit der anderen Staaten und Organisationen zu ergänzen und zu unterstützen, um signifikante und dauerhafte Resultate zu erzielen. Deshalb gehen Koordination und Kooperation mit anderen wichtigen internationalen Akteuren Hand in Hand und sollten ein integraler Bestandteil jeder Initiative zum Kapazitätsaufbau sein und bereits bei der Bedarfsanalyse und in der Entwicklungsphase der Initiative beginnen.

Es versteht sich von selbst, dass alle oben genannten Elemente einander ergänzen. Ohne das Engagement und das Gefühl der Eigenverantwortung auf Seiten der Empfänger beispielsweise ist Nachhaltigkeit undenkbar. Wenn umgekehrt die Projekt- oder Programmaktivitäten nicht auf die Bedürfnisse und Bedingungen der Empfänger zugeschnitten sind, werden sie wahrscheinlich nicht

genügend Interesse wecken, um Engagement und Eigenverantwortung zu gewährleisten. Und ohne Koordination und Kooperation mit anderen wichtigen internationalen Akteuren riskiert eine Initiative Doppelarbeit oder Überschneidungen mit ähnlichen Projekten. Für die Empfänger wird sie dadurch weniger relevant, was wiederum deren Engagement untergräbt und das Gesamtergebnis schwächt.

Der OSZE-Kapazitätsaufbau in der Praxis

Um die Arbeit der OSZE in diesem Bereich zu verdeutlichen, lohnt sich ein genauerer Blick auf eines ihrer aktuellen Projekte zum Kapazitätsaufbau. Im Folgenden wird insbesondere das Projekt zum „Kapazitätsaufbau für Praktiker im Bereich der Strafverfolgung zur Bekämpfung von Cyberkriminalität und Cyber-gestützter Kriminalität in Südosteuropa“ („*Capacity Building for Criminal Justice Practitioners Combating Cybercrime and Cyber-enabled Crime in South-Eastern Europe*“)¹¹ vorgestellt. Die Durchführung dieses Projekts durch das Referat Strategische Polizeianglegenheiten der Abteilung für Grenzüberschreitende Bedrohungen (TNTD/SPMU) begann im Mai 2017.

Ziel dieses auf zwei Jahre angelegten Regionalprojekts ist es, die Kapazitäten der Strafverfolgungseinrichtungen in Albanien, Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien bei der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von Cyberkriminalität und Cyber-gestützter Kriminalität mithilfe des Aufbaus der nationalen Ausbildungskapazitäten in diesem Bereich zu verbessern. Kernelement des Projekts ist ein „*Train-the-Trainer*“-Ansatz, bei dem jedes Empfängerland zwei Experten benennt, die während der gesamten Laufzeit des Projekts als „nationale Ausbilder“ fungieren. Um sicherzustellen, dass die lokalen Teilnehmer sich in dem Projekt engagieren und Eigenverantwortung für das Projekt übernehmen, und um den Informationsaustausch zu erleichtern sowie alle Aktivitäten zu koordinieren, hat das Projekt einen Koordinationsausschuss eingerichtet, dem Vertreter aller relevanten nationalen Behörden und der OSZE-Feldoperationen in der Region angehören. Der Ausschuss spielt nicht nur bei der Koordinierung und Überwachung der Durchführung des Projekts, sondern auch bei den Entscheidungen über die Modalitäten der verschiedenen Maßnahmen und bei der Lösung einer Reihe von praktischen Problemen eine entscheidende Rolle. Das Projekt stellt somit eine gemeinsame Initiative des OSZE-Sekretariats, der OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa und der zuständigen nationalen Behörden der Empfängerländer dar.

Die Projektaktivitäten bestehen in erster Linie aus Lehrgängen, die sich auf drei zentrale Themenbereiche konzentrieren: Identifizierung und Auswertung digitaler Beweismittel durch „*First Responders*“; Ermittlung von Straftaten,

¹¹ Das Projekt wird von der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika finanziert.

die durch das *Darknet* und Kryptowährungen ermöglicht werden; Verbesserung der Fähigkeiten und Kenntnisse der speziellen Ermittlungseinheiten für Cyberkriminalität/Digitale Forensik bei der Durchführung von Live-Daten-Analysen und Schadsoftware-Forensik. Die Schulungen werden in mehreren Phasen durchgeführt. In der ersten Phase werden die Kurse auf regionaler Ebene für „nationale Ausbilder“ und eine Reihe anderer einschlägiger Praktiker aus allen Empfängerländern abgehalten. Eine solch gemischte, teilweise von Kurs zu Kurs unterschiedliche Teilnehmergruppe soll sicherstellen, dass es in jedem Land Fachleute gibt, die nicht nur praktische Erfahrungen in dem jeweiligen Themenfeld aufweisen, sondern auch mit dem entsprechenden Lehrgang vertraut sind. Damit ist gewährleistet, dass sie später in der Lage sind, „nationale Ausbilder“ und relevante Ausbildungseinrichtungen in ihren eigenen Ländern bei der Durchführung ihrer Kurse zu unterstützen. Zwischen Dezember 2017 und April 2018 organisierte die TNTD/SPMU sechs einwöchige Kurse für über 120 in der Strafverfolgung Beschäftigte aus der Region. An diesen Ausbildungsmaßnahmen waren mehrere externe Partner beteiligt: andere internationale Organisationen (das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität/*European Cybercrime Centre* von Europol und das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung/*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC); wissenschaftliche Einrichtungen (das *Centre for Cybersecurity and Cybercrime Investigation* des *University College Dublin*), gemeinnützige internationale Verbände (die *European Cybercrime Training and Education Group*, ECTEG), der private Sektor (das *Austrian Institute of Technology*; AIT) sowie eine Reihe führender Experten aus mehreren OSZE-Teilnehmerstaaten wie Deutschland, Norwegen und Belgien.

In der zweiten Phase des Projekts greifen die „nationalen Ausbilder“ die Inhalte der ersten Phase auf und passen sie an die Bedürfnisse, Bedingungen und den Kontext ihres Landes an, wie z.B. den gesetzlichen Rahmen. Das Ziel ist dabei nicht, die regionalen Kurse zu kopieren, sondern die relevantesten Module auszuwählen und Kurse zu entwickeln, die auf das jeweilige Empfängerland zugeschnitten sind. Beispielsweise kann es sein, dass hochspezialisierte Kurse nicht in jedem Land dringend oder regelmäßig benötigt werden, während der Bedarf an einem Grundkurs für Polizeibeamte (Polizeischüler oder bereits im Dienst befindliche Polizisten) zur Identifizierung und Sicherstellung digitaler Beweismittel sehr hoch sein kann. In einem solchen Fall organisieren die „nationalen Ausbilder“ gemeinsam mit den entsprechenden Ausbildungseinrichtungen eine erste Runde mit Pilotkursen auf nationaler Ebene. Dies wird von den Mitgliedern des Koordinationsausschusses des jeweiligen Landes, bestehend aus einem Vertreter einer OSZE-Feldoperation und einem Vertreter der zuständigen nationalen Behörde, unterstützt, beobachtet und ausgewertet. Die zweite Phase schließt mit einem regionalen Workshop ab, bei dem die erste Runde lokaler Schulungsaktivitäten überprüft, Lehren und bestehende Defizite

identifiziert und Empfehlungen für die nächste Runde von Schulungsaktivitäten erarbeitet werden.

In der dritten Phase des Projekts findet schließlich eine weitere Runde von Lehrgängen auf nationaler Ebene statt, die den Empfehlungen aus dem Workshop entsprechend modifiziert wurden. Auch dies wird wieder von den Mitgliedern des Koordinationsausschusses des Projekts beobachtet und ausgewertet. Gleichzeitig berät die TNTD/SPMU mit aktiver Unterstützung der Feldoperationen in der Region mit den relevanten nationalen Ausbildungseinrichtungen, wie die von „nationalen Ausbildern“ entwickelten und erstmals durchgeführten Kurse in die offiziellen Lehrpläne aufgenommen werden können, sodass sie zu einem festen Bestandteil ihrer Ausbildungsprogramme werden und nach Beendigung des Projekts in Zukunft regelmäßig angeboten werden können. Das Projekt endet mit einer externen Evaluierung und einer Abschlusskonferenz, bei der eine Bilanz seiner Implementierung gezogen wird und Bereiche identifiziert werden, die in Zukunft besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.

Zurückkommend auf die im vorherigen Kapitel erwähnten Elemente eines effektiven Kapazitätsaufbaus können einige zentrale Punkte hervorgehoben werden. Erstens gewährleisten der Koordinationsausschuss des Projekts und die auf nationaler Ebene durchgeführten Ausbildungsmaßnahmen, dass die Empfänger während der gesamten Dauer des Projekts aktiv einbezogen sind und Eigenverantwortung übernehmen. Zweitens sollte die Anpassung der Kurse durch „nationale Ausbilder“ gewährleistet, dass die Inhalte auf die tatsächlichen Bedürfnisse, Bedingungen und den Kontext eines jeden Empfängerlandes zugeschnitten werden. Die permanente Beobachtung und Evaluierung der Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und die Übernahme der Kurse durch die entsprechenden Ausbildungseinrichtungen sollen dann eine langfristige Nachhaltigkeit gewährleisten. Darüber hinaus bietet das Projekt eine solide Grundlage für zukünftige Initiativen zum Kapazitätsaufbau in diesem Bereich, die auf seinen Ergebnissen aufbauen können. Dazu können z.B. Initiativen gehören, die auf eine weitere Verbesserung der Ausbildungskapazitäten der jeweiligen Länder abzielen, entweder vertikal durch die Einführung weiterführender Fachkurse oder horizontal durch die Einführung ähnlicher Ausbildungsformen für andere Praktiker in der Strafrechtspflege, wie etwa Richter oder Anwälte. Und schließlich ermöglicht die direkte Mitwirkung einer Reihe externer Partner an den regionalen Ausbildungskursen die Koordination und Kooperation der Projektaktivitäten mit anderen führenden Akteuren vor Ort.

Die Stärken und Schwächen der OSZE beim Kapazitätsaufbau

Nach diesem Beispiel für eine von der OSZE durchgeführte Initiative zum Kapazitätsaufbau wenden wir uns nun der Erörterung der Stärken und Schwächen der Organisation bei dieser Art von Aktivitäten zu. Dabei sollte betont werden,

dass die nachfolgend hervorgehobenen Punkte nicht nur auf den Kapazitätsaufbau zutreffen, sondern auch auf die Arbeit der OSZE im Allgemeinen. Aufgrund des besonderen Charakters von Initiativen zum Kapazitätsaufbau könnten die Implikationen dieser Faktoren in diesem Bereich jedoch besonders relevant sein.

Angefangen mit der politischen Ebene ist die OSZE aus mehreren Gründen für die Durchführung von Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau gut aufgestellt. Erstens verkörpert sie einen kooperativen Sicherheitsansatz, der unverzichtbarer Bestandteil ihres politischen Mandats und der eigentliche Grund für ihre Existenz ist. Zusammenarbeit kann zwar in jedem multilateralen Rahmen bzw. jeder multilateralen Organisation als wesentlich angesehen werden, im Falle der OSZE jedoch ist sie tief in ihrem „genetischen Code“ festgeschrieben. Dies kommt nicht nur in ihrem Namen zum Ausdruck, sondern auch in ihrer Geschichte und in den vielfältigen Verpflichtungen, die ihre Teilnehmerstaaten im Laufe der Jahre eingegangen sind. Das Mandat der OSZE und ihre Arbeitsweise spiegeln daher das Prinzip der Zusammenarbeit deutlich wider, das auch dem Kapazitätsaufbau zugrunde liegt.

Zweitens bietet das umfassende Sicherheitsmodell der OSZE mit seinen drei Dimensionen (der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie der menschlichen Dimension) eine gute Grundlage für zahlreiche Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau. Dank dieses multidimensionalen Sicherheitsansatzes hat die Organisation im Laufe der Jahre in einer Vielzahl von Themenbereichen Fachwissen erworben und konnte ihr vielseitiges Instrumentarium auf eine ganze Reihe von Themen anwenden – von der Bekämpfung der Waffenproliferation und der Förderung militärischer Transparenz über die Lösung von Langzeitkonflikten und die Unterstützung von Übergangsprozessen und demokratischen Reformen bis hin zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen. Angesichts der zunehmenden Komplexität vieler aktueller Sicherheitsherausforderungen ist dieser Ansatz hochgradig relevant und spielt eine immer wichtigere Rolle.

Und schließlich verfügt die OSZE als größte regionale Sicherheitsorganisation der Welt über eine große geographische Reichweite, die es ihr ermöglicht, solch unterschiedliche Regionen wie Nordamerika und Europa einerseits und Zentralasien oder dem Südkaukasus andererseits miteinander zu verbinden. Das ist gerade für Initiativen zum Kapazitätsaufbau in verschiedenen Themenbereichen besonders vorteilhaft, da die Organisation auf das in einem Teilnehmerstaat vorhandene Fachwissen zurückgreifen und damit Aktivitäten in einem anderen Staat unterstützen kann, auch wenn diese oft hunderte von Kilometern voneinander entfernt sind. Die geographische Reichweite der OSZE hilft auch beim Aufbau echter vielfältiger internationaler Partnerschaften und professioneller Netzwerke sowie beim Austausch bewährter Praktiken und Erfahrungen zwischen einer Vielzahl von Experten und Organisationen. Beides sind wichtige Elemente eines effektiven Kapazitätsaufbaus.

Auf operativer Ebene besteht die größte Stärke der OSZE in ihrem umfangreichen Netz von Feldoperationen. Diese befinden sich derzeit in Südosteuropa, Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien, wo 2017 insgesamt 2.820 der 3.416 Mitarbeiter der Organisation (d.h. über 80 Prozent) im Einsatz waren.¹² Dank ihrer langjährigen physischen Präsenz in den Gastgeberländern verfügen die OSZE-Feldoperationen über profunde Kenntnisse der örtlichen Bedingungen und Gegebenheiten sowie über ein umfassendes Netz von Kontakten zu staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Dadurch sind sie besonders gut dafür gerüstet, Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau durchzuführen und anderen OSZE-Durchführungsorganen, die ihren Sitz außerhalb des Gastgeberlandes haben, bei der Realisierung solcher Initiativen zu helfen – sei es das OSZE-Sekretariat oder eine der drei spezialisierten OSZE-Institutionen.

Die Feldoperationen spielen hinsichtlich mehrerer Aspekte, die für einen effektiven Kapazitätsaufbau wesentlich sind, eine wichtige Rolle. So können sie beispielsweise dank ihres direkten und regelmäßigen Zugangs zu wichtigen Akteuren den Kontakt zu den Hauptzielgruppen erheblich erleichtern und deren anhaltendes Engagement und ihre Ansprechbarkeit sicherstellen. Zahlreiche Arbeitskontakte und Partnerschaften, die von den Feldoperationen im Laufe der Jahre auf verschiedenen Regierungsebenen und in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft entstanden sind, spielen bei der Umsetzung einer Maßnahme zum Kapazitätsaufbau eine entscheidende Rolle. Besonders hilfreich sind sie auch bei der Durchführung einer gründlichen Bedarfsanalyse in einem bestimmten Themenbereich oder bei der Evaluierung der Wirksamkeit eines Projekts nach dessen Beendigung. Zudem haben die Feldoperationen aufgrund ihrer physischen Präsenz in einem Gastgeberland die Möglichkeit, die Fortschritte der Zielgruppe ständig zu überwachen, bei Bedarf praktische Unterstützung zu leisten und eventuell auftretende Komplikationen sofort anzusprechen. Kurz gesagt, eine physische Präsenz in einem Empfängerland hat viele Vorteile, die für die erfolgreiche und effektive Durchführung einer internationalen Maßnahme in allen Phasen wichtig sind – von der Bedarfsanalyse und Entwicklung bis zur Durchführung und Evaluierung. Bei Kapazitätsaufbaumaßnahmen, die eine dauerhafte Veränderung von Prozessen, Einstellungen, Verhaltensweisen oder Denkweisen erfordern, ist eine solche Präsenz von entscheidender Bedeutung.

Eine weitere Stärke der OSZE auf operativer Ebene ist ihr umfassendes Netz von Partnerschaften, vor allem mit anderen internationalen Organisationen. Umfangreiche Kontakte sowohl auf der Führungs- als auch auf der Arbeitsebene ermöglichen es der OSZE, ihre Aktivitäten mit anderen wichtigen Akteuren besser zu koordinieren und eine praktische Zusammenarbeit bei verschiedenen programmatischen Aktivitäten aufzubauen. Dabei werden Fachkenntnisse aus anderen Institutionen einbezogen, wie das oben geschilderte

12 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Jahresbericht 2017, Wien 2018, S. 125, unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/9/384477.pdf>.

Beispiel des Projekts zum Kapazitätsaufbau bei der Bekämpfung von Cyberkriminalität in Südosteuropa gezeigt hat. Die meisten programmatischen Einheiten und Abteilungen der OSZE-Durchführungsorgane haben im Laufe der Jahre eine Vielzahl von Partnerschaften aufgebaut. So kann beispielsweise allein die TNTD/SPMU auf mehrere Kooperationsabkommen und Aktionspläne zurückgreifen, die von der OSZE und anderen wichtigen internationalen Akteuren wie dem UNODC, der *International Criminal Police Organization* (INTERPOL) oder der *European Union Agency for Law Enforcement Training* (CEPOL) unterzeichnet wurden.

Die OSZE verfügt bei der Durchführung von Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau also durchaus über mehrere Vorteile, doch es gibt auch einige Schwachstellen, die die Anstrengungen der Organisation in diesem Bereich untergraben könnten.

Die offensichtlichste Schwäche der OSZE ist auf die komplizierte Haushaltslage zurückzuführen, mit der sie seit mehreren Jahren zu kämpfen hat. Mit wenigen Ausnahmen ist der Jahreshaushalt der OSZE seit dem Jahr 2000 ständig geschrumpft.¹³ In letzter Zeit scheint der Rückgang in Stagnation übergegangen zu sein. Da einige Teilnehmerstaaten jedoch eine Politik des nominalen Nullwachstums verfolgen, bedeutet dies in der Praxis, dass die tatsächlichen Ressourcen der Organisation immer noch jedes Jahr weiter zurückgehen, da die Inflation zu immer tieferen Einschnitten führt, auch wenn das Tempo geringer und der Rückgang allmählicher ist als bei direkten Kürzungen. Der Mangel an Ressourcen führt in Verbindung mit den erheblichen Verzögerungen bei der Genehmigung des Haushalts, die in den letzten Jahren zur Gewohnheit geworden sind, dazu, dass für die Programmarbeit nur begrenzte Mittel zur Verfügung stehen. Die meisten Durchführungsorgane der OSZE sind daher für die Finanzierung ihrer Aktivitäten auf außerbudgetäre Zuwendungen angewiesen. Dies gilt vor allem für solche Aktivitäten, die mehr Zeit und Geld erfordern als andere – wie zum Beispiel der Kapazitätsaufbau. Die starke Abhängigkeit von freiwilligen Beiträgen stellt eine Herausforderung für diese Art von Aktivitäten dar, da sie eine langfristige strategische Planung unmöglich macht und keine Kontinuität gewährleisten kann. Es kommt nur sehr selten vor, dass ein größeres mehrjähriges Projekt, unabhängig von Art und Umfang, von Anfang an voll finanziert wird. Viele Geldgeber sind schlicht nicht in der Lage, eine mehrjährige Finanzierung zu gewährleisten, da ihre Budgets nur jeweils für ein Jahr genehmigt werden. Darüber hinaus bestehen einige Länder darauf, dass ihre Beiträge nur zur Finanzierung von Aktivitäten verwendet werden, die im jeweiligen Haushaltsjahr stattfinden. Die Finanzierung von Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, die oftmals über mehrere Jahre hinweg

13 Vgl. Christian Nünlist, *The OSCE and the Future of European Security*, CSS Analyses in Security Policy Nr. 202, Februar 2017, S. 3, unter: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse202-EN.pdf>.

durchgeführt werden und erhebliche Ressourcen erfordern, die durch außerbudgetäre Beiträge gedeckt werden müssen, ist aufgrund verschiedener Einschränkungen bei dieser Form der Finanzierung eine Herausforderung.

Eine weitere Schwäche, die sich negativ auf Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau auswirken kann, ist die hohe Fluktuation unter den OSZE-Mitarbeitern. Dies ist auf die strikte Politik der Organisation hinsichtlich der Dienstzeit von Fachpersonal zurückzuführen. Die meisten dieser Stellen sind auf sieben Dienstjahre auf ein und demselben Posten sowie auf maximal zehn Jahre insgesamt beschränkt. Für Führungspositionen beträgt die Obergrenze fünf Jahre und für Direktoren nur vier. Dies beschleunigt die Rotation des Personals noch, insbesondere auf höherer Ebene, da viele Mitarbeiter nicht bis zum Ende ihres Beschäftigungsverhältnisses damit warten wollen, sich nach einer neuen Stelle umsehen. Dies führt dazu, dass viele Projekte, die sich über mehrere Jahre erstrecken, was beim Kapazitätsaufbau normal ist, im Laufe ihrer Durchführung mehr als nur einen Projektleiter haben. Dies stellt die Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau vor ähnliche Probleme wie das Fehlen einer langfristigen und verlässlichen Finanzierung: Die langfristige Planung und Kontinuität können dadurch untergraben werden. Außerdem können die Beziehungen auf der Arbeitsebene und die persönlichen Beziehungen zu den Kollegen in den Empfängerländern nicht immer ohne Weiteres auf den neuen Leiter übertragen werden.

Und schließlich gibt es in der OSZE keine hinreichende systematische Evaluierung ihrer Programmaktivitäten. Wie bereits erwähnt, ist die Evaluierung ein wichtiger Schritt in jedem Kapazitätsaufbauprozess. Eine gründliche Evaluation erfordert Zeit und Ressourcen, sowohl finanzielle als auch personelle – etwas, über das viele staatlich finanzierte Organisationen nicht verfügen. Für die Evaluierung der Arbeit der Organisation ist unter anderem das im OSZE-Sekretariat angesiedelte Büro für Innenrevision zuständig, das jedoch angesichts seines begrenzten Budgets und Personals nur einen kleinen Teil der OSZE-Aktivitäten evaluieren kann. Außerdem werden so gut wie alle Projekte zum Kapazitätsaufbau durch außerbudgetäre Beiträge finanziert und somit nicht automatisch evaluiert. Die einzige Möglichkeit, die Durchführung einer externen Evaluierung sicherzustellen, besteht daher darin, die finanziellen Mittel für eine solche Maßnahme in den Haushalt eines Projekts aufzunehmen. Da jedoch viele Projekte keine vollständige Finanzierung erhalten, gibt es keine Garantie dafür, dass am Ende genügend Mittel für eine abschließende Evaluierung vorhanden sind. Für die meisten Geldgeber ist eine Evaluierung, ebenso wie eine Bedarfsanalyse, nicht unbedingt besonders attraktiv.

Fazit

Der Kapazitätsaufbau stellt einen wichtigen Teil der Arbeit internationaler Organisationen wie der OSZE dar. Sein wesentliches Merkmal und gleichzeitig

sein Ziel ist die Veränderung von Prozessen, Einstellungen, Verhaltensweisen oder sogar Denkweisen, um einen Rahmen zu schaffen, in dem sich Akteure auf der Empfängerseite mit bestimmten Themen auseinandersetzen. Sein Hauptziel besteht somit letztendlich darin, eine langfristige Wirkung zu erreichen. Es gibt mehrere wichtige Elemente, die die Effektivität solcher Bemühungen gewährleisten können. Dazu gehören insbesondere die Gewährleistung, dass die Empfänger engagiert sind und für die Projekte Eigenverantwortung übernehmen, die langfristige Nachhaltigkeit, die Anpassung der Maßnahmen an die Bedürfnisse, Bedingungen und Kontexte der Empfänger sowie die Koordination und Kooperation zwischen der durchführenden Organisation und anderen wichtigen Akteuren in einem bestimmten Themenbereich und einem bestimmten geographischen Gebiet.

Wie das oben geschilderte Beispiel eines regionalen Projekts zum Aufbau von Kapazitäten zur Bekämpfung von Cyberkriminalität in Südosteuropa gezeigt hat, ist die OSZE gut aufgestellt, ihre Teilnehmerstaaten beim Aufbau ihrer Kapazitäten zur Bewältigung der aktuellen Sicherheitsbedrohungen und -herausforderungen effektiv zu unterstützen. Die wichtigsten Pluspunkte der Organisation in diesem Zusammenhang sind ihr kooperativer und multidimensionaler Sicherheitsansatz, ihre geographische Reichweite, ihre starke physische Präsenz in vielen strategisch wichtigen Regionen wie Südosteuropa, Osteuropa und Zentralasien sowie ihr umfangreiches Netz internationaler Partnerschaften. All dies sind wichtige Elemente, die einen effektiven und erfolgreichen Kapazitätsaufbau erleichtern können.

Gleichzeitig sollte man sich dessen bewusst sein, dass die OSZE in diesem Bereich vor mehreren Herausforderungen steht. Diese hängen hauptsächlich damit zusammen, dass es an einer vorhersehbaren und konstanten Finanzierung mangelt, was eine starke Abhängigkeit von freiwilligen Beiträgen und eine hohe Fluktuation des Personals der Organisation zur Folge hat und außerdem dazu geführt hat, dass keine systematische Evaluierung stattfindet. Man könnte allerdings einwenden, dass diese Defizite behoben werden könnten, wenn unter den OSZE-Teilnehmerstaaten genügend politischer Wille dazu bestünde. Einige dieser Probleme werden auch vom neuen OSZE-Generalsekretär Thomas Greminger in seiner Reformagenda „*Fit for Purpose*“ aufgegriffen.

Angesichts der zunehmenden Komplexität, Vernetzung und Interdependenz des internationalen Sicherheitsumfelds ist in den nächsten Jahren ein zunehmender Bedarf an Unterstützung beim Kapazitätsaufbau zu erwarten. Die OSZE ist gut dafür gerüstet, ihren Teilnehmerstaaten diese Art von Unterstützung zu gewährleisten und so zum Aufbau stabiler Gesellschaften beizutragen, die auf die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen vorbereitet sind.

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

Europäischer Wirtschaftsraum (EWR)

Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA)

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU)

Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS)

Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat

Euro-arktischer Barentsrat

Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter

Nordischer Rat

Rat der Ostseestaaten (CBSS)

Kooperationsrat für Südosteuropa (RCC)

Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP)

Mitteeuropäisches Freihandelsabkommen (CEFTA)

Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC)

Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA)/USA-Mexiko-Kanada-Abkommen (USMCA)¹

¹ Das USMCA wurde am 30. November 2018 unterzeichnet, ist jedoch noch nicht ratifiziert.

Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ)
SOZ-Beobachter
SOZ-Dialogpartner

Quellen:

OECD: www.oecd.org

Europarat: www.coe.int

NATO: www.nato.int

EU: europa.eu

EWR: <http://www.efta.int/eea>

GUS: www.cis.minsk.by

EAWU: www.eaeunion.org

OVKS: www.odkb-csto.org

Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat: www.baltasam.org

Euro-arktischer Barentsrat: www.beac.st

Nordischer Rat: www.norden.org

CBSS: www.cbss.org

Kooperationsrat für Südosteuropa: www.rcc.int

CEFTA: www.cefta.int

ZEI: www.ceinet.org

BSEC: www.bsec-organization.org

NAFTA: www.naftanow.org

SOZ: www.sectesco.org

Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen¹

1. Albanien

Beitrittsdatum: Juni 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent² (OSZE-Rang: 40)³

Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 46)⁴

Bevölkerung: 3.057.220 (OSZE-Rang: 41)⁵

*BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar*⁶: 4.538

BIP-Wachstum: 3,8 Prozent (OSZE-Rang: 22)⁷

Streitkräfte (aktive): 8.000 (OSZE-Rang: 43)⁸

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2009), EAPR, EU-Bewerberland, RCC, SEECP, CEFTA, ZEI (1996), BSEC.

2. Andorra

Beitrittsdatum: April 1996

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 468 km² (52)

Bevölkerung: 85.708 (53)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 39.147

BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (42)

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1994), Sondervereinbarungen mit der EU (1990, 2004)⁹.

3. Armenien

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 29.743 km² (45)

Bevölkerung: 3.038.217 (42)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 3.937

1 Bearbeitet von Jochen Rasch.

2 Daraus ergeben sich insgesamt 100,055 Prozent.

3 Von 57 Ländern.

4 Von 57 Ländern.

5 Von 57 Ländern.

6 Angaben in derzeitigen US-Dollar (Stand: 2018) werden durch Umrechnung aus der Inlandswährung in US-Dollar nach dem offiziellen Umrechnungskurs für das betreffende Jahr gewonnen. Siehe: The World Bank, World Development Report 2002, Washington, D.C., 2002. Aufgrund der Unvergleichbarkeit der Daten aus verschiedenen Jahren unternehmen wir hier kein Ranking.

7 Von 54 Ländern.

8 Von 54 Ländern.

9 1990 Vereinbarung über eine Zollunion (für industrielle Erzeugnisse), 2004 (begrenzte) Kooperationsvereinbarung. Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2050/andorra-and-eu_en.

BIP-Wachstum: 7,5 Prozent (2)
Streitkräfte (aktive): 44.800 (17)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), Abkommen zwischen der EU und Armenien über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft (2017)¹⁰, GUS (1991), EAWU, OVKS, BSEC, SOZ-Dialogpartner.

4. Aserbaidtschan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 86.600 km² (29)
Bevölkerung: 10.046.516 (20)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 4.132
BIP-Wachstum: 0,1 Prozent (53)
Streitkräfte (aktive): 66.950 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der EU und Aserbaidtschan (1999)¹¹, GUS (1991), BSEC, SOZ-Dialogpartner.

5. Belarus

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)
Fläche: 207.600 km² (20)
Bevölkerung: 9.527.543 (23)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 5.726
BIP-Wachstum: 2,4 Prozent (36)
Streitkräfte (aktive): 45.350 (16)
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 km² (44)
Bevölkerung: 11.570.762 (16)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 43.324
BIP-Wachstum: 1,7 Prozent (47)
Streitkräfte (aktive): 28.800 (24)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958).

10 Das Abkommen zwischen der EU und Armenien über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft (CEPA) wurde am 24. November 2017 unterzeichnet. Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/896/armenia-and-eu_en.

11 Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/916/azerbaijan-and-eu_en.

7. Bosnien und Herzegowina

Beitrittsdatum: April 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 51.197 km² (37)

Bevölkerung: 3.849.891 (38)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 5.181

BIP-Wachstum: 3 Prozent (29)

Streitkräfte (aktive): 10.500 (39)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2002), EAPR, PfP (2006), Antrag auf EU-Mitgliedschaft (2016)¹², RCC, SEECP, CEFTA, ZEI (1992).

8. Bulgarien

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent (26)

Fläche: 110.879 km² (24)

Bevölkerung: 7.057.504 (28)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 8.032

BIP-Wachstum: 3,6 Prozent (24)

Streitkräfte (aktive): 31.300 (21)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1992), NATO (2004), EAPR, EU (2007), RCC, SEECP, ZEI (1996), BSEC.

9. Dänemark

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,1 Prozent (14)

Fläche: 43.094 km² (40)

Bevölkerung: 5.809.502 (30)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 56.308

BIP-Wachstum: 2,2 Prozent (40)

Streitkräfte (aktive): 16.100 (34)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), RCC.

10. Deutschland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)

Fläche: 357.022 km² (13)

Bevölkerung: 80.457.737 (4)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 44.470

12 Bosnien und Herzegowina hat seinen Antrag auf EU-Mitgliedschaft am 15. Februar 2016 offiziell eingereicht. Siehe: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/bosnia-herzegovina>.

BIP-Wachstum: 2,2 Prozent (40)
Streitkräfte (aktive): 178.600 (6)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G7 (1975), OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1955), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsratsrat-Beobachter, CBSS (1992), RCC.

11. Estland

Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 45.228 km² (39)
Bevölkerung: 1.244.288 (47)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 19.705
BIP-Wachstum: 4,9 Prozent (12)
Streitkräfte (aktive): 6.600 (46)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2010), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992).

12. Finnland

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,85 Prozent (16)
Fläche: 338.145 km² (14)
Bevölkerung: 5.537.364 (31)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 45.703
BIP-Wachstum: 2,6 Prozent (34)
Streitkräfte (aktive): 21.500 (30)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1969), Europarat (1989), EAPR, Pfp (1994), EU (1995), Euro-arktischer Barentsratsrat, Nordischer Rat (1955), CBSS (1992), RCC.

13. Frankreich

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 643.801 km² (7)
Bevölkerung: 67.364.357 (5)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 38.477
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (45)
Streitkräfte (aktive): 202.700 (5)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G7 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsratsrat-Beobachter, RCC.

14. Georgien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 69.700 km² (33)¹³

Bevölkerung: 4.926.087 (36)¹⁴

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 4.078

BIP-Wachstum: 5 Prozent (10)

Streitkräfte (aktive): 20.650 (32)¹⁵

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1999), EAPR, PfP (1994), EU-Assoziierungsabkommen, und DCFTA¹⁶, BSEC.

15. Griechenland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)

Fläche: 131.957 km² (23)

Bevölkerung: 10.761.523 (17)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 18.613

BIP-Wachstum: 1,4 Prozent (50)

Streitkräfte (aktive): 141.350 (9)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU (1981), RCC, SEECP, BSEC.

16. Großbritannien und Nordirland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)

Fläche: 243.610 km² (18)

Bevölkerung: 65.105.246 (6)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 39.720

BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (45)

Streitkräfte (aktive): 150.250 (8)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G7 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973)¹⁷, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, RCC.

-
- 13 Abchasien: 8.665 km²; siehe: http://mfaapsny.org/en/helpful-information/general_information; Südossetien: 3.900 km²; siehe: <http://www.mfa-rso.su>.
- 14 Abchasien: 243.936 (1. Januar 2017); siehe: http://ugsra.org/ofitsialnaya-statistika.php?ELEMENT_ID=142; Südossetien: 53,532 (Zensus Oktober 2015); siehe: <http://ugosstat.ru/wp-content/uploads/2017/06/Itogi-perepisi-RYUO.pdf> (S. 11).
- 15 Gebiete, in denen die Regierung keine effektive Kontrolle ausübt: 7.000 russische Soldaten.
- 16 Das EU-Assoziierungsabkommen trat einschließlich des DFCTA am 1. Juli 2016 in Kraft. Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1237/georgia-and-eu_en.
- 17 Großbritannien will die EU offiziell am 29. Mai 2019 verlassen.

17. Heiliger Stuhl

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 0,44 km² (57)

Bevölkerung: 1.000 (57)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: k.A.

BIP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (aktive): 110 (52)¹⁸

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine.

18. Irland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,75 Prozent (21)

Fläche: 70.273 km² (32)

Bevölkerung: 5.068.050 (35)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 69.331

BIP-Wachstum: 7,8 Prozent (1)

Streitkräfte (aktive): 9.100 (41)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, Pfp (1999), EU (1973), RCC.

19. Island

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 103.000 km² (25)

Bevölkerung: 343.518 (52)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 70.057

BIP-Wachstum: 3,6 Prozent (24)

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1949), EAPR, EWR (1994)¹⁹, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1995).

20. Italien

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)

Fläche: 301.340 km² (17)

Bevölkerung: 62.246.674 (7)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 31.953

BIP-Wachstum: 1,5 Prozent (48)

18 Sollstärke 110 Schweizer Gardisten, siehe: http://www.vatican.va/roman_curia/swiss_guard/500_swiss/documents/rc_gsp_20060121_informazioni_it.html.

19 Im März 2015 ersuchte die isländische Regierung darum, „Island nicht als Kandidatenland für den EU-Beitritt zu betrachten“. Unter: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/iceland_en (eigene Übersetzung).

Streitkräfte (aktive): 174.500 (7)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G7 (1975), OECD (1962), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, RCC, ZEI (1989).

21. Kanada

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,53 Prozent (7)
Fläche: 9.984.670 km² (2)
Bevölkerung: 35.881.659 (11)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 45.032
BIP-Wachstum: 3 Prozent (29)
Streitkräfte (aktive): 63.000 (14)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G7 (1976), OECD (1961), NATO (1949), CETA²⁰, EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, RCC, NAFTA/USMCA.

22. Kasachstan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,36 Prozent (28)
Fläche: 2.724.900 km² (4)
Bevölkerung: 18.744.548 (14)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 8.837
BIP-Wachstum: 4 Prozent (19)
Streitkräfte (aktive): 39.000 (18)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), Abkommen über eine verstärkte Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der EU und Kasachstan²¹, GUS (1991), Eurasische Wirtschaftsunion, OVKS, SOZ.

23. Kirgisistan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 199.951 km² (21)
Bevölkerung: 5.849.296 (29)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 1.220
BIP-Wachstum: 4,6 Prozent (13)
Streitkräfte (aktive): 10.900 (38)

20 Die vorläufige Anwendung des Abkommens begann am 21. September 2017. Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/640/canada-and-eu_en.

21 Das Abkommen über eine verstärkte Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der EU und Kasachstan (EPCA) wurde am 21. Dezember 2015 unterzeichnet. Am 1. Mai 2016 traten die meisten Kapitel des Bereichs Handel und Wirtschaft in Kraft. Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1367/kazakhstan-and-eu_en.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der EU und Kirgisistan (1999)²², GUS (1991), Eurasische Wirtschaftsunion, OVKS, SOZ.

24. Kroatien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 56.594 km² (36)

Bevölkerung: 4.270.480 (37)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 13.295

BIP-Wachstum: 2,8 Prozent (32)

Streitkräfte (aktive): 15.650 (36)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), NATO (2009), EAPR, EU (2013), RCC, SEECP, ZEI (1992).

25. Lettland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 64.589 km² (35)

Bevölkerung: 1.923.559 (46)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 15.594

BIP-Wachstum: 4,5 Prozent (15)

Streitkräfte (aktive): 5.310 (47)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2016), Europarat (1995), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992), RCC.

26. Liechtenstein

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 160 km² (54)

Bevölkerung: 38.547 (54)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 168.146²³

BIP-Wachstum: -1,2 (2009)²⁴

Streitkräfte (aktive): keine²⁵

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1978), EWR (1995).

22 Im Dezember 2017 nahmen die EU und Kirgisistan Verhandlungen über ein neues Abkommen über eine verstärkte Partnerschaft und Zusammenarbeit auf. Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1397/kyrgyz-republic-and-eu_en.

23 2015.

24 2009.

25 1868 wurde das Militär aufgelöst. Siehe: <https://web.archive.org/web/20140401170303/http://www.liechtenstein.li/index.php?id=60>.

27. Litauen

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 65.300 km² (34)

Bevölkerung: 2.793.284 (43)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 16.681

BIP-Wachstum: 3,8 Prozent (22)

Streitkräfte (aktive): 18.350 (33)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2018), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), Baltische Versammlung/Baltischer Ministerrat, CBSS (1992).

28. Luxemburg

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,47 Prozent (27)

Fläche: 2.586 km² (51)

Bevölkerung: 605.764 (50)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 104.103

BIP-Wachstum: 2,3 Prozent (37)

Streitkräfte (aktive): 900 (51)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958).

29. Malta

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 316 km² (53)

Bevölkerung: 449.043 (51)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 26.946

BIP-Wachstum: 6,4 Prozent (7)

Streitkräfte (aktive): 1.950 (49)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1965), EAPR, PfP (1995/2008²⁶), EU (2004).

30. Mazedonien, Ehemalige jugoslawische Republik

Beitrittsdatum: Oktober 1995

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 25.713 km² (47)

Bevölkerung: 2.118.945 (44)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 5.443

BIP-Wachstum: 0 Prozent (54)

26 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>.

Streitkräfte (aktive): 8.000 (43)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, Pfp (1995), EU-Bewerberland²⁷, RCC, SEECP, CEFTA, ZEI (1993).

31. Moldau

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 33.851 km² (43)²⁸
Bevölkerung: 3.437.720 (39)²⁹
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 2.290
BIP-Wachstum: 4,5 Prozent (15)
Streitkräfte (aktive): 5.150 (48)³⁰
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, Pfp (1994), EU-Assoziierungsabkommen, GUS (1991), RCC, SEECP, CEFTA, ZEI (1996), BSEC.

32. Monaco

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 2,00 km² (56)
Bevölkerung: 30.727 (56)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 162.009³¹
BIP-Wachstum: 10,0 (2008)³²
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2004), Zollgebiet der EU.³³

33. Mongolei

Beitrittsdatum: November 2012
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 1.564.116 km² (5)
Bevölkerung: 3.103.428 (40)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 3.735
BIP-Wachstum: 5,9 Prozent (8)
Streitkräfte (aktive): 9.700 (40)

27 Siehe: https://eeas.europa.eu/delegations/former-yugoslav-republic-macedonia_en/1457/The%20Former%20Yugoslav%20Republic%20of%20Macedonia%20and%20the%20EU.

28 Transnistrien: 4.163 km². Siehe: http://mfa-pmr.org/en/about_republic.

29 Transnistrien: 555.347 (Zensus 2004). Siehe: <https://web.archive.org/web/20070217072904/http://pridnestrovie.net/2004census.html>.

30 Transnistrien: 1.500 russische Soldaten (geschätzt; einschließlich 441 Peacekeeper).

31 2011.

32 2008.

33 Monaco gehört zum Zollgebiet der EU. Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2290/monaco-and-eu_en.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Globaler Partner der NATO, SOZ-Beobachter.

34. Montenegro

Beitrittsdatum: Juni 2006

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 13.812 km² (49)

Bevölkerung: 614.249 (49)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 7.670

BIP-Wachstum: 4,3 Prozent (17)

Streitkräfte (aktive): 1.950 (49)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2007), NATO (2017), EAPR, EU-Bewerberland³⁴, RCC, SEECP, CEFTA, ZEI (2006).

35. Niederlande

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,36 Prozent (9)

Fläche: 41.543 km² (41)

Bevölkerung: 17.151.228 (15)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 48.223

BIP-Wachstum: 3,2 Prozent (27)

Streitkräfte (aktive): 35.410 (20)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), Euro-arktischer-Barentsrats-Beobachter.

36. Norwegen

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent (15)

Fläche: 323.802 km² (15)

Bevölkerung: 5.372.191 (34)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 75.505

BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (42)

Streitkräfte (aktive): 23.950 (27)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EWR (1996), Euro-arktischer Barentsratsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), RCC.

37. Österreich

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,51 Prozent (13)

Fläche: 83.871 km² (30)

Bevölkerung: 8.793.370 (25)

34 Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27529/montenegro-and-eu_en.

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 47.291
BIP-Wachstum: 3 Prozent (29)
Streitkräfte (aktive): 22.400 (29)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1956), EAPR, PfP (1995), EU (1995), RCC, ZEI (1989).

38. Polen

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,35 Prozent (17)
Fläche: 312.685 km² (16)
Bevölkerung: 38.420.687 (10)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 13.812
BIP-Wachstum: 4,6 Prozent (13)
Streitkräfte (aktive): 105.000 (11)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1991), NATO (1999), EAPR, EU (2004), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), RCC, ZEI (1991).

39. Portugal

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)
Fläche: 92.090 km² (27)
Bevölkerung: 10.355.493 (19)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 21.136
BIP-Wachstum: 2,7 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 30.500 (22)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1976), NATO (1949), EAPR, EU (1986).

40. Rumänien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 238.391 km² (19)
Bevölkerung: 21.457.116 (13)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 10.814
BIP-Wachstum: 6,9 Prozent (5)
Streitkräfte (aktive): 69.300 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2007), RCC, SEECP, ZEI (1996), BSEC.

41. Russische Föderation

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 6 Prozent (6)
Fläche: 17.098.242 km² (1)

Bevölkerung: 142.122.776 (2)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 10.743
BIP-Wachstum: 1,5 Prozent (48)
Streitkräfte (aktive): 900.000 (2)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), EAPR, PfP (1994), NATO-Russland-Rat (2002)³⁵, 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 km² (55)
Bevölkerung: 33.779 (55)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 49.664
BIP-Wachstum: 1,2 Prozent (51)
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1988).

43. Schweden

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,24 Prozent (10)
Fläche: 450.295 km² (11)
Bevölkerung: 10.040.995 (21)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 53.442
BIP-Wachstum: 2,3 Prozent (37)
Streitkräfte (aktive): 29.750 (23)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1994), EU (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), RCC.

44. Schweiz

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,81 Prozent (12)
Fläche: 41.277 km² (42)
Bevölkerung: 8.292.809 (27)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 80.190
BIP-Wachstum: 1,1 Prozent (52)
Streitkräfte (aktive): 20.950 (31)

35 Im April 2014 suspendierte die NATO die gesamte praktische Zusammenarbeit mit Russland. Der politische Dialog wurde im NATO-Russland-Rat nur auf Botschafterebene und höher fortgesetzt. 2018 haben zwei Treffen des NATO-Russland-Rats stattgefunden. Siehe: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_50091.htm.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen (2016 zurückgezogen)³⁶, RCC.

45. Serbien

Beitrittsdatum: November 2000³⁷

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,14 Prozent (39)

Fläche: 88.361 km² (28)³⁸

Bevölkerung: 8.985.702 (24)³⁹

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 5.900⁴⁰

BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (42)⁴¹

Streitkräfte (aktive): 28.150 (25)⁴²

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2003), EAPR, PfP (2006), EU-Bewerberland, RCC, SEECP, CEFTA, ZEI (1989/2000), BSEC.

46. Slowakische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (30)

Fläche: 49.035 km² (38)

Bevölkerung: 5.445.040 (32)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 17.605

BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (26)

Streitkräfte (aktive): 15.850 (35)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2000), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), RCC, ZEI (1990/1993).

47. Slowenien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,22 Prozent (32)

Fläche: 20.273 km² (48)

Bevölkerung: 2.102.126 (45)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 23.597

BIP-Wachstum: 5 Prozent (10)

Streitkräfte (aktive): 7.250 (45)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2010), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, EU (2004), RCC, SEECP, ZEI (1992).

36 Die Schweiz zog ihren Antrag auf Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 20. Mai 1992 am 27. Juli 2016 formal zurück. Siehe: https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/fr/documents/bundesrat/160727-Lettre-retrait-adhesion-CH_fr.pdf.

37 Die Bundesrepublik Jugoslawien war vom 7. Juli 1992 bis zum 10. November 2000 von der Mitarbeit in der OSZE suspendiert.

38 Diese Angabe beinhaltet die Fläche des Kosovo (10.887 km²).

39 Diese Angabe beinhaltet die Bevölkerung des Kosovo (1.907.592).

40 Diese Angabe nimmt das Kosovo aus.

41 Diese Angabe nimmt das Kosovo aus.

42 Sicherheitskräfte des Kosovo: 2.500.

48. Spanien

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,58 Prozent (8)

Fläche: 505.370 km² (9)

Bevölkerung: 49.331.076 (8)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 28.157

BIP-Wachstum: 3,1 Prozent (28)

Streitkräfte (aktive): 121.200 (10)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1977), NATO (1982), EAPR, EU (1986), RCC.

49. Tadschikistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 144.100 km² (22)

Bevölkerung: 8.604.882 (26)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 801

BIP-Wachstum: 7,1 Prozent (4)

Streitkräfte (aktive): 8.800 (42)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (2002), GUS (1991), OVKS, SOZ.

50. Tschechische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,57 Prozent (25)

Fläche: 78.867 km² (31)

Bevölkerung: 10.686.269 (18)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 20.368

BIP-Wachstum: 4,3 Prozent (17)

Streitkräfte (aktive): 23.200 (28)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1995), Europarat (1993), NATO (1999), EAPR, EU (2004), RCC, ZEI (1990/1993).

51. Türkei

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,01 Prozent (18)

Fläche: 783.562 km² (6)

Bevölkerung: 81.257.239 (3)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 10.541

BIP-Wachstum: 7,4 Prozent (3)

Streitkräfte (aktive): 355.200 (3)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1952), EAPR, EU-Bewerberland⁴³, RCC, SEECP, BSEC, SOZ-Dialogpartner.

52. Turkmenistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 488.100 km² (10)

Bevölkerung: 5.411.012 (33)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 7.356

BIP-Wachstum: 6,5 Prozent (6)

Streitkräfte (aktive): 36.500 (19)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

53. Ukraine

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,68 Prozent (22)

Fläche: 603.550 km² (8)⁴⁴

Bevölkerung: 43.952.299 (9)⁴⁵

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 2.640

BIP-Wachstum: 2,5 Prozent (35)

Streitkräfte (aktive): 204.000 (4)⁴⁶

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission (1997), EU-Assoziierungsabkommen und DCFTA⁴⁷, GUS (1991), ZEI (1996), BSEC.

54. Ungarn

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)

Fläche: 93.028 km² (26)

Bevölkerung: 9.825.704 (22)

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 14.225

43 Die Beitrittsgespräche mit der Türkei sind derzeit zum Erliegen gekommen. Siehe: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/turkeys-eu-membership-bid-set-to-enter-ice-age>.

44 Einschließlich der Krim, Sewastopols und der Gebiete, in denen die Regierung keine effektive Kontrolle ausübt.

45 Geschätzte Bevölkerung am 1. Oktober 2018: 42.220.824 (ohne Krim und Sewastopol; über die Gebiete, in denen die Regierung keine effektive Kontrolle ausübt, liegen keine Informationen vor). Siehe: http://database.ukrcensus.gov.ua/Pxweb2007/eng/news/op_popul_e.asp

46 Außerdem: paramilitärische Kräfte: Ukraine 88.000; separatistische Kräfte: Donezk 20.000 (geschätzt), Luhansk 14.000 (geschätzt); ausländische Kräfte: Donezk und Luhansk 3.000 (berichtet); russische Streitkräfte: Krim 28.000.

47 Das EU-Assoziierungsabkommen trat am 1. September 2017 in Kraft, das DCFTA wird seit dem 1. Januar 2016 provisorisch angewendet. Siehe: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/1937/ukraine-and-eu_en.

BIP-Wachstum: 4 Prozent (19)
Streitkräfte (aktive): 27.800 (26)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1990), NATO (1999), EAPR, EU (2004), RCC, ZEI (1989).

55. USA

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 11,5 Prozent (1)
Fläche: 9.833.517 km² (3)
Bevölkerung: 329.256.465 (1)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 59.532
BIP-Wachstum: 2,3 Prozent (37)
Streitkräfte (aktive): 1.348.400 (1)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G7 (1975), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, RCC, NAFTA/USMCA.

56. Usbekistan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,35 Prozent (29)
Fläche: 447.400 km² (12)
Bevölkerung: 30.023.709 (12)
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 1.504
BIP-Wachstum: 5,3 Prozent (9)
Streitkräfte (aktive): 48.000 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), SOZ.

57. Zypern

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 9.251 km² (50)⁴⁸
Bevölkerung: 1.237.088 (48)⁴⁹
BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar: 25.234
BIP-Wachstum: 3,9 Prozent (21)
Streitkräfte (aktive): 15.000 (37)⁵⁰
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1961), EU (2004).

(Quellen: siehe nächste Seite)

48 Griechischer Teil: 5.896 km², türkischer Teil: 3.355 km².

49 Griechischer und türkischer Teil zusammen.

50 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/1293/Corr.1, 17.12.2015.
<https://www.osce.org/de/permanent-council/387353?download=true>*

Fläche:

https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2147.txt

Bevölkerung:

(Schätzungen für Juli 2018) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/335rank.html>

BIP pro Kopf in derzeitigen US-Dollar:

*(soweit nicht anders angegeben Angaben für 2017)
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/countries>*

BIP-Wachstum:

*(soweit nicht anders angegeben Angaben für 2017)
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries>*

Streitkräfte (aktive):

*International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), *The Military Balance 2017*, London 2015*

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2017/2018

2017

6. September OSZE-Vorsitz/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA): Abschlussstagung des 25. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforums: „Die Wirtschaft begrünen und Sicherheitspartnerschaften in der OSZE aufbauen“, Prag
- 11.-22. September OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR): Implementierungstreffen der menschlichen Dimension, Warschau
14. September OCEEA/Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE): Jährliches Treffen der Aarhus-Zentren, Budva
- 26.-27. September OSZE-Vorsitz/OSZE-Sekretariat, Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (TNTD)/Referat Strategische Polizeiangelegenheiten (SPMU): Jahrestreffen von OSZE-Polizeixperten unter dem Titel „Verbrechen soll sich nicht auszahlen: illegale Kapitalflüsse und Einziehung krimineller Erträge. Bekämpfung von Finanzerträgen krimineller Netzwerke“, Wien
- 28.-29. September TNTD: OSZE-weites Seminar über den Austausch von Passagierdaten, Wien
- 3.-5. Oktober Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE OSZE-: 16. Herbsttagung: „Die Sicherheit in der OSZE-Region: neue Herausforderungen, neue Aufgaben“, Andorra
- 9.-11. Oktober OSZE-Mission in Skopje: Sechste Regionalkonferenz über Hasskriminalität in Südosteuropa, Skopje
9. Oktober Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit (RFOM): Zyperndialog, Nikosia
11. Oktober OSZE-Vorsitz/BDIMR: Seminar zur menschlichen Dimension zu Kinderrechten mit einem Schwerpunkt auf Kindern in Gefährdungslagen, Warschau
13. Oktober OSZE-Vorsitz/Vorsitz des Europarats (CoE)/RFOM: Konferenz über die Rolle und Verantwortung von Internet-Vermittlern, Wien
- 18.-19. Oktober RFOM: 19. Medienkonferenz in Zentralasien: „Offener Journalismus in Zentralasien“, Taschkent
20. Oktober Österreichische Task Force zur Bekämpfung des Menschenhandels/Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels

- (OSR/CTHB)/Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation (VIDC)/Internationale Organisation für Migration (IOM): Konferenz zum Thema „Menschenhandel in Konflikt- und Krisensituationen“, Wien
- 24.-25. Oktober OSZE-Sekretariat: OSZE-Mittelmeerkonferenz, Palermo
2. November RFOM: 16. Treffen von Vertretern von Medienorganisationen aus der Russischen Föderation und der Ukraine, Wien
- 2.-3. November OSZE-Vorsitz/RFOM/BDIMR: Zweites Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema „Die Rolle von freien Medien im Konzept der vernetzten Sicherheit“, Wien
3. November OSZE-Vorsitz: Konferenz des Vorsitizes über Cybersicherheit, Wien
- 16.-17. November OSZE-Vorsitz/Hoher Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM)/BDIMR: Drittes Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema „Zugang zur Justiz als Schlüsselement der Rechtsstaatlichkeit“, Wien
24. November OSZE-Sekretariat/Abteilung Genderfragen: Expertentreffen des Netzwerks MenEngage, Wien
5. Dezember BDIMR/Zentraleuropäische Universität (CEU): Kapazitätsbildende Veranstaltung zu Menschenrechten und Kommunikation, Budapest
- 7.-8. Dezember OSZE-Vorsitz: 24. Treffen des OSZE-Ministerrats, Wien
18. Dezember IOM/OSZE: 2017 Internationaler Tag der Migranten: „Perzeption ist nicht die Realität – Auf dem Weg zu einem neuen Narrativ der Migration“, Wien

2018

1. Januar Italien übernimmt den OSZE-Vorsitz von Deutschland. Italiens Außenminister Angelino Alfano wird Amtierender Vorsitzender.
11. Januar OSZE-Vorsitz: Der Amtierende Vorsitzende stellt in einer Rede vor dem Ständigen Rat die Prioritäten des italienischen Vorsitizes für das Jahr 2018 vor; Wien
- 22.-23. Januar OSZE-Vorsitz/OCEEA: 1. Vorbereitungstreffen des 26. Wirtschafts- und Umweltforums „Förderung von wirtschaftlichem Fortschritt und Sicherheit im OSZE-Raum

	durch Innovation, Entwicklung des Humankapitals sowie gute Regierungs- und Unternehmensführung“, Wien
29. Januar	OSZE Vorsitz: Internationale Konferenz über die Verantwortung von Staaten, Institutionen und Einzelpersonen im Kampf gegen Antisemitismus im OSZE-Raum, Rom
12.-16. Februar	OSCE/Büro der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen (UNODA): Fortbildungskurs „Frauen für den Frieden: Konfliktverhütung und –lösung durch Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung im OSZE-Raum“, Wien
22. Februar	RFOM: 17. Treffen von Vertretern von Medienorganisationen aus der Russischen Föderation und der Ukraine, Wien
15. März	BDIMR/Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC)/Einheit der Vereinten Nationen für die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung von Frauen (UN Women)/Equality Now/Koalition gegen Frauenhandel (CATW): Nebenveranstaltung „#MeToo‘ say survivors: Human rights, gender, and trafficking in human beings“, New York
16.-17. April	BDIMR: Konferenz zur Förderung der politischen Teilhabe von Frauen mit Behinderungen, Wien
23.-24. April	OSR/CTHB: Konferenz unter dem Motto „Jeder spielt eine Rolle. Wie man gemeinsam etwas bewirken kann“, Wien
10.-11. Mai	OSZE-Vorsitz/TNTD: OSZE-weite Konferenz gegen Terrorismus 2018, Rom
10.-11. Mai	RFOM/OSZE-Mission in Skopje: Südosteuropa-Medienkonferenz, Struga
24.-25. Mai	OSZE-Vorsitz/OCEEA: 2. Vorbereitungstreffen des 26. Wirtschafts- und Umweltforums „Förderung von wirtschaftlichem Fortschritt und Sicherheit im OSZE-Raum durch Innovation, Entwicklung des Humankapitals sowie gute Regierungs- und Unternehmensführung“, Venedig
28.-29. Mai	OSZE-Vorsitz/BDIMR/OSR/CTHB: Erstes Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema „Kinderhandel – von der Verhütung zum Schutz“, Wien
31. Mai	HKNM/Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights/Norwegian Centre for Human Rights an der Universität Oslo zum Thema „Sprachenpolitik und Konfliktverhütung“, Oslo

14. Juni	RFOM: Internationaler Workshop zur Zusammenarbeit von Sonder- und Strafverfolgungsbehörden mit den Medien, Warschau
26.-28. Juni	OSZE-Vorsitz: Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, Wien
2.-3. Juli	OSZE-Vorsitz/BDIMR: Zweites Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, Wien
7.-11. Juli	OSZE-PV: 27. Jahrestagung: „Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen: Die Rolle der Parlamente“, Berlin
9.-15. Juli	BDIMR/European Consortium for Political Research (ECPR)/Kardinal-Stefan-Wyszynski-Universität in Warschau/Centre for the Study of Parties and Democracy: Erste ECPR/BDIMR Sommerschule zum Thema „Politische Parteien und Demokratie“, Warschau
9.-11. Juli	RFOM: Zyperndialog - Expertentreffen, Nikosia
15.-16. Juli	HKNM/Regionalbehörden der Region Friuli-Venezia Giulia/Gemeinde Udine/OSZE-Vorsitz: Zehnter Jahrestag der Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen, Udine
18.-19. Juli	RFOM: 15. Südkaukasus-Medienkonferenz zum Thema „Qualitätsjournalismus für vertrauenswürdig und glaubwürdige Informationen“, Tiflis

Literaturauswahl zur OSZE 2017/2018

Dokumente

- ENVSEC*, Climate Change and Security in Central Asia, The Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Tajikistan, Turkmenistan and the Republic of Uzbekistan, Regional Assessment, [Wien 2017].
- ENVSEC*, Climate Change and Security in Eastern Europe, Republic of Belarus, Republic of Moldova, Ukraine, Regional Assessment, [Wien 2017].
- ENVSEC*, Climate Change and Security in the South Caucasus, Republic of Armenia, Republic of Azerbaijan and Georgia, Regional Assessment, [Wien 2017].
- ENVSEC*, Implementation Plan for the Strategic Framework for Adaptation to Climate Change in the Dniester River Basin, Genf 2017.
- ODIHR*, Annual Report 2017, Warschau 2018.
- ODIHR*, Challenges and Perspectives on Hate Crime against Migrants, Expert Roundtable, London, United Kingdom, 27-28 February 2018, OSCE/ODIHR Meeting Report, Warschau 2018.
- ODIHR*, Coalition Building for Tolerance and Non-Discrimination: A Practical Guide, Warschau 2018.
- ODIHR*, Comments on the Draft Law on Public Assembly in the Federation of Bosnia and Herzegovina, Warschau 2018.
- ODIHR*, Comments on the Draft Law on Prevention and Protection against Discrimination of the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Warschau 2018.
- ODIHR*, The Death Penalty in the OSCE Area: Background Paper 2018, Warschau 2018.
- ODIHR*, Frameworks for Democracy: An Overview of Legal and Political Provisions for Migrant Political Participation in the OSCE Region, Research Paper, Warschau 2017.
- ODIHR*, Good Practices in Migrant Integration: Trainee's Manual, Warschau 2018.
- ODIHR*, Good Practices in Migrant Integration: Trainer's Manual, Warschau 2018.
- ODIHR*, Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of „Foreign Terrorist Fighters“ within a Human Rights Framework, Warschau 2018.
- ODIHR*, Holocaust Memorial Days: An Overview of Remembrance and Education in the OSCE Region, Warschau 2018.
- ODIHR*, 2017 Human Dimension Implementation Meeting, Consolidated Summary, Warsaw, 11-22 September 2017, Warschau [2018].

- ODIHR*, Local and Central Government Co-Ordination on the Process of Migrant Integration: Good Practices from Selected OSCE Participating States, Policy Study, Warschau 2017.
- ODIHR*, Manual on Joint Crime Training for Police and Prosecutors. Intended for Use in Bulgaria, Warschau 2018.
- ODIHR*, Migrant Political Participation: A Review of Policies and Integration Results in the OSCE Region, Research Paper, Warschau 2017.
- ODIHR*, Opinion on Certain Provisions of the Criminal Code of Bulgaria Pertaining to Bias-Motivated Crime, „Hate Speech“ and Discrimination, Warschau 2018.
- ODIHR*, Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland, Warschau 2017.
- ODIHR*, Opinion on Definition of Torture and Its Absolute Prohibition in Polish Legislation, Warschau 2018.
- ODIHR*, Opinion on Laws Regulating the Funding of Political Parties in Spain, Warschau 2017.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Federal Law on the Support to the National Human Rights Institution of Switzerland, Warschau 2017.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Law of the Republic of Armenia Amending the Law on „Freedom of Conscience and Religious Organizations“, Warschau 2017.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Law of the Republic of Kazakhstan on the Professional Activities of Advocates and Legal Assistance, Warschau 2018.
- ODIHR*, OSCE Human Dimension Seminar Rights of the Child: Children in Situations of Risk, Warsaw, 11-12 October 2017, Warschau 2018, ODIHR.GAL/41/18.
- ODIHR*, Regional Roundtable on Registration of Place of Residence, Tirana, Albania, 30 November 2017, ODIHR Meeting Report, Warschau 2017.
- ODIHR*, Roundtable „Facilitation of Registration of Place of Residence While Preventing Its Misuse“, Kyiv, Ukraine, 28 March 2018, ODIHR Meeting Report, Warschau 2018.
- ODIHR*, Seminar Strengthening Links between Civil Identification and Civil Registration in Ukraine, Kyiv, Ukraine, 7 November 2017, ODIHR Meeting Report, Warschau 2017.
- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting, Freedom of Religion or Belief: Issues, Opportunities, and the Specific Challenges of Combatting Anti-Semitism and Intolerance and Discrimination against Christians, Muslims and Members of Other Religions, 22-23 June 2017, Hofburg, Vienna, Final Report, Wien 2018, PC.SHDM.GAL/1/18.
- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting, The Role of the Free Media in the Comprehensive Approach to Security, 2-3 November 2017, Hofburg, Vienna, Final Report, Wien 2018, PC.SHDM.GAL/2/18.

- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting, Access to Justice as a Key Element of the Rule of Law, 16-17 November 2017, Hofburg, Vienna, Final Report, Wien 2018, PC.SHDM.GAL/3/18.
- ODIHR*, *Contact Point for Roma and Sinti Issues*, Access to Personal Documents for Roma in Ukraine: More Efforts Needed, Warschau 2018.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Armenia Joint Opinion on the Draft Law Amending the Law on Freedom of Conscience and on Religious Organisations, Adopted by the Venice Commission at Its 114th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2018), Straßburg 2018.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Armenia Joint Opinion on the Draft Law on Referendum. Adopted by the Council for Democratic Elections at Its 60th Meeting (Venice, 7 December 2017) and by the Venice Commission at Its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), Straßburg 2017.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Hungary Joint Opinion on the Provisions of the So-Called „Stop Soros“ Draft Legislative Package Which Directly Affect NGOs (In Particular Draft Article 353A of the Criminal Code on Facilitating Illegal Migration), Adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018), Straßburg 2018.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Republic of Moldova Joint Opinion on the Law for Amending and Completing Certain Legislative Acts (Electoral System for the Election of the Parliament). Adopted by the Council for Democratic Elections at its 61st Meeting (Venice, 15 March 2018) and by the Venice Commission at its 114th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2018), Straßburg 2018.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Republic of Moldova Joint Opinion on the Legal Framework of the Republic of Moldova Governing the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns. Adopted by the Council for Democratic Elections at Its 60th Meeting (Venice, 7 December 2017) and by the Venice Commission at Its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), Straßburg 2017.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Romania Joint Opinion on Draft Law No. 140/2017 on Amending Governmental Ordinance No. 26/2000 on Associations and Foundations, Adopted by the Venice Commission at Its 114th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2018), Straßburg 2018.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Ukraine Joint Opinion on Draft Law No. 6674 on Introducing Changes to Some Legislative Acts to Ensure Public Transparency of Information on Finance Activity of Public Associations and of the Use of International Technical Assistance and on Draft Law No. 6675 on Introducing Changes to the Tax Code of Ukraine to Ensure Public Transparency of the Financing of Public Associations and of the Use of International Technical Assistance, Adopted by the

- Venice Commission at Its 114th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2018), Straßburg 2018.
- ODIHR/European Parliament*, Networking and Advocacy Strategies for Human Rights Defenders from Central Asia and South Caucasus, Warschau 2018.
- OSCE*, Annual Report 2017, Wien 2018.
- OSCE, Chairperson in Office's Special Representative on Countering Radicalisation and Violent Extremism*, Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region, [Wien 2017].
- OSCE, Forum for Security Co-operation*, Best Practice Guide: Minimum Standards for National Procedures for the Deactivation of Small Arms and Light Weapons, Wien 2018, FSC.DEL/250/17/Corr.2.
- OSCE, High Commissioner on National Minorities*, The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities & Explanatory Note, Den Haag 2017.
- OSCE, Mission in Kosovo*, Bilingual Legislation in Kosovo, [Prishtinë/Priština] 2018.
- OSCE, Mission in Kosovo*, Language Compliance in Kosovo Police, [Prishtinë/Priština] 2018.
- OSCE, Mission in Kosovo*, Performance and Impact of the Consultative Council for Communities 2015-2016, [Prishtinë/Priština 2017].
- OSCE, Mission in Kosovo/UNFPA Kosovo Office*, A Men's Perspective on Gender Equality in Kosovo. Main Findings from the International Men and Gender Equality Survey (IMAGES), Prishtinë/Priština 2018.
- OSCE, Mission to Bosnia and Herzegovina*, Assessment: Migrant and Refugee Situation in Bosnia and Herzegovina. Overview of the Intervention of Key Actors in the Field, Sarajewo 2018.
- OSCE, Mission to Skopje*, First Interim Report on the Activities and the Cases under the Competence of the Special Prosecutor's Office (SPO), Skopje 2018.
- OSCE, Mission to Skopje*, Improving the Quality of the Public Sector through the Common Assessment Framework (CAF), Skopje 2017.
- OSCE, Mission to Skopje*, Youth Strategy of the Municipality of Kichevo 2017-2022, Skopje 2018.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, 25th Economic and Environmental Forum „Greening the Economy and Building Partnerships for Security in the OSCE Region“, Concluding Meeting, Prague, 6-8 September 2017, Consolidated Summary, Wien 2018, EEF.GAL/24/17/Corr.1.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, 26th Economic and Environmental Forum „Promoting Economic Progress and Security in the OSCE Area through Innovation, Human Capital Development, and Good Public and Corporate Governance“, First

- Preparatory Meeting, Vienna, 22-23 January 2018, Consolidated Summary; Wien 2018, EEF.GAL/10/18.
- OSCE, *Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, 26th Economic and Environmental Forum „Promoting Economic Progress and Security in the OSCE Area through Innovation, Human Capital Development, and Good Public and Corporate Governance“, Second Preparatory Meeting, Venice, 24-25 May 2018, Consolidated Summary, Wien 2018, EEF.GAL/19/18.
- OSCE, *Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*, Compendium of Relevant Reference Materials and Resources on Ethical Sourcing and Prevention of Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation in Supply Chains, Wien 2018.
- OSCE, *Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*, From Reception to Recognition: Identifying and Protecting Human Trafficking Victims in Mixed Migration Flows. A Focus on First Identification and Reception Facilities for Refugees and Migrants in the OSCE Region, Wien 2017.
- OSCE, *Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*, Model Guidelines on Government Measures to Prevent Trafficking for Labour Exploitation in Supply Chains, Wien 2018.
- OSCE, *Prague Office*, OSCE New Releases 2017, Prag 2018.
- OSCE, *Prague Office*, OSCE New Releases 2018, January - June, Prag 2018.
- OSCE, *Project Co-ordinator in Ukraine*, Application of the National Legislation in the Area of Countering Hate Speech, Kiev 2017.
- OSCE, *Representative on Freedom of the Media*, Analysis of the Draft Law Amending the Macedonian Law on Audio and Audiovisual Media Services, [Wien] 2017.
- OSCE, *Representative on Freedom of the Media*, Commentary on Some Provisions of the Draft Law of the Republic of Uzbekistan „On Countering Extremism“, [Wien] 2018.
- OSCE, *Representative on Freedom of the Media*, Comparative Legal Analysis of Ukrainian Regulation of Hate Speech in the Media, Wien 2018.
- OSCE, *Representative on Freedom of the Media*, International Standards and Comparative Approaches on Freedom of Expression and Blocking of Terrorist or Extremist Content Online, Wien 2018.
- OSCE, *Representative on Freedom of the Media*, Legal Analysis on the Draft Code of Audiovisual Media Services of the Republic of Moldova, Wien 2018.
- OSCE, *Representative on Freedom of the Media*, Legal Analysis of the Draft Law of the Republic of Malta to Provide for the Updating of the Regulation of Media and Defamation Matters and for Matters Consequential or Ancillary Thereto, [Wien] 2017.

- OSCE, Representative on Freedom of the Media*, Legal Analysis on the Draft Law of Ukraine on Changes to Some Legislative Acts of Ukraine on Countering Threats to National Security in the Information Sphere, [Wien] 2017.
- OSCE, Representative on Freedom of the Media*, Open Journalism: The Road Travelled and the Road Ahead, Wien 2018.
- OSCE, Representative on Freedom of the Media*, Recommendations on Protecting Media Freedom and Freedom of Expression in the Regulation of Online Content in South East Europe, [Wien] 2018.
- OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre*, Building Sustainable Peace and Democracy: OSCE Experiences in South-Eastern Europe, a Reference Guide, Wien 2018.
- OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre*, Survey of OSCE Field Operations, Wien 2018, SE C.GAL/110/18.
- OSCE, Secretariat, Gender Section*, Combating Violence against Women in the OSCE Region. A Reader on the Situation in the Region, Good Practices and the Way Forward, Updated Edition, Wien, 2017.
- OSCE, Secretariat, Gender Section*, Report on the Evaluation Seminar of the OSCE Mentor Network Programme, [Wien] 2018.
- OSCE, Secretariat, 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, July 2018 Update, Wien 2018.
- UNESCO/ODIHR*, Addressing Anti-Semitism through Education. Guidelines for Policymakers, Warschau 2018.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Helsinki Commission, Briefing: Sea Rescues: Saving Refugees and Migrants on the Mediterranean, December 12, 2017 [Washington, DC] 2017.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Helsinki Commission Report, in Brief: New OSCE Ministerial Council Decision Builds on OSCE PA Best Practices to Fight Child Trafficking and Other Sexual Exploitation of Children, December 22, 2017 [Washington, DC] 2017.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security & Cooperation in Europe: U.S. Helsinki Commission, „Ending the War in Ukraine: Kurt Volker, U.S. Special Representative for Ukraine Negotiations“, Briefing, Tuesday, May 8, 2018, Unofficial Transcript, [Washington, DC] 2018.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Helsinki Commission, Hearing: „Russia’s Occupation of

Georgia and the Erosion of the International Order“, July 17, 2018, Unofficial Transcript, [Washington, DC] 2018.

Monographien und Sammelbände

- Åkermark, Sia Spiliopoulou/Arie Bloed/Ilze Brands Kehris/Rainer Hofmann/Tove Hansen Malloy/Joseph Marko/John Packer/Francesco Palermo/Petra Roter/Markku Suksi (Hrsg.)*, European Yearbook of Minority Issues. Volume 13.2014, Leiden 2017.
- Åkermark, Sia Spiliopoulou/Arie Bloed/Ilze Brands Kehris/Rainer Hofmann/Tove Hansen Malloy/Joseph Marko/John Packer/Francesco Palermo/Petra Roter/Markku Suksi (Hrsg.)*, European Yearbook of Minority Issues. Volume 14.2015, Leiden 2017.
- Åkermark, Sia Spiliopoulou/Florian Bieber/Arie Bloed/Bill Bowring/Ilze Brands Kehris/Rainer Hofmann/Zsuzsa Csergo/Magdalena Dembinska/Rainer Hofmann/Jennifer Jackson Preece/Joseph Marko/Roberta Medda-Windischer/John Packer/Francesco Palermo/Petra Roter/Eduardo Ruiz Vieytez/Peter Rutland/Sherrill Stroschein/Markku Suksi/Alexandra Xanthaki (Hrsg.)*, European Yearbook of Minority Issues. Volume 15.2016, Leiden 2018.
- Benedek, Wolfgang/Philip Czech/Lisa Heschl/Karin Lukas/Manfred Nowak (Hrsg.)*, European Yearbook on Human Rights 2018, Cambridge 2018.
- Bremberg, Niklas*, European Regional Organizations and Climate-Related Security Risks: EU, OSCE and NATO, Solna 2018.
- Burdzy, Anna Marie (Hrsg.)*, Supporting Enhanced Dialogue on Private Military and Security Companies (PMSCs). Analysis of Information Provided to the Annual OSCE Information Exchange, Genf 2018.
- Dienes, Alexandra/Reinhard Krumm (Hrsg.)*, Perceptions of the OSCE in Europe and the USA, Wien 2018.
- Dijkstra, Hylke*, Implementing the Integrated Approach: Investing in Other International Organisations, EU Global Strategy Watch 2, Brüssel 2018.
- Douglas, Nadja/Stefan Wolff*, Economic Confidence-Building Measures and Conflict Settlement: The Case of Transdnistria, Work in Progress 1/2018, Berlin 2018.
- Dworack, Sebastian/Alischa Kugel*, From Behind the Scenes to Center Stage: Enhancing Germany's Role in International Peace Mediation, ZIF Policy Briefing 6/2018, Berlin 2018.
- East European Security Research Initiative Foundation (Hrsg.)*, Threats to Security of Ukraine and Other Countries of the Eastern Partnership Region and Possible Responses: International Expert Survey, [Kiev] 2018.
- Engvall, Johan/Gudrun Persson (Hrsg.)*, Conventional Arms Control. A Way Forward or Wishful Thinking?, Stockholm 2018.

- Evers, Frank*, In Retrospect: Points for Dialogue with Russia in the OSCE Context. Conclusions from Russian Scientific Periodicals 2010-2015, CORE Working Paper 31, Hamburg 2018.
- Evers, Frank/Jeannette Klötzer/Arne C. Seifert/Esther Somfalvy*, Civilian Prevention of Radicalization in Central Asia, CORE Working Paper 30, Hamburg 2018.
- Feichtinger, Walter/Hanna Grininger*, UN-Mission im Donbass – Neue Perspektiven für das Krisen- und Konfliktmanagement in der Ukraine, IFK Monitor 47/2018, Wien 2018.
- Fellin, Irene*, The Women, Peace and Security Agenda: Challenges and Opportunities for the OSCE Mediterranean Partners for Co-operation, Documenti IAI 22/2018, Rom 2018.
- Gerasymchuk, Sergiy/Angela Gramada*, Ukraine-Moldova: Competition, Co-operation and Interdependence, Kiev 2018.
- Halbach, Uwe*, Militarisierungsprozesse im Südkaukasus. Aufrüstung und Kriegsrhetorik im Umfeld ungelöster Territorialkonflikte, SWP-Aktuell 44/2018, Berlin 2018.
- Halbach, Uwe*, Tschetscheniens Stellung in der Russischen Föderation. Ramzan Kadyrows Privatstaat und Wladimir Putins föderale Machtvertikale, SWP-Studie 1/2018, Berlin 2018.
- Hauser, Gunther*, Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem und seine Akteure, Wien 2018.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Abkhazia and South Ossetia: Time to Talk Trade, Europe Report 249, Brüssel 2018.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Can Peacekeepers Break the Deadlock in Ukraine?, Europe & Central Asia Report 246, Brüssel 2017.
- Justenhoven, Heinz-Gerhard (Hrsg.)*, Kampf um die Ukraine. Ringen um Selbstbestimmung und geopolitische Interessen, Studien zur Friedensethik 61, Baden-Baden 2018.
- Klein, Margarete*, Russlands Militärpolitik im postsowjetischen Raum. Ziele, Instrumente und Perspektiven, SWP-Studie 19/2018, Berlin 2018.
- Krumm, Reinhard*, Multipolar oder multilateral? Sicherheitsordnungen 2.0 zur Auswahl: Wiener Kongress, Jalta, Helsinki, Berlin, 2018.
- Kühn, Ulrich*, Structuring Security – Dialogue and Arms Control in the OSCE Area, Wien 2018.
- Lyzhenkov, Alexey*, OSCE vs. Transnational Threats: Past, Present, Future, Saarbrücken 2018.
- Maksak, Hennadiy/Hanna Shelest/Nadiia Bureiko/Nadiia Koval/Maria Koval (Hrsg.)*, Ukrainian Prism: Foreign Policy 2017, Kiev 2018.
- Niblock, Tim/Talmiz Ahmad/Degang Sun (Hrsg.)*, Conflict Resolution and Creation of a Security Community in the Gulf Region, Berlin 2018.
- Richter, Wolfgang*, Die OSZE zwischen Konfrontation und »Strukturiertem Dialog«, SWP aktuell 5/2018, Berlin 2018.

- Sahin, Kaan*, Status-Neutral Confidence-Building and Arms Control Measures: Options for Transdnestria and Ukraine, CORE Working Paper 29, Hamburg 2018.
- Schmidt, Hans-Joachim*, Strukturprobleme eines Neustarts der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa, HSFK Report 7/2017, Frankfurt am Main 2018.
- Smit, Timo/Kajsa Tidblad-Lundholm*, Trends in Women's Participation in UN, EU and OSCE Peace Operations, SIPRI Policy Paper 47, Stockholm 2018.
- Staack, Michael*, Russia, the European Union and NATO. Is a „New Normal“ Possible?, Opladen 2018.
- Sultanov, Kuanysh/Tastemir Abishev/Commission on Human Rights under the President of the Republic of Kazakhstan (Hrsg.)*, Analytical Report – Current Problems in the Protection of the Rights of Migrant Workers and Victims of Trafficking in Persons in the Republic of Kazakhstan, Astana 2017.
- Ulasiuk, Iryna/Laurentiu Hadîrca/William Romans (Hrsg.)*, Language Policy and Conflict Prevention, Dordrecht 2018.
- Zięba, Ryszard*, The Euro-Atlantic Security System in the 21st Century. From Cooperation to Crisis, Cham 2018.

Zeitschriftenaufsätze und Buchbeiträge

- Abilov, Shamkhal*, OSCE Minsk Group: Proposals and Failure, the View from Azerbaijan, in: *Insight Turkey* 1/2018, S. 143-163.
- Axyonova, Vera/Andrea Gawrich*, Regional Organizations and Secessionist Entities: Analysing Practices of the EU and the OSCE in Post-Soviet Protracted Conflict Areas, in: *Ethnopolitics* 4/2018, S. 408-425.
- Bieri, Matthias/Christian Nünlist*, Organization for Security and Cooperation in Europe, in: Hugo Meijer/Marco Wyss (Hrsg.), *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*, Oxford 2018, S. 407-423.
- Binder, Christina*, Die Legitimität internationaler Wahlstandards am Beispiel von EGMR-Rechtsprechung und OSZE-Wahlmissionen, in: *Der Staat* 3/2017, S. 415-440.
- Brix, Emil/Erhard Busek*, Zeit für eine neue Europäische Sicherheitsarchitektur, in: *Europäische Rundschau* 1/2018, S. 15-19.
- Brüne, Stefan*, Frieden unerwünscht? Der ungelöste Konflikt um Berg-Karabach, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 3/2018, S. 279-287.
- Brüge, Ivija/Andris Sprūds*, Latvia – Decrease Tensions and Promote Mutual Trust, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Hrsg.), *Perceptions of the OSCE in Europe and the USA*, Wien 2018, S. 69-74.

- Bużański, Marcin*, Poland – Flexibility to Address a Broad Area of Subjects, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Hrsg.), *Perceptions of the OSCE in Europe and the USA*, Wien 2018, S. 75-81.
- Cianetti, Licia*, Consolidated Technocratic and Ethnic Hollowness, but no Backsliding: Reassessing Europeanisation in Estonia and Latvia, in: *East European Politics* 3/2018, S. 317-336.
- Crnić-Grotić, Vesna*, The Right to Display Place Names in Regional or Minority Languages within the Council of Europe Legal Framework, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadîrca/William Romans (Hrsg.), *Language Policy and Conflict Prevention*, Dordrecht 2018, S. 182-196.
- Croft, Jennifer*, Mind Your Own Business: The Oslo Recommendations and the Linguistic Rights of National Minorities in Economic Life, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadîrca/William Romans (Hrsg.), *Language Policy and Conflict Prevention*, Dordrecht 2018, S. 52-65.
- Deen, Bob/William Romans*, Introduction: Shaping Language Policies to Promote Stability, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadîrca/William Romans (Hrsg.), *Language Policy and Conflict Prevention*, Dordrecht 2018, S. 1-22.
- Dunay, Pál*, Arms Control Arrangements under the Aegis of the OSCE: Is There a Better Way to Handle Compliance?, in: *Connections* 3/2017(2018), S. 57-71.
- Faleg, Giovanni*, The EU: From Comprehensive to Integrated Approach, in: *Global Affairs*, Online First, 27 July 2018.
- Flessenkemper, Tobias*, European Union Approaches to Police and Human Rights in the Western Balkans, in: *The International Journal of Human Rights*, Online First, 14 August 2018.
- Froehly, Jean P.*, Enhanced Structure and Geographical Balance. Reforming the OSCE's Human Dimension Meetings, in: Wolfgang Benedek/Philip Czech/Lisa Heschl/Karin Lukas/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2018*, Cambridge 2018, S. 467-479.
- Gärtner, Heinz*, Austria – Engaged Neutrality, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Hrsg.), *Perceptions of the OSCE in Europe and the USA*, Wien 2018, S. 13-18.
- Gaprindashvili, Paata*, Georgia – Optimism has Diminished, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Hrsg.), *Perceptions of the OSCE in Europe and the USA*, Wien 2018, S.35-43.
- Gardapkhadze, Katarzyna/Gareth Davies*, How Multilateral Organisations Can Communicate Better about Human Rights, in: Wolfgang Benedek/Philip Czech/Lisa Heschl/Karin Lukas/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2018*, Cambridge 2018, S. 495-519.
- Getmanchuk, Alyona/Sergiy Solodkyy*, German Crisis Management Efforts in the Ukraine-Russia Conflict from Kyiv's Perspective, in: *German Politics* 4/2018, S. 591-608.

- Greco, Ettore*, Italy – Relaunching the »Spirit of Helsinki«, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Hrsg.), Perceptions of the OSCE in Europe and the USA, Wien 2018, S. 53-61.
- Groß, Lisa*, Lean Models, Complex Realities: Elite Interactions in Post-Conflict Democratisation at the Local Level, in: Conflict, Security & Development 4/2018, S. 301-319.
- Hadîrcă, Laurențiu*, The HCNM Approach to the Promotion of the State/ Official Language in Various OSCE Participating States, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadîrcă/William Romans (Hrsg.), Language Policy and Conflict Prevention, Dordrecht 2018, S. 23-39.
- Hajizada, Mukhtar*, Challenges and Opportunities for Establishing a Security Community in the Wider Black Sea Area, in: Southeast European and Black Sea Studies, Online First, 20 September 2018.
- Izsák-Ndiaye, Rita*, Protection of Linguistic Rights of Linguistic Minorities in the UN Context, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadîrcă/William Romans (Hrsg.), Language Policy and Conflict Prevention, Dordrecht 2018, S. 197-220.
- Jackson-Preece, Jennifer*, 'Taking Oslo Online': Minority Language Policy & the Internet, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadîrcă/William Romans (Hrsg.), Language Policy and Conflict Prevention, Dordrecht 2018, S. 231-250.
- Jenichen, Anne/Jutta Joachim/Andrea Schneiker*, „Gendering“ European Security: Policy Changes, Reform Coalitions and Opposition in the OSCE, in: European Security 1/2018, S. 1-19.
- Juncos, Ana E./Steven Blockmans*, The EU's Role in Conflict Prevention and Peacebuilding: Four Key Challenges, in: Global Affairs, Online First, 07 August 2018.
- Kassenova, Nargis*, Kazakhstan – Mastering the Art of Selective Engagement, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Hrsg.), Perceptions of the OSCE in Europe and the USA, Wien 2018, S.63-68.
- Korneev, Oleg*, Self-Legitimation through Knowledge Production Partnerships: International Organization for Migration in Central Asia, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 10/2018, S. 1673-1690.
- Kulesa, Lukasz*, The Future of Conventional Arms Control, in: Survival 4/2018, S. 75-90.
- Kunz, Barbara*, France – Keeping the Organization Afloat, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Hrsg.), Perceptions of the OSCE in Europe and the USA, Wien 2018, S. 29-34.
- Lidauer, Michael/Armin Rabitsch/Iris O'Rourke*, Mapping Legislation for Citizen and International Election Observation in Europe: A Comparative Analysis on the Basis of OSCE/ODIHR Reports, in: Nordic Journal of Human Rights 4/2017, S. 360-374.
- Likhachev, Vasily*, Russia's Electoral Choice: An International Angle, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 3/2018, S. 67-79.

- Lüber, Hans*, Schweizer Vorsitz des Forums für Sicherheitskooperation der OSZE, in: ASMZ 11/2018, S. 4-6.
- Malyarenko, Tatyana/Stefan Wolff*, The Logic of Competitive Influence-Seeking: Russia, Ukraine, and the Conflict in Donbas, in: Post-Soviet Affairs 4/2018, S. 191-212.
- Marko, Joseph/Roberta Medda-Windischer*, Language Rights and Duties for New Minorities: Integration through Diversity Governance, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadirca/William Romans (Hrsg.), Language Policy and Conflict Prevention, Dordrecht 2018, S. 251-284.
- Nagy, Noemi*, Observing Minority Rights in the Administration of Justice and Public Administration: European Developments in 2016, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Florian Bieber/Arie Bloed/Bill Bowring/Ilze Brands Kehris/Rainer Hofmann/Zsuzsa Csergo/Magdalena Dembinska/Rainer Hofmann/Jennifer Jackson Preece/Joseph Marko/Roberta Medda-Windischer/John Packer/Francesco Palermo/Petra Roter/Eduardo Ruiz Vieytez/Peter Rutland/Sherrill Stroschein/Markku Suksi/Alexandra Xanthaki (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 15.2016, Leiden 2018, S. 113-147.
- Nakamura, Satoru*, Applying the OSCE Model to the Gulf, in: Tim Niblock/Talmiz Ahmad/Degang Sun (Hrsg.), Conflict Resolution and Creation of a Security Community in the Gulf Region, Berlin 2018, S. 120-138.
- Niblock, Tim*, Collective Security, Security Communities and the Gulf Region, in: Tim Niblock/Talmiz Ahmad/Degang Sun (Hrsg.), Conflict Resolution and Creation of a Security Community in the Gulf Region, Berlin 2018, S. 6-27.
- Nünlist, Christian*, Switzerland – A Crucial Multilateral Framework, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Hrsg.), Perceptions of the OSCE in Europe and the USA, Wien 2018, S. 89-97.
- Palermo, Francesco*, „The Borders of My Language Mean the Borders of My World“. Language Rights and Their Evolving Significance for Minority Rights and Integration of Societies, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadirca/William Romans (Hrsg.), Language Policy and Conflict Prevention, Dordrecht 2018, S. 135-154.
- Phillips, Alan*, The Fall of the Iron Curtain and Its Significance for the Establishment of Minority Rights Regimes in Eastern Europe, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Ilze Brands Kehris/Rainer Hofmann/Tove Hansen Malloy/Joseph Marko/John Packer/Francesco Palermo/Petra Roter/Markku Suksi (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Volume 13.2014, Leiden 2017, S. 5-30.
- Richter, Wolfgang*, OSZE 2018. Entwicklung der politisch-militärischen Dimension unter Berücksichtigung des österreichischen Vorsitzes 2017, in: Republik Österreich, Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, Direktion für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicher. Und Morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2018, Wien 2017, S. 124-127.

- Riekkinen, Mariya*, International Developments 2015: Cultural Activities and Facilities, Including the Media, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Ilze Brands Kehris/Rainer Hofmann/Tove Hansen Malloy/Joseph Marko/John Packer/Francesco Palermo/Petra Roter/Markku Suksi (Hrsg.), *European Yearbook of Minority Issues*. Volume 14.2015, Leiden 2017, S. 90-119.
- Riekkinen, Mariya*, International Developments 2016: Economic, Social, and Cultural Life, Including Education and the Media, in the Context of European Minorities and from the Perspective of International Law, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Florian Bieber/Arie Bloed/Bill Bowering/Ilze Brands Kehris/Rainer Hofmann/Zsuzsa Csergo/Magdalena Dembinska/Rainer Hofmann/Jennifer Jackson Preece/Joseph Marko/Roberta Medda-Windischer/John Packer/Francesco Palermo/Petra Roter/Eduardo Ruiz Vieytez/Peter Rutland/Sherrill Stroschein/Markku Suksi/Alexandra Xanthaki (Hrsg.), *European Yearbook of Minority Issues*. Volume 15.2016, Leiden 2018, S. 55-89.
- Rojansky, Matthew*, USA – Key Platform for Reducing Risks of Direct Conflict between Major Powers, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Hrsg.), *Perceptions of the OSCE in Europe and the USA*, Wien 2018, S. 117-125.
- Roter, Petra/Brigitta Busch*, Language Rights in the Work of the Advisory Committee, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadirca/William Romans (Hrsg.), *Language Policy and Conflict Prevention*, Dordrecht 2018, S. 155-181.
- Samokhvalov, Vsevolod*, What Kind of „Other“? Identity and Russian – European Security Interaction in Eurasia, in: *Europe-Asia Studies* 5/2018, S. 791-813.
- Sapiezynska, Ewa/Johanna Pruessing*, The Impact of #MeToo on Women’s Rights in the OSCE Region, in: Wolfgang Benedek/Philip Czech/Lisa Heschl/Karin Lukas/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights* 2018, Cambridge 2018, S. 543-570.
- Schmitt, Eva Mareike/Marco Bauschus*, Drohnen/UAV-unterstützte Missionen in internationalen Sicherheitsinstitutionen: Ein Indikator für demokratische sicherheitspolitische Prävalenz und Präferenzen?, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 2/2018, S. 161-180.
- Semeniy, Oleksiy*, Ukraine – Important Element of the International Security Order, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Hrsg.), *Perceptions of the OSCE in Europe and the USA*, Wien 2018, S. 107-115.
- Shetty, Shatabhisha*, UK – Not Meaningful for Addressing British Foreign and Security Objectives, Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Hrsg.), *Perceptions of the OSCE in Europe and the USA*, Wien 2018, S. 99-106.
- Sivitski, Arseni*, Belarus – From Crisis to New Initiatives, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Hrsg.), *Perceptions of the OSCE in Europe and the USA*, Wien 2018, S. 19-27.

- Solway, Asa/Alessandro Rotta*, The Intersection of Language and Religion in the Context of National Minorities, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadîrca/William Romans (Hrsg.), *Language Policy and Conflict Prevention*, Dordrecht 2018, S. 66-78.
- Stephan, Sarah*, Participation, Citizenship and Transfrontier Exchanges – Engaging International Bodies in 2015, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Ilze Brands Kehris/Rainer Hofmann/Tove Hansen Malloy/Joseph Marko/John Packer/Francesco Palermo/Petra Roter/Markku Suksi (Hrsg.), *European Yearbook of Minority Issues*. Volume 14.2015, Leiden 2017, S. 120-153.
- Stephan, Sarah*, Participation, Citizenship and Transfrontier Exchanges – 2016, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Florian Bieber/Arie Bloed/Bill Bowring/Ilze Brands Kehris/Rainer Hofmann/Zsuzsa Csergo/Magdalena Dembinska/Rainer Hofmann/Jennifer Jackson Preece/Joseph Marko/Roberta Medda-Windischer/John Packer/Francesco Palermo/Petra Roter/Eduardo Ruiz Vieytez/Peter Rutland/Sherrill Stroschein/Markku Suksi/Alexandra Xanthaki (Hrsg.), *European Yearbook of Minority Issues*. Volume 15.2016, Leiden 2018, S. 90-112.
- Stephan, Sarah/Dmitry Nurumov*, HCNM Recommendations on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media as a Baseline for Context-Specific Advice to Participating States, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadîrca/William Romans (Hrsg.), *Language Policy and Conflict Prevention*, Dordrecht 2018, S. 79-92.
- Stoianova, Atanasia/Michael Angermann*, The HCNM Impact on Minority and State Language Promotion and on the Social Integration of Diverse Societies through Education: The Cases of Kazakhstan and Kyrgyzstan, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadîrca/William Romans (Hrsg.), *Language Policy and Conflict Prevention*, Dordrecht 2018, S. 93-120.
- Strohal, Christian*, The Crisis of the International Protection of Human Rights and the Geopolitical OSCE Perspective. „The End of Human Rights“, „Shooting the Messenger“ or Strengthening Cooperation?, in: Wolfgang Benedek/Philip Czech/Lisa Heschl/Karin Lukas/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2018*, Cambridge 2018, S. 481-493.
- Ulasiuk, Iryna/Laurențiu Hadîrcă*, To Speak or Not to Speak: Minority Languages, the Public Administration and the Enforcement of Linguistic Requirements, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadîrca/William Romans (Hrsg.), *Language Policy and Conflict Prevention*, Dordrecht 2018, S. 40-51.
- Ulasiuk, Iryna/Laurentiu Hadîrca/William Romans*, The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities: January 2014 to December 2014, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Arie Bloed/Ilze Brands Kehris/Rainer Hofmann/Tove Hansen Malloy/Joseph Marko/John Packer/Francesco Palermo/Petra Roter/Markku Suksi (Hrsg.), *European Yearbook of Minority Issues*. Volume 13.2014, Leiden 2017, S. 283-299.

- Van Gils, Eske*, Azerbaijan's Foreign Policy Strategies and the European Union: Successful Resistance and Pursued Influence, in: *Europe-Asia Studies* 5/2018, S. 738-758.
- Van Heel, Ajla/Jacopo Leone*, Rising Populism and Its Impact on Women's Rights. Selected Cases from the OSCE Region, in: Wolfgang Benedek/Philip Czech/Lisa Heschl/Karin Lukas/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights* 2018, Cambridge 2018, S. 521-542.
- Varenes, Fernand de/Elżbieta Kuzborska*, Continued Relevance of an 'Oslo' Language Policy in a Changing World, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadirca/William Romans (Hrsg.), *Language Policy and Conflict Prevention*, Dordrecht 2018, S. 121-134.
- Vollan, Kåre*, International Election Observation and Standards for Systems of Representation: A Critical View, in: *Nordic Journal of Human Rights* 4/2017, S. 341-359.
- Witte, Bruno de*, Language Rights and the Work of the European Union, in: Iryna Ulasiuk/Laurentiu Hadirca/William Romans (Hrsg.), *Language Policy and Conflict Prevention*, Dordrecht 2018, S. 221-230.
- Wright, Nicholas*, No Longer the Elephant Outside the Room: Why the Ukraine Crisis Reflects a Deeper Shift Towards German Leadership of European Foreign Policy, in: *German Politics* 4/2018, S. 479-497.
- Zagorski, Andrei*, Russia – Controversial Perception, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Hrsg.), *Perceptions of the OSCE in Europe and the USA*, Wien 2018, S. 83-88.
- Zellner, Wolfgang*, Germany – Important Tool for Cooperative Political Action, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Hrsg.), *Perceptions of the OSCE in Europe and the USA*, Wien 2018, S.45-51.
- Zellner, Wolfgang*, Die Europäische Union und die OSZE, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2017, Baden-Baden 2017, S. 463-468.
- Zellner, Wolfgang*, Rolle und Perspektiven der OSZE zur Überwindung der Eskalation in: Heinz-Gerhard Justenhoven (Hrsg.), *Kampf um die Ukraine*, Baden-Baden 2018, S. 161-180.

Diplomarbeiten/Magisterarbeiten

- Altintop, Ebru*, Was kann Konfliktregulierung leisten, wenn die Akteure nicht bereit sind den Konflikt zu lösen. Der Ukraine Konflikt und die russische Beteiligung, (MA Thesis), Hamburg 2018.
- Boyd-Thorpe, Aidan*, Mission and Mandate. An Analysis of the Organization for Security and Co-Operation in Europe's Special Monitoring Mission to Ukraine, (MA Thesis), Wien 2018.

Abkürzungsverzeichnis

AIAM/JTBD	Annual Implementation Assessment Meeting/Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung
AIT	Austrian Institute of Technology
AKSE/ AKSE-Vertrag	Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über die konventionellen Streitkräfte in Europa/Angepasster Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani/Nationalverband der italienischen Kommunen
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation/Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft
ARF	ASEAN Regional Forum/ASEAN-Regionalforum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband Südostasiatischer Nationen
ASNOM	Antifašističko Sobranie na Narodnoto Osloboduvanje na Makedonija/Antifaschistische Versammlung zur Befreiung Mazedoniens
ASRC	Annual Security Review Conference/Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz
ATU	Action against Terrorism Unit/Referat Terrorismusbekämpfung
AU	African Union/Afrikanische Union
AVNOJ	Antifašističko veće narodnog oslobođenja Jugoslavije/Antifaschistische Rat der Nationalen Befreiung Jugoslawiens
BDIMR/ ODIHR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte/ Office for Democratic Institutions and Human Rights
BdKJ	Bund der Kommunisten Jugoslawiens
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
CARA	Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo/Aufnahmезentren für Asylsuchende

CAS	Centri di Accoglienza Straordinaria/Zentren für außerordentliche Aufnahme
CATW	Coalition Against Trafficking in Women/Koalition gegen Frauenhandel
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CDU/CSU	Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union in Bayern
CEEA	Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Koordinator für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE
CEFTA	Central European Free Trade Agreement/Mitteuropäisches Freihandelsabkommen
CEPA	Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement
CEPOL	European Union Agency for Law Enforcement/Europäische Polizeiakademie
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CETA	Comprehensive and Economic Trade Agreement/Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen
CIA	Central Intelligence Agency
CICA	Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia/Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien
CoE	Council of Europe/Europarat
CoESPU	Center of Excellence for Stability Police Units
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
CSI	Community Security Initiative/Initiative für kommunale Sicherheit
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CSO	Cyber Security Officer
CSOs	Civil Society Organizations/Zivilgesellschaftliche Organisationen
CSTO/OVKS	Collective Security Treaty Organization/Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area/Vertiefte und umfassende Freihandelszone
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DOS	Demokratska opozicija Srbije/Demokratischen Opposition Serbiens
DUI	Demokratska Unija za Integracija/Demokratische Union für Integration
DVR	Donezker Volksrepublik (selbsternannt)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst

EAPC/EAPR	Euro-Atlantic Partnership Council/Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EAS	East Asia Summit/Ostasiengipfel
EAWU	Eurasische Wirtschaftsunion
EBWE	Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECOWAS	Economic Community of West African States/Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
ECTEG	European Cybercrime Training and Education Group
EBU	European Broadcasting Union/Europäische Rundfunkunion
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EK	Europäische Kommission
ELN	European Leadership Network
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention/Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EMSC	European Migrant Smuggling Centre/Europäische Zentrum für Migrantenschmuggel
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENVSEC	Environment and Security Initiative/Umwelt- und Sicherheitsinitiative
EU	Europäische Union
EUFOR	European Union Force
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EULEX	Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union
EUMM	European Union Monitoring Mission/Beobachtermission der Europäischen Union
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
EVP	Europäische Volkspartei
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
FBI	Federal Bureau of Investigation
FDP	Freie Demokratische Partei
FSK	Forca e Sigurisë së Kosovës/Sicherheitskräfte des Kosovo
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia/Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
G7	Gruppe der Sieben
G8	Gruppe der Acht
G20	Gruppe der Zwanzig
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GCSP	Geneva Centre for Security Policy
GFCE	Global Forum for Cyber Excellence
GGE	Group of Governmental Experts/Gruppe von Regierungssachverständigen

GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDIM	Human Dimension Implementation Meeting/Implementierungstreffen der menschlichen Dimension
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica/Kroatische Demokratische Union
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
HLPG	High-Level Planning Group/Hochrangige Planungsgruppe
HLTF	High-Level Task Force/Hochrangige Arbeitsgruppe
IAI	Istituto Affari Internazionali
ICAT	Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons/Interinstitutionelle Koordinierungsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ICG	International Crisis Group
ICO	International Civilian Office
ICS	Consorzio Italiano di Solidarietà/Italienisches Konsortium für Solidariät
ICTY/IStGHJ	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia/Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
IFI	Internationale Finanzinstitutionen
IFOR	Implementation Force
IGH	Internationaler Gerichtshof
IHEK/IHFFC	Internationale humanitäre Ermittlungskommission/International Humanitarian Fact-Finding Commission
IISS	International Institute for Strategic Studies
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
ILO	International Labour Organization
ILP	Intelligence-Led Policing/Erkenntnisgestützte Polizeiarbeit
IMEMO	Institut mirovoj ekonomiki i međunarodnyh otnošení/Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen
IMF/IWF	International Monetary Fund/Internationaler Währungsfonds
INF-Vertrag	Intermediate Range Nuclear Forces Treaty/Washingtoner Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme
INGOs	International Nongovernmental Organizations
INTERPOL	International Criminal Police Organization/Internationale kriminalpolizeiliche Organisation

IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPI	International Peace Institute
IPRM	Incident Prevention and Response Mechanism/Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IS	Islamischer Staat
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IStGHJ/ICTY	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien/ International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund
JCC	Joint Control Commission/Gemeinsame Kontrollkommission
JCCC	Joint Centre for Control and Co-ordination/Gemeinsames Zentrum für Kontrolle und Koordination
JNA	Jugoslovenska narodna armija/Jugoslawische Volksarmee
KFOR	Kosovo Force
KPJ	Kommunistische Partei Jugoslawiens
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
LAS	Liga der Arabischen Staaten
LVR	Lugansker Volksrepublik (selbsternannt)
LS	Levica Srbije/Serbische Linke
LSI	Lëvizja Socialiste për Integrim/Sozialistische Bewegung für Integration
MANU	Makedonska Akademija na Naukite i Umetnostite/Mazedonische Akademie der Wissenschaften und Künste
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions/Beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen
MCIC	Macedonian Center for International Cooperation/Mazedonische Zentrum für internationale Zusammenarbeit
MGIMO	Moskovski gosudarstvennyj institut meždunarodnych otnošeni MID Rossii (universitet)/Moskauer Staatliches Institut für Internationale Beziehungen des russischen Außenministeriums (Universität)
MoU	Memorandum of Understanding
NAFTA	North American Free Trade Agreement/Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat

NAMSA	NATO Maintenance and Supply Agency
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikvertrags-Organisation
NDH	Nezavisna Država Hrvatska
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen/Nichtregierungsorganisationen
NRC	Norwegian Refugee Council/Norwegische Flüchtlingshilfe
NRR	NATO-Russland-Rat
NVV	Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag/Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen/Atomwaffensperrvertrag
OAS	Organization of American States/Organisationoan Amerikanischer Staaten
OCEEA	Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/ Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (VN)
ODIHR/ BDIMR	Office for Democratic Institutions and Human Rights/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OGRF	Operative Group of Russian Forces/Operative Gruppe der russischen Streitkräfte
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OMIK	OSCE Mission in Kosovo/OSZE-Mission im Kosovo
OSR/CTHB	Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings/Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS/CSTO	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit/Collective Security Treaty Organization
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe/Parlamentarische Versammlung des Europarates
PAS	Partidul Acțiune și Solidaritate/Partei Aktion und Solidarität
PCRM	Partidul Comuniștilor din Republica Moldova/Partei der Kommunisten der Republik Moldau
PD/PDSH	Partia Demokratike e Shqipërisë/Demokratische Partei Albanien
PDM	Partidul Democrat din Moldova/Demokratische Partei Moldaus
PEP	Panel of Eminent Persons

PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PISM	Polski Instytut Spraw Międzynarodowych/Polish Institute of International Affairs
PIWT	Partei der Islamischen Wiedergeburt Tadschikistans
PNND	Parliamentarians for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament
POLIS	Policing OnLine Information System
PPDA	Partidul Platforma Demnitate și Adevăr/Partei Plattform Würde und Wahrheit
PS/PSSh	Partia Socialiste e Shqipërisë/Sozialistische Partei Albaniens
PSRM	Partidul Socialiștilor din Republica Moldova/Partei der Sozialisten der Republik Moldau
PV	Parlamentarische Versammlung
R2P	Responsibility to Protect/Schutzverantwortung
RCC	Regional Cooperation Council/Kooperationsrat für Südosteuropa
REC	Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe/Regionales Umweltzentrum für Mittel- und Osteuropa
RECOM	Regional Commission for the Establishment of Facts about War Crimes
RFOM	Representative on Freedom of the Media/Beauftragter für die Freiheit der Medien
RTSH	Radio Televizioni Shqiptar/
S&D	Progressive Allianz der Sozialdemokraten
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SCO/SOZ	Shanghai Cooperation Organisation/Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
SDGs	Sustainable Development Goals/Ziele für nachhaltige Entwicklung
SDSM	Socijaldemokratski Sojuz na Makedonija/Sozialdemokratische Liga Mazedoniens
SDSS	Samostalna demokratska srpska stranka/Unabhängige Serbisch-Demokratische Partei
SEATO	South East Asia Treaty Organization
SECI	Southeast European Cooperative Initiative/Südosteuropäische Kooperationsinitiative
SEECF	South-East European Cooperation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa
SFOR	Stabilisation Force
SFRJ	Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute

SMM	Special Monitoring Mission/Sonderbeobachtermission
SNS	Srpska napredna stranka/Serbische Progressive Partei
SOZ/SOC	Shanghai Organisation für Zusammenarbeit/Shanghai Cooperation Organisation
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten
SPRAR	Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati/System zum Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen
SPS	Socijalistička partija Srbije/Sozialistische Partei Serbiens
SRS	Srpska radikalna stranka/Serbische Radikale Partei
SSG/R	Sicherheitssektorgovernance und -reform
START	Strategic Arms Reduction Treaty/Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen
TKG	Trilaterale Kontaktgruppe
TMR	Transnistrische Moldauische Republik
TNTD	Transnational Threats Department/Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen
UÇK	Ushtria Çlirimtarë e Kosovës/Befreiungsarmee des Kosovo
UDI	Unilateral Declaration of Independence
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UK	United Kingdom/Vereinigtes Königreich
UN/UNO	United Nations/United Nations Organization
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights
UNCLOS/SRÜ	United Nations Convention on the Law of the Sea/Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
UNCRO	United Nations Confidence Restoration Operation
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe/Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa
UN	
Environment	United Nations Environment Programme
UNGEE	United Nations Group of Governmental Experts on Information Security/Expertengruppe der Vereinten Nationen für Cybersicherheit,
UNHCHR/ UNOHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights/UN Office of the High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/United Nations Refugee Agency
UNHRC	United Nations Human Rights Council
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDIR	United Nations Institute for Disarmament Research
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

UN OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNODA	United Nations Office for Disarmament Affairs
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNRIC	Regional Information Centre for Western Europe/Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen
UNROCA	United Nations Register of Conventional Arms
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
UNSG	United Nations Secretary-General
UNTAES	United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium/Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien
USA	United States of America/Vereinigte Staaten von Amerika
USAID	United States Agency for International Development
USD	US-Dollar
USMCA	United States-Mexico-Canada Agreement/USA-Mexiko-Kanada-Abkommen
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VERLT	Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism/gewalttätiger Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen
VMRO-DPMNE	Vnatrešna Makedonska Revolucionerna Organizacija-Demokratska Partija za Makedonsko Nacionalno Edinstvo/Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei für Mazedonische Nationale Einheit (
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
WD/WD11	Wiener Dokument/Wiener Dokument 2011
WEF	World Economic Forum/Weltwirtschaftsforum
WMD	Weapons of Mass Destruction
WTO	World Trade Organization/Welthandelorganisation
ZEI	Zentraleuropäische Initiative

Autorenverzeichnis

- Prof. Dr. Goran Bandov*, Mitglied des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten des kroatischen Parlaments; Vizedekan/außerordentlicher Professor für internationale Beziehungen und Völkerrecht, Dag Hammarskjöld University College of International Relations and Diplomacy; Zagreb
- Knut Fleckenstein*, seit 2009 Mitglied des Europäischen Parlaments; Mitglied des Auswärtigen Ausschusses, außenpolitischer Sprecher der S&D-Fraktion und Berichterstatter des Europäischen Parlaments für Albanien; Brüssel/Hamburg
- Claudio Formisano*, Executive Officer im OSZE-Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels; Wien
- Domagoj Hajduković*, Doktorand an der Universität Zagreb; Abgeordneter des kroatischen Parlaments; Mitglied des Wissenschaftlichen Rates für Frieden und Menschenrechte der Kroatischen Akademie der Wissenschaften und Künste; Zagreb
- William H. Hill*, Botschafter, Angehöriger des Auslandsdienstes der Vereinigten Staaten a.D., Leiter der OSZE-Mission in Moldau von Juni 1999 bis November 2001 und von Januar 2003 bis August 2006; Washington, D.C.
- Prof. Dr. P. Terrence Hopmann*, Professor of International Relations, Conflict Management Program, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University; Professor emer. of Political Science, Brown University; Washington, D.C./Providence, Rhode Island
- Axel Jaenicke*, Berufsdiplomat, seit 1998 mittlere Führungspositionen in Missionen der OSZE und der EU auf dem Balkan, in Georgien und in der Ukraine; ehemaliger Chargé d'affaires des Büros der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik in Belgrad und Leiter des Verbindungsbüros der EU-Rechtstaatsmission EULEX Kosovo in Belgrad (2013-2016); Berlin
- Lukasz Mackiewicz*, Monitoring Officer in der OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine (Januar 2016-Mai 2017), Regionaler Koordinator für die menschliche Dimension im Beobachterteam Luhansk; Berlin
- Enzo Moavero Milanesi*, Minister für auswärtige Angelegenheiten und internationale Zusammenarbeit Italiens, 2018 Amtierender Vorsitzender der OSZE; Rom
- Engjellushe Morina*, Programm Konflikttransformationsforschung, Berghof Foundation; Berlin
- Mir Mubashir*, Programm Mediation und Dialogunterstützung, Berghof Foundation; Berlin
- Juraj Nosal*, Project Assistant, Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen/Referat Strategische Polizeiangelegenheiten, OSZE-Sekretariat; Wien

- Dr. Christian Nünlist*, Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich; Ko-Koordinator des OSZE-Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen; Hamburg/Zürich
- Julie Peer*, Senior Advisor der Task Force für den österreichischen OSZE-Vorsitz 2017; Wien
- Florian Raunig*, Botschafter, Leiter der Task Force für den österreichischen OSZE-Vorsitz 2017; Wien
- Valiant Richey*, JD, Stellvertretender Koordinator, OSZE-Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels; Wien
- Kaan Sahin*, Research Fellow, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP); Berlin
- Ursel Schlichting*, Wissenschaftliche Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Dr. Dr. h.c. Arne C. Seifert*, Botschafter a.D., Zentralasienberater am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Berlin/Hamburg
- Dr. Thorsten Stodiek*, Stellvertretender Leiter des Referats Strategische Polizeiangelegenheiten/Berater im Bereich Bürgernahe Polizeiarbeit der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen, OSZE-Sekretariat; Wien
- Prof. Dr. Biljana Vankovska*, Institut für Sicherheit, Verteidigung und Frieden, Philosophische Fakultät, Universität St. Kyrill und St. Methodius; Skopje
- Luxshi Vimalarajah*, Programm Mediation und Dialogunterstützung, Berghof Foundation; Berlin
- Stefano Volpicelli*, Internationale Organisation für Migration (IOM); Genf
- Julia Wanninger*, Referentin der S&D-Fraktion im Europäischen Parlament; bis Sommer 2018 Büroleiterin und Beraterin des MdEP Knut Fleckenstein zur EU-Erweiterungspolitik im Westlichen Balkan; Brüssel
- Dr. Natasha Wunsch*, Postdoctoral Fellow am Zentrum für Vergleichende und Internationale Studien (CIS) an der ETH Zürich; Associate Fellow am Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP); Mitglied der Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG); Zürich
- Dr. Wolfgang Zellner*, Wissenschaftlicher Referent am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg