

OSZE-Jahrbuch 2019

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 978-3-8487-7037-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-2271-1 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. 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

Miroslav Lajčák

Der slowakische OSZE-Vorsitz 2019: ein Appell für
die Stärkung von Multilateralismus und Dialog 7

I. Zur Lage

*Die OSZE, die europäische Sicherheit und innere
Entwicklungen in den OSZE-Teilnehmerstaaten*

Thomas Greminger

Nachhaltiger Frieden, nachhaltige Entwicklung –
die Rolle der OSZE 17

Ekaterina Dorodnova

Große Erwartungen an die armenische Revolution:
Demokratie versus Stabilität? 33

Thomas Kunze

Politische Nachfolge in Zentralasien am
Beispiel Kasachstans 51

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Cono Giardullo/Walter Dorn/Danielle Stodilka

Technologische Innovationen in der OSZE:
die Sonderbeobachtermission in der Ukraine 67

Günther Baechler

Den Status quo als Chance nutzen: Konfliktbearbeitung
der OSZE am Beispiel des Südkaukasus 89

William H. Hill

Moldau/Transnistrien: Fortschritte und politische Krise 103

Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen

Anita Danko

Die Überwachung der Versammlungsfreiheit – der Beitrag des BDIMR zum Recht auf friedliche Versammlung in der OSZE-Region 121

Harlem Désir

Die Sicherheit von Journalisten als Priorität für die OSZE 135

Esra Buttanni

Klimawandel, globale Sicherheit und die OSZE 141

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und Außenbeziehungen

Lamberto Zannier/Eleonora Lotti

Die Integration heterogener Gesellschaften als Instrument der Konfliktprävention – die Erfahrungen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten 163

Anastasiya Bayok

Zentralasien: Herausforderungen und Bedrohungswahrnehmungen in China und der EU 175

Anhang

Literaturauswahl zur OSZE 2018/2019 193

Abkürzungsverzeichnis 213

Autorenverzeichnis 219

Der slowakische OSZE-Vorsitz 2019: ein Appell für die Stärkung von Multilateralismus und Dialog

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die vor fast 45 Jahren als Gegenmittel zu den verhärteten Fronten des Kalten Krieges im geteilten Europa ins Leben gerufen wurde, schuf etwas, was damals als undenkbar galt: eine Plattform für den Dialog zwischen Ost und West, über den Eisernen Vorhang hinweg, mit dem Ziel, eine Grundlage für Frieden, Stabilität und Wohlstand auf dem Kontinent zu schaffen.

1995 wurde aus der Konferenz die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) geschaffen. Schaut man sich die OSZE heute an, so hat sich einiges getan seit den Anfangszeiten der einstigen KSZE. Die OSZE gilt heute als die größte regionale Sicherheitsorganisation der Welt. Ihr Mandat umfasst Themen, die von der Unterstützung der Teilnehmerstaaten in politischen und verwaltungstechnischen Fragen über Wahlbeobachtungsmissionen und Feldoperationen bis hin zu Menschenrechten und Fragen der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung der Teilnehmerstaaten reichen. Doch ein grundlegendes Merkmal ist bis heute erhalten geblieben: Die OSZE ist nach wie vor die einzige regionale Dialogplattform, die die 57 Teilnehmerstaaten aus ganz Europa und darüber hinaus – ob groß oder klein, gleichgesinnt oder nicht – mit gleichem Stimmrecht und auf Augenhöhe zusammenbringt, um sicherheitspolitische Fragen aus kooperativer Perspektive zu erörtern.

Als die Slowakei Anfang 2019 den amtierenden Vorsitz der OSZE von Italien übernahm, fühlten wir uns geehrt durch das Vertrauen, das einer kleinen Nation wie der unseren entgegengebracht wurde, waren uns aber gleichzeitig auch der damit verbundenen Verantwortung bewusst. Ein Jahr, so wussten wir, ist bei weitem nicht genug, um die multilaterale Zusammenarbeit zu retten, die Probleme der Region zu lösen oder die Organisation als solche zu modernisieren. Wohlwissend was auf dem Spiel stand, waren wir dennoch entschlossen, dort etwas zu bewirken, wo es wirklich drauf ankommt: für die Menschen in der OSZE-Region, vor allem dort, wo Krisen und Unsicherheiten zum Alltag gehören. Gleichzeitig setzten wir uns zum Ziel, dem Dialog mehr Raum und neue Impulse zu geben und uns auf die grundlegenden Prinzipien und Verpflichtungen der Schlussakte von Helsinki zu besinnen. Aus diesem Grunde haben wir 2019 unsere Arbeit für die Menschen, den Dialog und die Stabilität in der OSZE-Region auf drei Prioritäten ausgerichtet.

Es überrascht wohl niemanden, dass der Konflikt in der und um die Ukraine für uns oberste Priorität hatte. Allein die Zahl der Menschen, die in der Krise in der Ostukraine in den letzten fünf Jahren ihr Leben verloren haben, übertrifft alles, was wir irgendwo sonst in Europa im 21. Jahrhundert erlebt haben. Doch die wahre Tragödie wird erst deutlich, wenn man auch nur mit einigen der Hunderttausenden von Menschen spricht, die von dem Konflikt am härtesten getroffen sind und in einer katastrophalen humanitären Situation entlang der Kontaktlinie leben. Ihr tägliches Ringen um ein bisschen mehr Menschenwürde macht auf den Titelseiten unserer Zeitungen schon lange keine Schlagzeilen mehr. Aber es ist sehr real.

Damals im Januar sah es nicht gut aus. Wir hatten gerade erst eine Eskalation des Konflikts erlebt, und die Zukunft schien ungewiss.

Gerade deshalb haben wir es uns zum Ziel gesetzt, die Menschen in den Mittelpunkt zu stellen und ganz konkrete Mittel und Wege zu finden, ihnen ein Stück Menschenwürde zurückzugeben. Anfang des Jahres schlugen wir neun vertrauensbildende Maßnahmen vor, die den Menschen in der Ukraine Entlastung bringen sollten, so etwa die Wiedereröffnung von Kontrollpunkten an der Kontaktlinie, die Erleichterung des Austauschs von Gefangenen, die Förderung der humanitären Minenräumung und vor allem die Reparatur der beschädigten Brücke bei Stanyzja Luhanska. Der Wiederaufbau der Brücke wurde 2019 zu meiner ganz persönlichen Mission, denn auf meiner ersten Reise in die Ukraine als Amtierender Vorsitzender im Januar 2019 war ich zutiefst schockiert von dem, was ich vorfand: menschenunwürdige Bedingungen, unter denen – zumeist ältere – Männer und Frauen die beschädigte Brücke überqueren mussten. Die durch den Konflikt entstandenen Schäden machten einfache Erledigungen, wie das Abholen der Rente oder Arztbesuche, zu einem lebensgefährlichen Unterfangen. Nach intensiven Verhandlungen wurde die beschädigte Brücke jedoch im November dieses Jahres endlich repariert, sodass die Menschen sie nun in Sicherheit und mit Würde überqueren können – ein wichtiges Symbol für Fortschritt und Hoffnung.

Und auch im Zuge der anderen humanitären vertrauensbildenden Maßnahmen konnten wir Fortschritte verzeichnen. Nach einem Jahr und vier Reisen in die Ukraine in meiner Funktion als Amtierender Vorsitzender der OSZE kann ich nur bekräftigen, dass vieles ohne die Trilaterale Kontaktgruppe (TKG) und die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) der OSZE in der Ukraine, die großartige Arbeit leisten, um das Leid der Menschen vor Ort zu lindern, nicht möglich gewesen wäre. Die mehr als 1.300 Männer und Frauen der SMM unter der neuen Leitung von Botschafter Yaşar Halit Çevik sind in der Tat die Augen und Ohren der internationalen Gemeinschaft in der Ukraine.

Doch auch politisch gab es neue Entwicklungen in der Krise in der und um die Ukraine. 2019 wurden wir Zeuge dessen, was keiner von uns Anfang des Jahres für möglich gehalten hatte: des überwältigenden Wahlsiegs von Präsident Wolodymyr Selenskyj und seiner festen Entschlossenheit, den Krieg im Osten der Ukraine zu beenden. Seitdem konnten wir beispiellosen politischen Mut und Fortschritt miterleben, der bestätigte, was wir alle bereits wussten, nämlich wie wichtig politischer Wille ist. Die umgehend getroffenen Maßnahmen waren entscheidend dafür, den Weg für das erste Gipfeltreffen im Normandie-Format seit drei Jahren im Dezember 2019 in Paris zu ebnen. Die konkreten Ergebnisse, von Waffenstillstandsvereinbarungen über einen weiteren Truppenabzug bis hin zu einem zweiten Gefangenen austausch, gefolgt von einem weiteren Treffen in vier Monaten, können nur als positiv bewertet werden. All dies sind Schritte in die richtige Richtung und tragen zur Umsetzung der Minsker Abkommen – unserer besten und einzigen Chance auf eine politische Lösung der Krise – bei. Nun ist es umso wichtiger, diese Dynamik aufrechtzuerhalten.

Leider ist die Ukraine nicht der einzige Ort, an dem es in Europa zu Feindseligkeiten kommt. Auch andernorts leiden die Menschen noch immer unter den negativen Auswirkungen ungelöster Konflikte. In Berg-Karabach besteht nach wie vor die reale Gefahr einer Eskalation. In Georgien werden den Menschen oftmals Grundfreiheiten wie z.B. Freizügigkeit verwehrt. Im Prozess der Beilegung des Transnistrienkonflikts ist es zwar positiv zu werten, dass es uns gelungen ist, auf dem Ministerratstreffen in Bratislava eine Ministererklärung zu den Verhandlungen im „5+2“-Format zu verabschieden; doch ohne konkrete Verpflichtungen über das weitere Vorgehen drohen trotz der in den letzten Jahren erzielten Fortschritte Rückschläge. In all diesen Fällen sind die Anstrengungen der OSZE zur Deeskalation von Spannungen und zur Erschließung von Kanälen für einen neuen Dialog nach wie vor von unschätzbarem Wert, und die Organisation wird natürlich die erste sein, die ihre Unterstützung für konkrete Schritte in Richtung Frieden anbietet.

Doch es wäre falsch, sich nur auf die Konflikte von heute zu konzentrieren. Ebenso wichtig ist es, auf zukünftige Bedrohungen für Frieden und Sicherheit angemessen reagieren zu können.

Die Ungewissheit über zukünftige Bedrohungen für Frieden und Sicherheit

Als zweite Priorität für ihren Vorsitz wählte die Slowakei das Thema „eine sicherere Zukunft“. Weltweit haben sich die Herausforderungen für Frieden und Sicherheit in den letzten Jahren rasant verändert und sind bei Weitem nicht mehr so leicht zu erkennen wie früher. Heute werden mehr Konflikte innerhalb von Landesgrenzen als über diese hinweg geführt. In vielen Fällen sind reguläre Streitkräfte der Vorgehensweise nichtstaatlicher Akteure unterlegen. Cyber-Angriffe oder die Entscheidung für gewalttätigen Extremismus kommen

nicht mit Sirenen oder Blinklichtern daher. Und vom Klimawandel bis hin zu Antisemitismus, Hass und Intoleranz sind die Ursachen für heutige Konflikte komplexer als je zuvor.

Um in Europa langfristige Sicherheit und Stabilität gewährleisten zu können, müssen wir daher nicht nur auf diese bereits bestehenden Realitäten reagieren. Es ist gleichzeitig unerlässlich, den Horizont nach neuen Herausforderungen abzusuchen und diese offen und ehrlich zu diskutieren – von der Sicherung unserer Energiequellen und natürlichen Ressourcen über den Klimawandel bis hin zu Cyber-Bedrohungen. Außerdem sollten wir unsere Möglichkeiten auch in anderen Bereichen ausschöpfen und unsere Arbeit weiter ausbauen und verstärken, z.B. durch die vollständige Einbeziehung von Frauen und jungen Menschen in alles, was wir tun, die Unterstützung längerfristiger Prävention, etwa durch Zusammenarbeit im Bereich Sicherheitssektorgovernance und -reform (SSR/G), die effektivere Nutzung von OSZE-Instrumenten wie dem Strukturierten Dialog oder dadurch, dass wir gewährleisten, dass sich diese Instrumente weiterentwickeln können, z.B. durch die Modernisierung des Wiener Dokuments.

Natürlich freut es mich, dass es uns gelungen ist, auf dem diesjährigen Ministerrat in Bratislava zwei Gedenkerklärungen zum 25-jährigen Jubiläum des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit bzw. der Prinzipien zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu verabschieden. Doch Gedenkerklärungen reichen bei Weitem nicht aus, um unsere Organisation auf zukünftige Herausforderungen vorzubereiten.

Eine ernste Sorge mit Blick auf das Ziel, eine sicherere Zukunft durch unsere Arbeit in der OSZE zu gewährleisten, haben wir auch 2019 erleben müssen, denn von Jahr zu Jahr wird es schwieriger, das jährliche OSZE-Implementierungstreffen der menschlichen Dimension – Europas größte jährliche Menschenrechts- und Demokratiekonferenz – abzuhalten, und das, obwohl unsere Arbeit im Bereich der demokratischen Institutionen und der Menschenrechte ein Eckpfeiler unseres Verständnisses von umfassender Sicherheit ist. Wochenlange Diskussionen über Modalitäten fördern weder Sicherheit, Menschenrechte und Wohlstand, noch helfen sie den Menschen in der Region. Genau dies war einer meiner sehr deutlichen Appelle an die Minister in Bratislava im Dezember dieses Jahres, und ich hoffe, dass wir in den kommenden Jahren mehr Flexibilität und Fortschritte sehen werden.

Die Gefahren für unsere multilaterale Ordnung

Der dritte Trend, dem wir 2019 entgegenwirken wollten, betrifft die Gefahren, denen unsere multilaterale Ordnung ausgesetzt ist. Multilateralismus ist heutzutage zu einem Modewort geworden, doch die Bedeutung des Begriffs reicht Jahrhunderte zurück. Dahinter steckt die Idee, dass wir gemeinsam mehr errei-

chen können als allein, dass internationale Zusammenarbeit und Dialog Konflikte verhindern und neue Möglichkeiten schaffen können. So unterschiedlich die 57 Teilnehmerstaaten in der OSZE-Region von Vancouver bis Wladiwostok auch sind, nur durch gemeinsame Lösungen können wir eine Antwort auf die Herausforderungen, die uns alle betreffen, finden.

Die OSZE ist Multilateralismus in Aktion. Aber sie ist kein Einzelkämpfer – vielmehr befindet sie sich in einer ziemlich geschäftigen Nachbarschaft. Daher hat sich die Slowakei für 2019 auf die Fahne geschrieben, komplementäre Partnerschaften innerhalb dieser internationalen Familie zu unterstützen – von regionalen Organisationen wie der Europäischen Union bis hin zum globalen Rahmen der Vereinten Nationen. Ich freue mich daher ganz besonders, dass wir eine gemeinsame Erklärung mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen abgegeben haben, um die 1993 vereinbarten Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen unseren beiden Organisationen zu ergänzen.

Während der Multilateralismus mehr und mehr in Frage gestellt wird, sehen sich seine Befürworter in der Pflicht, sich mehr Gehör zu verschaffen - so auch die über 50 politischen Entscheidungsträger, die am diesjährigen Ministerrat in Bratislava teilgenommen haben. Mit der Entscheidung Schwedens und Polens, 2021 bzw. 2022 den Vorsitz in der Organisation zu führen, haben beide Länder ganz klar ihr „Ja“ zum Multilateralismus unter Beweis gestellt. Gemeinsam mit Albanien, dem Amtierenden Vorsitz im Jahr 2020, hat die Organisation nun die Chance zur Kontinuität und zu einer langfristigeren Planung. Ich danke allen drei Ländern, dass sie sich dazu bereit erklärt haben, sich dieser Herausforderung zu stellen.

Doch obwohl es positiv ist, aktiv für den Multilateralismus einzutreten, werden unsere Worte allein nicht viel ändern. In meinem „Appell von Bratislava“,¹ den ich vor der offiziellen Eröffnung des Ministerratstreffens in Bratislava an die OSZE-Außenminister gerichtet habe, habe ich meine Kollegen zu einer Erneuerung der Prinzipien, an die wir alle glauben – Zusammenarbeit, Dialog, unsere Grundsätze und Verpflichtungen sowie den Willen, gemeinsame Lösungen zu finden –, aufgefordert und dazu, diese auch durch unsere konstruktive Unterstützung des Tagesgeschäfts der OSZE zu demonstrieren.

Multilateralismus erfordert Engagement und Kompromisse und im Falle der OSZE auch die Bereitschaft zum Konsens.

Obwohl sich mehr als 40 Minister meinem Appell angeschlossen haben, zeigte das Ergebnis unserer Verhandlungen ein anderes Bild. Die trostlose Realität des Jahres 2019 ist, dass wir nicht dazu bereit sind, einen Konsens zu finden, uns an unser sich veränderndes Sicherheitsumfeld anzupassen, oder gut genug gerüstet zu sein, um auf die Herausforderungen von heute und morgen reagieren zu können.

1 OSCE, OSCE Chair Lajčák kicks off 26th Ministerial Council with his „Bratislava Appeal“; calls for increased flexibility and willingness to compromise, Bratislava, 5. Dezember 2019, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/441173>.

Wenn wir uns nicht einmal auf die absoluten Grundlagen – wie unser Jahresbudget oder die Tagesordnungen für unsere Veranstaltungen – einigen können, welche Chance haben wir dann, das Versprechen der Schlussakte von Helsinki zu verwirklichen?

Für Frieden und Stabilität in Europa ist ein erneutes Bekenntnis zum Multilateralismus von entscheidender Bedeutung.

Im Jahr 2019 habe ich wieder und wieder von allen 57 Teilnehmerstaaten der OSZE gehört, dass sie an unser regionales multilaterales System, an die Prinzipien, für die die Organisation steht, an den lösungsorientierten und interaktiven Dialog und an unsere gemeinsame Verantwortung gegenüber den Menschen in der Region glauben.

Und nach meinen Reisen zu 15 OSZE-Feldoperationen kann ich die unersetzliche Rolle und das enorme Potenzial der Organisation zur Verwirklichung des Traums vom dauerhaften Frieden in Europa nur bestätigen.

Doch in den Verhandlungen während des diesjährigen Ministerrats, die auch fortgesetzt wurden, nachdem die OSZE-Minister Bratislava bereits verlassen hatten, war davon nichts zu spüren. Deshalb möchte ich an dieser Stelle noch einmal meinen Appell an alle Teilnehmerstaaten wiederholen, ihr Engagement für den Multilateralismus durch Taten und nicht nur durch Worte zu demonstrieren.

Jetzt ist es an der Zeit, das Steuer für 2020 an Albanien zu übergeben in der aufrichtigen Hoffnung, dass die Slowakei 2019 einen kleinen, aber wichtigen Beitrag zur Stärkung unseres regionalen multilateralen Systems geleistet hat, der nicht nur in Wien, sondern vor allem für die Menschen in der gesamten OSZE-Region spürbar ist.

I.

Zur Lage

Die OSZE, die europäische Sicherheit und innere
Entwicklungen in den OSZE-Teilnehmerstaaten

Nachhaltiger Frieden, nachhaltige Entwicklung – die Rolle der OSZE

Einführung

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030)¹ hat einen globalen Rahmen, eine gemeinsame Sprache und gemeinsame Ziele geschaffen, denen wir uns alle anschließen können, um unsere Welt zu verändern. Regierungen nehmen diese Ziele in ihre nationalen Pläne und Politiken auf. Geberländer verwenden sie als Richtschnur für ihre Unterstützung. Wirtschaftsführer zeigen Engagement und die Zivilgesellschaft mobilisiert sich, um weitere Impulse zu geben. Im Jahr 2019 haben wir uns intensiv darüber ausgetauscht, welchen Beitrag die OSZE zum Erreichen der Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) leistet und wie diese Ziele wiederum dazu beitragen, in der Arbeit der OSZE Schwerpunkte zu setzen. Mit ihrer inklusiven Mitgliedschaft, ihrer geographischen Reichweite, ihrer Fähigkeit, alle an einem Tisch zusammenzubringen, und ihrem umfassenden Know-how in zahlreichen Sicherheitsfragen sowie mit ihren Institutionen, Feldoperationen und ihren Programmaktivitäten verfügt die OSZE über beachtliche Kapazitäten und das Potenzial dafür, die Umsetzung der SDGs auf nationaler Ebene zu unterstützen. Während einige wenige OSZE-Teilnehmerstaaten noch zögern, die Arbeit der OSZE formal mit den SDGs zu verknüpfen, haben viele andere bereits ihre Unterstützung zugesichert. Sie stellen fest, dass das umfassende Sicherheitskonzept der OSZE und der ganzheitliche Ansatz der Agenda 2030 gut zusammenpassen, und das nicht nur in Bezug auf SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen). Sie weisen darauf hin, dass die Umsetzung der SDGs die gemeinsame Verantwortung aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) ist. Und sie sind davon überzeugt, dass die Arbeit im Rahmen regionaler Organisationen wie der OSZE ein wichtiger Weg sein kann, auf dem die Staaten ihre nationalen und kollektiven Ziele im Zusammenhang mit den SDGs befördern können. Aber selbst ohne ein konkretes OSZE-Mandat gibt es genügend Bezugspunkte, die die OSZE explizit mit der Agenda 2030 verbinden, so z.B. auch in den Beschlüssen des Ministerrats in der zweiten Sicherheitsdimension der OSZE, der Wirtschafts- und Umweltdimension. Aus praktischer Sicht sind die SDGs bereits zu einem wichtigen Bezugspunkt

* Der Autor bedankt sich bei David Buerstedde für seine Unterstützung während der Vorbereitung des vorliegenden Beitrags.

1 Vereinte Nationen, Generalversammlung, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015, 70/1. Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, A/RES/70/1, 21. Oktober 2015, unter: <https://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>.

für Partnerorganisationen weit über die VN und die ihr angeschlossenen Organisationen hinaus geworden. Als weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation kann die OSZE nur davon profitieren, wenn sie ihre Aktivitäten auf die Agenda 2030 ausrichtet – unvoreingenommen, bedarfsorientiert und im Sinne der Bedürfnisse der OSZE-Teilnehmerstaaten.

Die Agenda 2030

Die Agenda 2030 wurde von den VN-Mitgliedstaaten auf einem Gipfeltreffen im September 2015 verabschiedet. Die Staaten verpflichteten sich, 17 SDGs und 169 mit ihnen verbundene Zielvorgaben „in den Bereichen [...] die für die Menschheit und ihren Planeten von entscheidender Bedeutung sind“, bis 2030 zu verwirklichen. Im Vergleich zu den Millenniumsentwicklungszielen (*Millennium Development Goals*, MDGs) sind die SDGs breiter gefasst, ambitionierter und auch politischer. Sie setzen das berechtigte Streben nach sozialer Gerechtigkeit in politische Verpflichtungen um. Während das Hauptaugenmerk der MDGs auf den Entwicklungsländern lag, nehmen die SDGs 193 Länder, darunter 56 der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten, in die Pflicht.² Aus der Sicht der OSZE ist es vor allem von Bedeutung, dass die Agenda 2030 Entwicklung und Frieden stärker miteinander verknüpft. Sie macht Frieden und Sicherheit zum festen Bestandteil eines Entwicklungskonzepts, das sich im Rahmen der VN traditionell auf wirtschaftliche, soziale und inzwischen auch umweltbezogene Aspekte konzentriert. Für eine Sicherheitsorganisation, insbesondere eine solche wie die OSZE, die auf einem umfassenden Sicherheitsansatz beruht, der im Übrigen bis in die Mitte der 1970er Jahre zurückreicht, ist diese Verknüpfung ein wesentlicher Ausgangspunkt für die Betrachtung unseres Verhältnisses zu den SDGs.

Darüber hinaus verpflichteten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen dazu, nicht nur auf die Verwirklichung der SDGs im jeweils eigenen Land hinzuwirken, sondern sich auch gegenseitig – auf regionaler und globaler Ebene – zu unterstützen. Als weltweit größte regionale Sicherheitsabmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen trägt die OSZE in ihrer Region durch ihr Konfliktmanagement in Krisensituationen, vor allem aber durch längerfristige strukturelle Konfliktverhütung und Vertrauensbildung zur globalen Sicherheit bei. Die Agenda 2030 verspricht, die internationalen Anstrengungen zur Förderung von Entwicklung, Frieden und Sicherheit auf der ganzen Welt wiederzubeleben. Sie eröffnet außerdem die Chance, das Tätigkeitsfeld der VN für eine breite Zusammenarbeit zu nutzen, und bietet der OSZE eine einzigartige Gelegenheit, sich in ihrer Rolle als Bindeglied zwischen der globalen und der nationalen Ebene der Entwicklung und der Umsetzung von politischen Konzepten weiter zu profilieren. Da die Agenda 2030 der

2 Der Heilige Stuhl ist permanenter Beobachter bei den VN, gehört jedoch nicht zu den Mitgliedstaaten.

wichtigste von den VN unterstützte internationale Handlungsrahmen ist, ist eine zeitgemäße Interpretation von Kapitel VIII ohne starke Bezüge zu den SDGs nur schwer vorstellbar.

Die fünf Säulen der Agenda 2030

Frieden und Sicherheit, Konfliktverhütung, der Schutz der Menschenrechte und viele andere sicherheitsrelevante Themen stehen seit langer Zeit im Mittelpunkt der Tätigkeit sowohl der OSZE als auch der VN. Wie wir sehen werden, besteht auch ein signifikanter Zusammenhang zwischen den SDGs und den Verpflichtungen und Aufgaben der OSZE. Tatsächlich beschäftigt sich die OSZE mit allen 17 SDGs und mit vielen ihrer individuellen Zielvorgaben sowie mit den fünf Hauptthemen, unter denen einige der Ziele zusammengefasst werden können: *Menschen, Planet, Wohlstand, Frieden und Partnerschaft*.

Von diesen fünf Themen ist *Frieden* für uns das zentrale Anliegen. In der Präambel der Agenda 2030 heißt es: „Ohne Frieden kann es keine nachhaltige Entwicklung geben und ohne nachhaltige Entwicklung keinen Frieden.“ Zahlreiche Aktivitäten der OSZE haben Auswirkungen auf Frieden und Entwicklung. Europa durchlebt heute eine Zeit tiefen Misstrauens und wachsender Spannungen. Im gegenwärtigen polarisierten Sicherheitsumfeld ist und bleibt die OSZE das einzige Forum für einen inklusiven Ost-West-Dialog und die Zusammenarbeit in einer Vielzahl von Fragen „harter“ und „weicher“ Sicherheit. Wir tragen zum Frieden bei, indem wir in Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktlösung sowie in die Konfliktnachsorge investieren. Die Reaktion der OSZE auf die Krise in der und um die Ukraine, insbesondere die Entsendung der Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) in die Ukraine im Jahr 2014, ist ein hervorragendes Beispiel für die Fähigkeiten der Organisation in den Bereichen frühzeitiges Handeln und Krisenbewältigung.

Auch das Thema *Menschen* ist für uns von großer Bedeutung. Im Mittelpunkt der Schlussakte von Helsinki standen nicht nur die zwischenstaatlichen Beziehungen, sondern auch die Menschen. Neben Regeln für den Umgang der Staaten miteinander legte die Schlussakte auch Normen für den Umgang der Staaten mit ihren Bürgern fest. Gerade dieser Ansatz machte die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in einem Land zu einem Anliegen der gesamten OSZE-Gemeinschaft. Die OSZE-Institutionen überwachen die Umsetzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und fördern die Integration heterogener Gesellschaften. Eine unserer wichtigsten Prioritäten besteht seit jeher darin, die Verwundbarkeit von Menschen in Konfliktgebieten zu verringern. Aktuelle Beispiele finden sich in der Ukraine, wo die SMM nach wie vor sogenannte „Fenster der Stille“ aushandelt, um die Reparatur wichtiger ziviler Infrastrukturen wie z.B. durch die Kämpfe unterbrochener Wasserleitungen zu

ermöglichen. Der slowakische OSZE-Vorsitz des Jahres 2019 legte einen besonderen Schwerpunkt auf die Verbesserung der Lebensqualität der einzelnen Menschen.³ So setzte er sich z.B. mit Nachdruck für die dringend erforderliche Reparatur der Brücke bei Stanyzja Luhanska ein, den einzigen Übergang für Zivilisten zwischen den von der Regierung kontrollierten und den nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten in der Oblast Luhansk in der Ostukraine.

Wohlstand ist eng mit der zweiten Sicherheitsdimension der OSZE verbunden. Unsere Institutionen und Feldoperationen sowie insbesondere das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, OCEEA*) fördern eine verantwortungsvolle wirtschaftspolitische Steuerung und Rechtsstaatlichkeit als Voraussetzung für den Aufbau friedlicher und wohlhabender Gemeinschaften. Unsere Maßnahmen in diesem Bereich zielen auf die Stärkung grenzüberschreitender wirtschaftlicher Zusammenarbeit, die Förderung verantwortungsvoller Regierungsführung und die Verbesserung des Klimas für Unternehmen und Investitionen sowie die Bekämpfung der Korruption ab. *Planet* bezieht sich auf die Umweltprobleme, die unsere Lebensgrundlagen bedrohen und die Sicherheit weltweit beeinträchtigen. Die OSZE erweitert den internationalen Umweltdiskurs um eine starke Sicherheitsperspektive und fördert die grenzüberschreitende und regionale Zusammenarbeit zur Bewältigung von Umweltproblemen, u.a. auch an der Schnittstelle zwischen Klima und Sicherheit.

Partnerschaft schließlich ist angesichts einer ambitionierten Agenda, die global ausgerichtet ist, jedoch letztlich lokal umgesetzt werden muss, entscheidend für Fortschritte. Die OSZE arbeitet Hand in Hand mit den VN und vielen anderen Partnerorganisationen, um wirksame Antworten auf traditionelle und neue Herausforderungen zu finden. Globale und regionale Partnerschaften und Koalitionen, an denen nationale Regierungen, internationale und regionale Organisationen, der Privatsektor, die Zivilgesellschaft, die Wissenschaftsgemeinschaft, Frauen und junge Menschen beteiligt sind, werden wichtige Triebkräfte für das Erreichen der SDGs sein.

Was die OSZE mit den SDGs verbindet

SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) ist dasjenige Ziel, das am weitesten mit dem Mandat der OSZE übereinstimmt. Es umfasst einen großen Teil dessen, was wir zu verwirklichen versuchen. In der VN-Terminologie wird SDG 16 inzwischen häufig als SDG 16+ bezeichnet, da es als Wegbereiter bzw. Katalysator für die erfolgreiche Implementierung vieler anderer

3 Vgl. OSCE Slovakia 2019 Slovensko, Programme of the Slovak OSCE Chairmanship 2019, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/408353>.

SDGs gilt. Aus der Sicht der OSZE wird SDG 16 dadurch sogar noch relevanter.

Die OSZE fördert friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften auf vielfache Weise, u.a. durch Dialog und Vertrauensbildung, Kapazitätsaufbau und den Austausch bewährter Praktiken in zahlreichen wichtigen Bereichen, wie z.B. Polizei- und Justizreform, Grenzmanagement, demokratische Kontrolle der Sicherheitskräfte und viele mehr. In Zeiten politischer Krisen unterstützen die OSZE-Feldoperationen die Frühwarnfunktion der OSZE und helfen dabei, Spannungen durch Dialogerleichterung auf lokaler Ebene abzubauen. Viele Feldoperationen bieten eine langfristige Unterstützung an, um öffentliche Einrichtungen effektiver, inklusiver und rechenschaftspflichtiger zu machen. Häufig geschieht dies in Zusammenarbeit mit dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), dem OSZE-eigenen Wissenszentrum für demokratische Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Grundfreiheiten. Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit (*Representative on Freedom of the Media*, RFOM) ist spezialisiert auf die Freiheit der Medien und Meinungsfreiheit, und der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) steht im Austausch mit Regierungen und nationalen Minderheiten, um das friedliche Zusammenleben der Menschen in ethnisch heterogenen Gesellschaften zu fördern.

Alle diese Tätigkeiten und Aufgaben zielen auf nachhaltigen Frieden ab und sind insbesondere SDG 16 zuzuordnen. Die OSZE hat jedoch auch vielfältige Bezüge zu anderen Nachhaltigkeitszielen. Ein Beispiel hierfür ist SDG 4 (Hochwertige Bildung). Bildung kann eine zentrale Rolle bei der Konfliktverhütung spielen, indem sie das Gefühl von Chancengleichheit und Zugehörigkeit stärkt, der Vielfalt und den verschiedenen Sprachen Rechnung trägt oder unterschiedliche Sichtweisen auf die Geschichte ermöglicht. Der HKNM erinnert sowohl die Vertreter von Regierungen als auch diejenigen nationaler Minderheiten regelmäßig an das Recht auf Unterricht in der Minderheitensprache einerseits sowie an die Notwendigkeit, die Staatssprache zu beherrschen, andererseits. Das BDIMR und die Feldoperationen der OSZE tragen mit Programmen zur Bekämpfung von Hasskriminalität und zur Förderung von Toleranz in Gemeinden und Schulen zu einer Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit bei. So beteiligte sich z.B. die Mission in Skopje an politischen Diskussionen, aus denen nationale Bildungsstrategien hervorgingen, und die Mission in Bosnien und Herzegowina hat sich gegen getrennte Schulen ausgesprochen und fördert integrative Konzepte.

SDG 4 (Hochwertige Bildung) ist wiederum verbunden mit SDG 1 (Keine Armut): Armut bedeutet nicht nur ein geringes Einkommen und unzureichende Ressourcen. Sie manifestiert sich vielmehr auch in einem eingeschränkten Zugang zu Bildung und anderen grundlegenden Dienstleistungen, in sozialer Ausgrenzung sowie in mangelnder Beteiligung an der Entscheidungsfindung. Durch Bewusstseinsbildung, Kompetenzentwicklung und Stipendien fördert

die OSZE die soziale und wirtschaftliche Integration von Minderheitengruppen wie z.B. Roma und Sinti. Ebenso deutlich ist die Verbindung mit dem Element „Frieden“ in SDG 16: Zunehmende Ungleichheit kann den sozialen Zusammenhalt schwächen und politische und soziale Spannungen verschärfen, die wiederum zu Instabilität und gewaltsamen Konflikten führen können. Es gibt zahlreiche Beispiele, die zeigen, wie die SDGs untereinander und mit der Tätigkeit der OSZE verknüpft sind und damit die Bandbreite unseres Engagements und die Komplexität von Sicherheit widerspiegeln.

Ein weiteres Beispiel veranschaulicht diesen Punkt besonders gut. SDG 3 (Gesundheit und Wohlergehen) scheint auf den ersten Blick keine offenkundige Verbindung zur OSZE aufzuweisen; jedoch ist ihm die Zielvorgabe (3.9) zugeordnet, die Zahl der Todesfälle und Erkrankungen aufgrund gefährlicher Chemikalien und der Verschmutzung und Verunreinigung von Luft, Wasser und Boden erheblich zu senken. Jeder, der unsere Arbeit zur Bewertung der Risiken kennt, die von Altlasten in ehemaligen Industriestandorten in Armenien und Georgien ausgehen, kann diese Verbindung leicht herstellen. Die OSZE hilft auch Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan, die Auswirkungen von Altlasten des Uranabbaus auf die umliegenden Gemeinden zu minimieren. Und wir unterstützen Armenien, Belarus, die Ukraine und andere Staaten bei der Beseitigung von *Mélange*, einem noch aus den Zeiten des Kalten Krieges stammenden hochtoxischen flüssigen Raketentreibstoff. Es gibt also mehr als nur einige wenige Verbindungen, die hergestellt werden können, in vielen Fällen jedoch noch nicht zur Sprache gebracht wurden.

Die zweite Dimension der OSZE

Die zweite Dimension der OSZE beschäftigt sich seit vielen Jahren intensiv mit nachhaltiger Entwicklung. Das Maastrichter OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension aus dem Jahr 2003 enthält einen Abschnitt, der speziell dem Thema „nachhaltige Entwicklung“ gewidmet ist, das auch in zahlreichen späteren Ministerratsbeschlüssen immer wieder aufgegriffen wird. Im Beschluss des Hamburger Ministerratstreffens von 2016 über die Stärkung von guter Regierungsführung und die Förderung der Konnektivität⁴ sowie in der Erklärung des Mailänder Ministerratstreffens von 2018 zur digitalen Wirtschaft⁵ wird konkret auf die Agenda 2030 und die darin enthaltenen Ziele Bezug genommen. Die Querverbindungen sind recht bemerkenswert. Die OSZE fördert die Zusammenarbeit in einer Vielzahl von Wirtschaftsfragen, die eng mit SDG 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum)

4 OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 4/16, Stärkung von guter Regierungsführung und Förderung der Konnektivität, MC.DEC/4/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, unter: <https://www.osce.org/cio/289316>.

5 OSZE, Ministerrat, Mailand 2018, Erklärung zur digitalen Wirtschaft als treibende Kraft für die Förderung von Zusammenarbeit, Sicherheit und Wachstum, MC.DOC/2/18/Corr.1, 7. Dezember 2018, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/405920>.

verbunden sind, darunter gute Regierungsführung und die Bekämpfung von Korruption, Arbeitsmigration, Verkehr, Handelserleichterungen, Konnektivität und die wirtschaftliche Emanzipation von Frauen.

Unsere Arbeit zur Energiesicherheit enthält inzwischen eine starke wirtschaftliche und ökologische Komponente und ist fest verbunden mit SDG 7 (Bezahlbare und saubere Energie). Die OSZE bringt Entscheidungsträger im Energiebereich aus den wichtigsten Energieerzeuger-, Energietransit- und Energieverbraucherländern zum Austausch von bewährten Praktiken in den Bereichen nachhaltige und erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Schutz von Energieinfrastrukturen zusammen. Von der OSZE durchgeführte Projekte umfassen u.a. den Aufbau von Kapazitäten für die Erstellung eines Fahrplans für erneuerbare Energien in Turkmenistan, Unterstützung bei der Entwicklung von Sicherheitsvorschriften für Staudämme von Wasserkraftwerken in Tadschikistan sowie die Versorgung abgelegener landwirtschaftlicher Betriebe in Kirgisistan mit Solarenergie. Wir entwickeln darüber hinaus in enger Zusammenarbeit mit dem slowakischen OSZE-Vorsitz von 2019 ein virtuelles Kompetenz- und Schulungszentrum für den Schutz kritischer Energienetze.

Im Umweltbereich ist die OSZE seit langem führend in der Förderung von Rechenschaftspflicht, Transparenz und Mitwirkungsrechten in Umweltangelegenheiten in unserer Region. Wir setzen uns für ausführliche Konsultationen mit Interessengruppen ein und befassen uns mit der Eindämmung des Klimawandels, der Bekämpfung von Waldbränden sowie mit der Wasserbewirtschaftung. Das von der OSZE unterstützte Netz der Aarhus-Zentren, dem inzwischen 59 Zentren in 14 Ländern angehören, stellt der Zivilgesellschaft Instrumente zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung, des Zugangs zu Informationen und des Zugangs zu Gerichten in Fragen nachhaltiger Entwicklung zur Verfügung. Die Arbeit in diesem Bereich ist eng verknüpft mit den SDGs 6 (Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen), 11 (Nachhaltige Städte und Gemeinden) und 12 (Nachhaltige/r Konsum und Produktion) sowie 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) und 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele).

Wasser ist eine strategische Ressource und ein Grundelement nationaler und regionaler Sicherheit. Die Aktivitäten der OSZE im Zusammenhang mit Wasserbewirtschaftung und Wasserdiplomatie sind mittlerweile zu einem Kernbereich unserer Arbeit in der zweiten Dimension geworden. Wasserknappheit und Wasserverschmutzung können die sozioökonomische Entwicklung und die politische Stabilität gefährden, Wasser kann aber auch eine Quelle der Zusammenarbeit sein. Die OSZE fördert eine verantwortungsbewusste und grenzüberschreitende Wasserbewirtschaftung. Zu den Erfolgen gehören: das Abkommen über das Einzugsgebiet des Dnjestr zwischen Moldau und der Ukraine und die Einrichtung einer diesbezüglichen bilateralen Kommission, die Unterstützung Kasachstans und Kirgisistans bei der Einrichtung einer bilateralen Kommission für das Einzugsgebiet der Flüsse Tschu und Talas, die Erleichterung der Verhandlungen über ein Abkommen zwischen Aserbaidschan

und Georgien über das Kura-Becken sowie die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Tadschikistan und Afghanistan bei der Wasserbewirtschaftung. Die OSZE wird auch bei wasserbedingten Katastrophen aktiv und hilft bei der Wiederherstellung von Gewässern zugehörigen Ökosystemen zur Eindämmung von Überschwemmungen.

Wasser- und Sicherheitsfragen sind eng mit dem Klimawandel und mit SDG 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz) verbunden. Extreme Wetterereignisse nehmen an Zahl und Intensität zu. Schleichend einsetzende Phänomene wie Wüstenbildung, Gletscherschmelze, Boden- und Walddegradation, steigende Temperaturen und der Anstieg des Meeresspiegels bedrohen die Ernährungs-, Wasser- und Energiesicherheit. Die OSZE trägt durch partizipatorische Ansätze, in die u.a. staatliche Stellen, einschließlich sicherheitspolitischer Akteure, die Zivilgesellschaft und die Wissenschaftsgemeinde eingebunden sind, zur Identifizierung, Erfassung und Bekämpfung potenzieller, mit dem Klimawandel einhergehender Sicherheitsrisiken bei. Auch wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten der Organisation noch kein konkretes Mandat bezüglich des Klimawandels erteilt haben, kann die OSZE als Katalysator wirken, indem sie die Teilnehmerstaaten dabei unterstützt, die Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit abzuschätzen und Anpassungsstrategien zu entwickeln.

Bereichs- und dimensionenübergreifende Ansätze

Im Rahmen der SDGs werden bereichsübergreifende Ansätze zunehmend wichtig, um politische Kohärenz über alle 17 Ziele nachhaltiger Entwicklung hinweg zu gewährleisten. In der OSZE müssen wir auch horizontale Ansätze verfolgen, um den immer stärker miteinander verflochtenen und immer komplexeren Sicherheitsherausforderungen wirksam begegnen zu können. Bei vielen unserer Tätigkeiten nutzen wir bewusst das Instrumentarium der OSZE in allen drei Dimensionen. Sicherheit ist nur dann wirklich umfassend, wenn wir aus den unterschiedlichen Perspektiven, die wir institutionell und programmatisch einnehmen, Kraft schöpfen. Eine starre Trennung würde unseren Handlungsspielraum und unsere Wirksamkeit künstlich einschränken. Wir bündeln im Gegenteil zunehmend unser Know-how aus den verschiedenen Bereichen, in denen die OSZE tätig ist, z.B. wenn wir Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung fördern, die die Rechte des Einzelnen achten.

Die Maßnahmen der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels sind ein Paradebeispiel für das ausgeprägte dimensionenübergreifende Vorgehen der OSZE. Der/die OSZE-Sonderbeauftragte und Koordinator/in für die Bekämpfung des Menschenhandels hat sich höchst erfolgreich mit anderen Bereichen der Organisation abgestimmt und deren Know-how ebenso effizient für die Maßnahmen der OSZE gegen den Menschenhandel genutzt. Menschenhandel wird explizit erwähnt in drei Zielvorgaben dreier SDGs: SDG 5 (Geschlechtergleichheit), SDG 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum)

und SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen). Aber auch viele andere Zielsetzungen und Zielvorgaben der SDGs sind in diesem Zusammenhang relevant, da Menschenhandel eng mit weitergefassten Entwicklungsfragen verbunden ist, darunter Armut, Bildung, Kinderarbeit sowie Missbrauch und Ausbeutung von Kindern, Geschlechterungleichheit und -diskriminierung, Migration und viele andere mehr.

Es gibt Themen, die ihrer Natur nach bereichsübergreifend sind. Die Implementierung von SDG 5 (Geschlechtergleichheit) ist eine zentrale Herausforderung, birgt aber auch die große Chance, die SDGs in ihrer Gesamtheit voranzubringen. Die OSZE hat sich dazu verpflichtet, die Gender-Perspektive in ihre gesamte programmatische Arbeit und ihre Operationen einzubeziehen. Geschlechtergleichheit ist ein grundlegendes Menschenrecht. Gleiche Rechte und Chancen für Frauen und Männer sind für eine friedliche, prosperierende und nachhaltige Welt von zentraler Bedeutung. Gesellschaften, die die Gleichstellung der Geschlechter erfolgreich umsetzen, sind auch belastbarer und tragen ein geringeres Konfliktrisiko. Die Verwirklichung von Geschlechtergleichheit und die Stärkung der Rolle von Frauen sind Eckpfeiler unseres umfassenden Sicherheitsansatzes, der die Menschenrechte und die Würde von Frauen und Männern schützt und fördert. Wir setzen uns für die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen ein und fördern die Teilhabe von Frauen am öffentlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben. Einer der offensichtlichsten Berührungspunkte mit den SDGs der VN in diesem Bereich ist unsere Arbeit zur Unterstützung der Resolution 1325 (2000) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über Frauen, Frieden und Sicherheit, in der die zentrale Rolle, die Frauen bei der Konfliktprävention, der Konfliktlösung und beim Wiederaufbau nach einem Konflikt spielen, anerkannt wird.

Seit einigen Jahren arbeitet die OSZE verstärkt mit jungen Menschen zusammen und setzt sich für sie ein. Die Agenda 2030 unterstreicht die entscheidende Rolle junger Frauen und Männer bei der aktiven Gestaltung einer besseren Welt. Seit der Schlussakte von Helsinki haben die OSZE-Staaten wiederholt den positiven Beitrag gewürdigt, den junge Menschen in allen drei Dimensionen der Sicherheit leisten können. Die Mailänder Ministerratserklärung von 2018 zur Rolle der Jugend und zu ihrem Beitrag zu den Bemühungen um Frieden und Sicherheit war von den beiden Resolutionen des VN-Sicherheitsrats über Jugend, Frieden und Sicherheit, Resolution 2250 (2015) und Resolution 2419 (2018), inspiriert. 2019 hat die OSZE ihre Bemühungen beschleunigt, mehr Möglichkeiten zur Beteiligung junger Menschen an unseren Sicherheitsdebatten zu schaffen und ihnen mehr Raum in den Aktivitäten der OSZE zu geben. Wir haben die Initiative „*Perspectives 20-30*“ auf den Weg gebracht, in deren Rahmen junge Experten und Praktiker eine von jungen Menschen entworfene Vision von Sicherheit und Zusammenarbeit bis 2030 und darüber hinaus entwickeln sollen.

Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen bei der Umsetzung der SDGs

Der von den VN geleitete SDG-Überprüfungsprozess ist offen für Beiträge aller relevanten Interessengruppen. Die OSZE berichtet dem Hochrangigen Politischen Forum für Nachhaltige Entwicklung (*High-level Political Forum on Sustainable Development*, HLPF) der VN, das alljährlich in New York zusammenkommt, um die Implementierung der SDGs zu überprüfen. Im Juli 2019 tagte das HLPF zum Thema „Menschen befähigen, Inklusivität und Gleichberechtigung sicherstellen“ und führte eine eingehende Überprüfung der Ziele SDG 4 (Hochwertige Bildung), SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) und SDG 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele) durch. Der Koordinator für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE war einer der Hauptdiskutanten in der Forumsdiskussion über SDG 16. Am Rande des HLPF organisierte der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten in Zusammenarbeit mit dem slowakischen OSZE-Vorsitz des Jahres 2019 eine Nebenveranstaltung zum Thema „Präventive Diplomatie in der sich verändernden Landschaft moderner Konflikte: die Rolle regionaler Organisationen“. Bei dieser Veranstaltung kamen wichtige regionale Organisationen und andere Partner zusammen, um sich über bewährte Praktiken auszutauschen und die Zusammenarbeit im Bereich präventiver Diplomatie zu stärken.

Auch die Treffen der OSZE befassen sich zunehmend mit nachhaltiger Entwicklung und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Im Juni 2019 tagte der Wirtschafts- und Umweltausschuss zum Thema „Förderung friedlicher und inklusiver Gesellschaften für nachhaltige Entwicklung“. Auf dem Treffen hielt auch ein hochrangiger Beamter der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten des VN-Sekretariats (UN DESA), die den Überprüfungsprozess des HLPF unterstützt, eine Rede. Darüber hinaus widmete sich die Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE im Juli 2019 dem Thema „Nachhaltige Entwicklung fördern, um Sicherheit zu stärken: die Rolle der Parlamente“.

Die OSZE erhebt also in jeder Hinsicht bereits jetzt ihre Stimme im SDG-Überprüfungsprozess und man ist sich zunehmend der Bedeutung dieser globalen Agenda für die OSZE bewusst. Um jedoch bestehende und mögliche Funktionen genauer zu erkunden, habe ich im Juni 2019 im Rahmen der *OSCE Security Days* eine informelle Expertenrunde zum Thema „Die OSZE und die Ziele für nachhaltige Entwicklung“ mit Rednern aus der OSZE, den VN, den Teilnehmerstaaten, der Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen einberufen.⁶ Diese vom Büro der Vereinten Nationen in Wien ausgerichtete Veranstaltung war wahrscheinlich die bislang ausführlichste Diskussion über

6 Zu weiteren Informationen, Aufzeichnungen von der Sitzung sowie zum Abschlussbericht siehe: Security Days: The OSCE and the Sustainable Development Goals, 4. Juni 2019, unter: <https://www.osce.org/secdays/2019/OSCE-and-SDGS>.

den Beitrag der OSZE zur Agenda 2030. Eine zentrale Empfehlung der Veranstaltung lautete, dass die OSZE diesen Beitrag detaillierter herausarbeiten sollte, um unsere Arbeit sichtbarer zu machen und uns in die Lage zu versetzen, systematischer am Überprüfungsprozess der SDGs mitzuwirken.

Eine solche Bestandsaufnahme wäre ein erster wichtiger Schritt. Mit Blick auf die Zukunft und ausgehend von den auf der Veranstaltung geführten Diskussionen könnte die OSZE jedoch, sofern sie von den Teilnehmerstaaten damit beauftragt wird, als Forum dafür dienen, die politische Kohärenz im Zusammenhang mit den SDGs durch einen Daten- und Informationsaustausch zu erhöhen. Die OSZE könnte auch als regionale Plattform für *Peer Learning*, gegenseitige Unterstützung und den Austausch bewährter Praktiken dienen und auch ihr Know-how einbringen, um die freiwillige regionale oder nationale Berichterstattung zu unterstützen. Die OSZE könnte darüber hinaus eigene Daten zur Verfügung stellen, um die Überwachung der Umsetzung bestimmter Indikatoren zu unterstützen. So dürften z.B. die jüngsten Untersuchungen der OSZE darüber, wie Frauen von physischer, sexueller und psychischer Gewalt in Konflikten und in konfliktfreien Situationen betroffen sind,⁷ für politische Entscheidungsträger, insbesondere mit Blick auf SDG 5 (Geschlechtergleichheit), von Nutzen sein. Die Untersuchungen wurden in Teilen des OSZE-Gebiets durchgeführt, in denen solche Daten zuvor entweder nur schwer oder gar nicht zu bekommen waren. Wenn also die Teilnehmerstaaten beschließen würden, der OSZE ein konkreteres Mandat zu erteilen, gibt es verschiedene Möglichkeiten, wie wir zur Erhöhung der politischen Kohärenz und faktengestützter Politikgestaltung auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene beitragen könnten.

SDG 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele)

Die SDGs sind ein unerlässlicher Bezugsrahmen für alle VN-Organisationen, mit denen die OSZE zusammenarbeitet, und sie gewinnen auch für viele andere Partner an Relevanz. Allein schon diese Kooperationsbeziehungen zwingen die OSZE dazu, ihre eigene Tätigkeit im Lichte der Agenda 2030 zu überdenken.

Bei unseren Programmaktivitäten haben wir häufig mit VN-Pendants zu tun, mit denen wir auch handlungsorientierte Partnerschaften aufgebaut haben. Einige davon befinden sich an der Schnittstelle zwischen den Aktivitäten der OSZE im Rahmen des Konfliktzyklus auf der einen und humanitären Maßnahmen und Entwicklungsarbeit auf der anderen Seite. So arbeitet die OSZE z.B. eng mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)

⁷ Der Hauptbericht der unter der Federführung der OSZE durchgeführten Untersuchungen zum Thema Gewalt gegen Frauen, Well-Being and Safety of Women, OSCE-led survey on violence against women: Main report, OSCE 2019, sowie alle weiteren im Rahmen der Untersuchungen entstandenen Veröffentlichungen sind erhältlich unter: <https://www.osce.org/secretariat/413237>.

zusammen, insbesondere im Kontext der Internationalen Genfer Gespräche, sowie mit den Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe, der SMM in der Ukraine und dem OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine. Diese Zusammenarbeit schließt den gemeinsamen Kapazitätsaufbau für OSZE- und UNHCR-Mitarbeiter sowie die Verwendung einer gemeinsam vom UNHCR und dem OSZE-Konfliktverhütungszentrum entwickelten „*Protection Checklist*“⁸ ein.

Andere Kooperationspartnerschaften bestehen im Umweltbereich. Im Rahmen der Umwelt- und Sicherheitsinitiative (*Environment and Security Initiative*, ENVSEC) arbeitet die OSZE mit verschiedenen VN-Partnerorganisationen zusammen, darunter das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP), das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Environment Programme*, UNEP) und die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (*United Nations Economic Commission for Europe*, UNECE). Mit ihren spezialisierten, sich jedoch ergänzenden Mandaten und ebensolchem Know-how tragen unsere Partner in der ENVSEC seit 2003 zu einer gemeinsamen und umfassenden Antwort auf Umwelt- und Sicherheitsherausforderungen bei. Die von der ENVSEC durchgeführten Programme unterstützen die einschlägigen SDGs nachdrücklich und dienen als Modell für organisationsübergreifende Programmgestaltung.

Im Jahr 2019 war ich besonders stolz darauf, dass die OSZE gemeinsam mit *UN Women* den Vorsitz in der Interinstitutionellen Koordinierungsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (*Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons*, ICAT) übernommen hat. ICAT ist ein von der VN-Generalversammlung beauftragtes politisches Forum zur Verbesserung der Koordination zwischen VN-Organisationen und anderen relevanten internationalen Organisationen, um einen ganzheitlichen und umfassenden Ansatz zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zu fördern.

Es gibt noch zahlreiche weitere Beispiele dafür, wie die OSZE mit VN-Organisationen und anderen einschlägigen Organisationen zusammenarbeitet, um wirksame Lösungen zu entwickeln. Mit der Vertiefung unserer vielfältigen Partnerschaften kann die Verbundenheit der OSZE mit den SDGs als wichtiger Katalysator dafür dienen, unsere Beziehungen zu intensivieren und die Effektivität, den Einfluss und die Sichtbarkeit der OSZE zu erhöhen.

Unsere Partnerschaften mit Organisationen der VN werden höchstwahrscheinlich auch von einzelnen Initiativen profitieren, die eng mit der Agenda 2030 verbunden sind. Ein Beispiel, das gut zu den Prioritäten der OSZE passt, ist die Internationale Aktionsdekade „Wasser für nachhaltige Entwicklung“, die von der Generalversammlung der VN für den Zeitraum von 2018 bis 2028 ausgerufen wurde.

Die SDGs entwickeln sich auch zunehmend zu einem unerlässlichen Bezugsrahmen für die Mobilisierung, Priorisierung und Allokation von Ressourcen.

8 OSCE/UNHCR, *Protection Checklist: Addressing Displacement and Protection of Displaced Populations and Affected Communities along the Conflict Cycle: a Collaborative Approach*, Februar 2014, unter: <https://www.osce.org/cpc/111464>.

Sie prägen die Entwicklungspolitik von internationalen Organisationen, Geberländern und internationalen nichtstaatlichen Organisationen. Viele internationale Organisationen und Geberländer nehmen in ihren Programmen und mit Blick auf deren Ziele inzwischen explizit Bezug auf die SDGs. Abseits der globalen Agenda zu stehen, ist keine Option. Wir sollten vielmehr aktiv nach Möglichkeiten zur Förderung einer stärker koordinierten Politik suchen, wie sie die Agenda 2030 fordert. Aufbauend auf solch positiven Beispiele wie ICAT und ENVSEC sollte die OSZE weiterhin ihre Partnerschaften dazu nutzen, die Umsetzung der SDGs zu beschleunigen.

Eine erfolgreiche Umsetzung erfordert einen „gesamtgesellschaftlichen Ansatz“ und Zusammenarbeit auf allen Ebenen sowie neue und innovative Partnerschaften. Dazu gehören auch Kooperationsbeziehungen mit privaten Unternehmen, insbesondere an der Schnittstelle von Technologie und Sicherheit. So arbeitet die OSZE z.B. eng mit der Initiative *Tech Against Trafficking* (TAT) zusammen, einem Bündnis von Technologieunternehmen, dem neben anderen großen Namen der Branche auch Amazon und Microsoft angehören. Der Grund dafür ist einfach: Da beinahe jedes Verbrechen im Zusammenhang mit Menschenhandel ein Element aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) enthält und die Täter die Dienste und Plattformen privater Technologieunternehmen nutzen, setzen die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels starke Partnerschaften mit diesen Unternehmen voraus.

Die Erfahrungen, die die OSZE aus der Beteiligung an für beide Seiten vorteilhaften und effektiven Partnerschaften, aus deren Aufbau, ihrer Aufrechterhaltung und ihrem Ausbau gewonnen hat, könnten auch anderen regionalen Organisationen, die versuchen, ihre Einflussmöglichkeiten durch Zusammenarbeit zu vergrößern, zugutekommen. Die OSZE bietet ein wichtiges Forum für die Förderung einer solchen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene und ist der ideale Partner für die Zusammenführung nationaler und globaler Agenden.

Die Rolle der OSZE in Prozessen unter der Leitung der Vereinten Nationen

Die Frage, ob und wie die OSZE sich in vollem Umfang mit Themen befassen sollte, die auf der Tagesordnung der VN bereits seit langem fest etabliert sind, ist nicht neu. Wie stark das Engagement der OSZE ist, hängt in hohem Maße von dem gemeinsamen politischen Willen der Teilnehmerstaaten ab, Kapitel VIII der VN-Charta umzusetzen und der OSZE eine praktische Rolle zuzugestehen.

Die OSZE unterstützt nachdrücklich bestimmte von den VN geleitete Prozesse wie z.B. die Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit, für deren Umsetzung wir die Kapazitäten der OSZE-Teilnehmerstaaten zur Erarbeitung und Implementierung Nationaler Aktionspläne gemäß Resolution 1325 (2000) des VN-Sicherheitsrats weiter auf- und ausbauen. Die Unterstützung für die Umsetzung

der Resolution 1540 (2004) des VN-Sicherheitsrats über die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen ist ein weiteres Beispiel für ein starkes Engagement der OSZE. In Anerkennung der Rolle der OSZE besucht der Vorsitzende des Ausschusses der VN für die Resolution 1540 einmal im Jahr Wien, um vor dem OSZE-Forum für Sicherheitskooperation zu sprechen.

Zu den jüngeren Beispielen für das Engagement der OSZE gehört die Katastrophenvorsorge, die seit mindestens 2005 einen Arbeitsschwerpunkt der VN bildet und inzwischen durch den von der VN-Generalversammlung gebilligten sogenannten Sendai-Rahmen (2015) gefördert wird. Zu einer der Prioritäten der zweiten Dimension der OSZE wurde die Katastrophenvorsorge, nachdem das Thema vom Schweizer OSZE-Vorsitz 2014 forciert worden war. Seither unterstützt der Beschluss des Ministerratstreffens von Basel über die Verbesserung der Katastrophenvorsorge die Arbeit der OSZE zur Umsetzung der globalen Verpflichtungen in konkrete Maßnahmen vor Ort, einschließlich des Hochwasserrisikomanagements und der Bekämpfung von Waldbränden. Diese Aktivitäten tragen vor allem zur Erfüllung von SDG 11 (Nachhaltige Städte und Gemeinden) bei.

Häufig untermauern die OSZE-Teilnehmerstaaten ihre VN-Verpflichtungen im Bereich Sicherheit erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung durch konkrete OSZE-Mandate, und das geschieht auch bei Weitem nicht automatisch. So kommt z.B. die Entwicklung eines OSZE-Ansatzes für Sicherheitssektorgovernance und -reform (SSG/R) als ein möglicherweise hilfreiches dimensionenübergreifendes Konzept für die Arbeit der OSZE in damit zusammenhängenden Bereichen nur langsam voran. Und auch die Bemühungen um einen Konsens über einen Beschluss der OSZE als Folgemaßnahme zur Resolution 2151 (2014) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zur Reform des Sicherheitssektors waren bislang erfolglos. Zwar nimmt das Engagement inzwischen allmählich zu, weitere Fortschritte würden jedoch von einem stärkeren und konkreteren Mandat abhängen. Um der SSG/R im Rahmen der OSZE weitere Impulse zu geben, berief der slowakische OSZE-Vorsitz von 2019 im September eine hochrangig besetzte Konferenz ein, auf der auch die Verbindungen zu den SDGs, insbesondere zu SDG 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele) erörtert wurden.

Die Frage nach dem Engagement der OSZE ist, wie es scheint, am heikelsten, wenn es um Klimawandel und Sicherheit geht. Auf globaler Ebene sind das Pariser Abkommen und SDG 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz) richtungsweisend. Auch wenn klar ist, dass es unter den OSZE-Teilnehmerstaaten keinen Konsens darüber gibt, der OSZE ein spezifisches Mandat in Sachen Klimawandel zu erteilen, spielen die Maßnahmen der OSZE doch bereits eine Rolle bei der Bewertung und der Reduzierung einiger klimabedingte Risiken für die Sicherheit im OSZE-Gebiet. Da die negativen Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit beständig wachsen, ist es wahrscheinlich, dass sich diese Erkenntnis in den kommenden Jahren in den Beschlüssen der OSZE auch stärker widerspiegeln wird.

Dasselbe gilt wahrscheinlich auch für die SDGs. Die Agenda 2030 wurde 2015 verabschiedet. Wir hatten also einige Jahre Zeit, uns an den Gedanken zu gewöhnen, dass die Tagesordnung zu Themen, die eng mit umfassender Sicherheit zusammenhängen, von einem globalen Rahmenwerk bestimmt wird. So ist vielleicht heute der richtige Zeitpunkt, über eine engere Abstimmung der Prioritäten der OSZE mit den SDGs nachzudenken. Ganz sicher ist es aber an der Zeit, den Umfang unseres derzeitigen Beitrags zu ermitteln. Und es ist ebenso an der Zeit, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten intensiver darüber diskutieren, wie die OSZE sich in den globalen Rahmen einfügt und wie die Teilnehmerstaaten sich gegenseitig dabei unterstützen können, die OSZE dazu zu nutzen, diesen universellen Verpflichtungen nachzukommen.

Fazit

2019 haben die Überlegungen der OSZE dazu, wie sie sich in den von der Agenda 2030 gesetzten globalen Rahmen einfügt, an Intensität und Dynamik gewonnen. Die Diskussionen bei OSZE-Veranstaltungen und die Verweise auf die SDGs in den Erklärungen der Teilnehmerstaaten deuten darauf hin, dass nachhaltige Entwicklung in ihrer neuen, umfassenderen Interpretation in den kommenden Jahren in den Debatten und Aktivitäten der OSZE größeres Gewicht haben wird. Auch werden dem Beitrag der OSZE zur Umsetzung der SDGs wachsendes Verständnis und zunehmende Wertschätzung entgegengebracht. Während einige OSZE-Teilnehmerstaaten noch Vorbehalte äußern, zeigen andere große Begeisterung dafür, die Arbeit der OSZE enger und expliziter mit der Umsetzung der SDGs zu verknüpfen.

Die vielfältigen Bemühungen der OSZE, Sicherheit und Konfliktverhütung zu stärken, sind für eine inklusive und nachhaltige Entwicklung von grundlegender Bedeutung. Die Auffassung, dass die OSZE zu den 17 Zielen beitragen sollte, ist mit dem auf Sicherheit fokussierten Mandat uneingeschränkt vereinbar. Eine besonders enge Beziehung besteht zu SDG 16, da Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen im Mittelpunkt unseres Handelns stehen. Da die SDGs ihrer Natur nach jedoch integriert, eng miteinander verbundenen und inklusiv sind, sollten wir, sofern sie mit den Aufgaben im Rahmen des umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE vereinbar sind, nicht partiell oder selektiv an sie herangehen.

Der engagierte Einsatz für die Verwirklichung der SDGs würde es uns erlauben, unsere Partnerschaften zu nutzen und Synergien zu fördern, und den OSZE-Teilnehmerstaaten die Möglichkeit geben, die zahlreichen einschlägigen Instrumente der OSZE als Hebel für nachhaltige Entwicklung zu nutzen. Zu den Schritten, die dazu beitragen könnten, noch bestehende Zweifel an der Rolle der OSZE bei der Unterstützung dieser entscheidenden globalen Agenda auszuräumen, gehören eine systematischere Darstellung der OSZE-Aktivitä-

ten, eine deutlicher ausgeprägte Beobachtungs- und Berichterstattungsfunktion und eine stärkere Hervorhebung des Austauschs bewährter Praktiken auf regionaler Ebene.

Derzeit ist ein wiedererwachtes Gefühl der Dringlichkeit zu spüren, ein wachsender Druck auf alle Akteure, schneller voranzukommen, was wiederum mehr Finanzierung, mehr Verpflichtungen, mehr Partnerschaften und verstärktes Handeln bedeutet. Als regionale Organisation im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen sollte die OSZE gemeinsam mit ihren Partnern alle Kräfte für einen nachhaltigeren und sichereren Planeten mobilisieren.

Große Erwartungen an die armenische Revolution: Demokratie versus Stabilität?

Einführung

Im vorliegenden Beitrag wird eine der bemerkenswertesten Entwicklungen der vergangenen zwei Jahre in Armenien näher untersucht und erörtert. Anders als viele andere Ereignisse, die die Stabilität des Landes seit der Erlangung der Unabhängigkeit erschütterten, riefen die gewaltlosen, aber dennoch revolutionären Ereignisse vom April 2018 nicht nur in Armenien, sondern auch weit jenseits seiner Grenzen ein positives Echo hervor.

Einhalb Jahre später gilt der friedliche Machtwechsel in Armenien noch immer weitgehend als unbestreitbare Errungenschaft beim Aufbau der Demokratie. Er hat in vieler Hinsicht selbst die optimistischsten Erwartungen nationaler und internationaler Beobachter übertroffen. Dennoch nehmen tiefverwurzelte und systemimmanente Probleme bei der Gewährleistung der Sicherheit und Widerstandsfähigkeit des Landes zu, und viele sind trotz der hohen Erwartungen, die an die neue Regierung gestellt werden, noch immer ungelöst.

Vor dem Hintergrund des hohen Tempos, der Komplexität und der Unwägbarkeiten dieser Entwicklungen befasst sich der vorliegende Beitrag mit den wichtigsten Ereignissen während und nach der Revolution sowie mit den wahrscheinlichsten zukünftigen Szenarien.

Mobilisierung und Gewaltlosigkeit jenseits aller Erwartungen

Die Welt zollte den Armeniern Beifall für den gewaltlosen Machtwechsel im April-Mai 2018, der als „Samtene Revolution“ oder auch als „Revolution der Liebe und Solidarität“ bekannt wurde.¹ Ohne dass auch nur ein einziger Schuss abgegeben wurde, übergab der ehemalige Präsident und seit kurzem Premierminister Sersch Sargsjan am 23. April 2018, zehn Jahre nachdem er an die Macht gekommen war, die Macht an Nikol Paschinjan. Paschinjan, ehemaliger Journalist, politischer Gefangener und später Parlamentsabgeordneter der Opposition, war ein außergewöhnlich charismatischer und talentierter Revolutionsführer. Wer hätte jemals geahnt, dass ein Protestmarsch des politisch unbedeutenden Paschinjan und einer Handvoll Demonstranten – ausgelöst durch

* Der vorliegende Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autorin wieder und nicht diejenigen der Europäischen Union.

1 Vgl. The Prime Minister of the Republic of Armenia, Press releases, Prime Minister Nikol Pashinyan delivers speech at UN General Assembly, 26. September 2018, unter: <https://www.primeminister.am/en/press-release/item/2018/09/26/Nikol-Pashinyan-speech/>.

Sargsjans Kandidatur für das Amt des Premierministers, nachdem seine zweite Amtszeit als Präsident abgelaufen war² – in nur zwei Wochen und mit der finanziellen Unterstützung der armenischen Diaspora in aller Welt in eine beinahe totale Mobilisierung der Bevölkerung münden würde?

Die internationale Gemeinschaft war fraglos ebenso überrascht wie die alten Machthaber und höchst wahrscheinlich auch Paschinjan und seine engsten Unterstützer selbst. Die armenische Revolution übertraf in dieser Hinsicht sämtliche Erwartungen – sowohl was das Ausmaß der Mobilisierung, die gesellschaftliche Zusammensetzung und die geographische Ausdehnung der Protestbewegung, die sich über das ganze Land erstreckte und der sich viele Frauen und junge Leute angeschlossen hatten, anging, als auch was die Reaktion der herrschenden Elite betraf, die sich gegen die Anwendung von Gewalt entschieden hatte. Ob ihre Zurückhaltung dem bevorstehenden Gedenktag für die Opfer des Völkermordes am 24. April, der traditionell an die nationale Einigung erinnert, ihrem Unwillen, die Beziehungen zum Westen zu belasten, der deutliche Signale ausgesendet hatte, dass er die Anwendung von Gewalt nicht tolerieren würde,³ dem Ausbleiben klarer Ermutigung durch den wichtigsten strategischen Verbündeten des Landes, Russland,⁴ oder aber der Hoffnung, durch andere Kanäle ihre Macht erhalten zu können, geschuldet war – es kam zu keinem harten Durchgreifen gegen die Zehntausende von Demonstranten. Stattdessen trat Sargsjan friedlich zurück.

Die Situation in Armenien stand damit in krassem Gegensatz zu den Ereignissen, die sich ungefähr zur selben Zeit z.B. in Nicaragua abspielten, wo Massenproteste Präsident Daniel Ortega dazu veranlassten, ein Massaker an Hunderten friedlicher Demonstranten anzuordnen. Die jüngsten Ereignisse in Venezuela, wo das Regime von Präsident Nicolás Maduro zum Mittel der Gewalt griff, sowie die derzeitige Lage im Sudan, wo Militärs hart gegen demokratische Demonstranten in Khartum voringen und dabei Dutzende Menschen töteten, führen ebenfalls Armeniens Verdienst vor Augen, dass während der revolutionären Ereignisse von 2018 kein einziger Mensch sein Leben verloren hat. Die Demonstranten verhielten sich während der Protestmärsche durchweg friedlich und verwandelten sie in beinahe festliche Ereignisse, wobei einige der Wortführer der Bewegung angaben, sie seien von der Theorie und Praxis des gewaltfreien zivilen Ungehorsams, wie sie von Martin Luther King und Mahatma Ghandi gelehrt wurden, inspiriert worden – und das in Armenien,

2 Vgl. Richard Giragossian, Armenia 2018: Political Transformation & Transition, A Summary Political Assessment, RSC Regional Studies Center, Yerevan, Armenia, 22. Januar 2018, unter: https://regional-studies.org/images/pr/2018/january/22/RSC_Armenia_Political_Assessment_January_2018.pdf.

3 Vgl. Statement by the Delegation of the European Union and EU Member State Embassies in Armenia on recent political developments in Armenia, Eriwan, 19. April 2018, unter: https://eeas.europa.eu/delegations/rwanda/43169/statement-delegation-european-union-and-eu-member-state-embassies-armenia-recent-political_en.

4 Vgl. „Počemu Moskva dolžna vmešivat’sja?“ [„Warum sollte Moskau sich einmischen?“], Armenia Sputnik, 23. April 2019, unter: <https://ru.armeniasputnik.am/society/20180423/11635410/pochemu-moskva-dolzhna-vmeshivatsya-peskov-o-protestah-v-armenia.html>.

das auf eine Geschichte der gewaltsamen Auflösung von Kundgebungen und der Unterdrückung der Opposition zurückblickt. Das tragischste Ereignis dieser Art, das die armenische Gesellschaft noch immer nicht verarbeitet hat, geschah am 1. März 2008, als bei Straßenprotesten gegen die umstrittenen Wahlen, die Sargsjan erstmals an die Macht brachten, zehn Menschen infolge des harten Vorgehens der Regierung ums Leben kamen. Paschinjan war zu jener Zeit ein prominenter Oppositioneller und unterstützte Sargsjans Rivalen, Armeniens ersten Präsidenten, Lewon Ter-Petrosjan. Er wurde unter dem Vorwurf der Anstiftung zu Massennunruhen verurteilt und verbrachte zwei Jahre im Gefängnis. Die – für das kleine und vereinte Armenien extrem traumatische – Gewalt vom 1. März 2008 hatte auch bemerkenswerte politische Auswirkungen, die von vielen als der politische Preis für den Erhalt oder das Erlangen der Macht im Land angesehen wurden. Über viele Jahre gehörte dieser vorweggenommene „Preis“ zu den Faktoren, die jeglichen ernsthaften Versuch, die Öffentlichkeit für Veränderungen zu mobilisieren, zum Scheitern brachten.

Eine rein armenische Revolution

Beobachter anderer Revolutionen und Machtverschiebungen im postsowjetischen Raum mögen auch eine geopolitische Wende infolge der armenischen Revolution erwartet haben – schließlich ging es in Georgien und in der Ukraine ebenso wie in Moldau um die zukünftige „Richtung der Integration“. Korruption und mangelnder wirtschaftlicher Fortschritt wurden mit der Aufrechterhaltung enger Bindungen an Russland assoziiert, während eine Zusammenarbeit mit der Europäischen Union (EU) demokratische Reformen, größere Freiheiten und wirtschaftlichen Wohlstand versprach. Eine solche Trennung gab es in Armenien jedoch ebenso wenig wie Anzeichen für geopolitische Präferenzen – und es wurden auch keine ausländischen Flaggen gehisst. Die Menschen versammelten sich unter armenische Fahnen und vertraten eine rein innenpolitische Agenda – sie mobilisierten sich auf einer Antikorruptionsplattform und brachten dort ihre Empörung über eine Situation zum Ausdruck, in der der Reichtum des Landes in den Händen einiger weniger Privilegierter mit engen Verbindungen zur herrschenden Elite konzentriert war, während der Rest der Bevölkerung kaum über die Runden kam.⁵ „Demokratie ist für unsere Gesellschaft ein Wertesystem, eine innere Überzeugung, keine geopolitische

5 Gemessen am Pro-Kopf-Einkommen gehörte Armenien 2018 zu den drei ärmsten Ländern Europas; vgl. Poorest Countries In Europe, Graphicmaps, unter: <https://www.graphicmaps.com/poorest-countries-in-europe> (zuletzt aktualisiert am 10. Oktober 2018). Armenien wies außerdem unter den ehemaligen Teilrepubliken der Sowjetunion eine der höchsten Raten bezüglich der Abwanderung von Fachkräften auf.

Orientierung“⁶ lautete die Botschaft, die Paschinjan stets an Armeniens internationale Partner aussandte.

Die Abwesenheit von EU-Flaggen ist möglicherweise damit zu erklären, dass es im Land keinen klaren Pro-EU-Diskurs gibt. Ein solcher Diskurs würde eine Alternative zu Armeniens strategischer Allianz mit Russland und seiner Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) darstellen. Das ist besonders interessant angesichts der Tatsache, dass Armenien 2013 unerwartet und praktisch in allerletzter Minute das vollständig ausgehandelte Assoziierungsabkommen mit der EU, einschließlich des Abkommens über die vertiefte und umfassende Freihandelszone (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*, DCFTA), abgelehnt hat. Die Führer der Revolution wollten Russland in diesem Kontext bewusst nicht gegen sich aufbringen.

Andererseits war offensichtlich, dass Russland keinerlei Umwälzungen in Armenien aktiv unterstützen würde. Anders als von vielen erwartet entschied Russland sich auch nicht dafür, sichtbar einzugreifen, um die Revolution rückgängig zu machen, obwohl es vor Ort einen glaubwürdigen Kandidaten gegeben hätte. Trotz eines allgemeinen Unbehagens angesichts der revolutionären Veränderungen hat das Wissen um Armeniens unverminderte Abhängigkeit von Russland höchstwahrscheinlich zu dem überraschenden „Laissez-faire“ beigetragen. Russland hat sich entschieden, Armenien, das ihm im Vergleich zu anderen ehemaligen Sowjetrepubliken im Allgemeinen – trotz gelegentlicher Empörung über Waffenverkäufe an Aserbaidschan oder Fälle von gewalttätigem Auftreten der in Armenien stationierten russischen Soldaten – nach wie vor freundlich gesonnen ist, nicht zu verprellen. Es war auch in Russlands eigenem Interesse, keinen neuen Krisenherd in seiner Nachbarschaft zu schaffen und so Gefahr zu laufen, die Kontrolle über seinen Hauptverbündeten im Südkaukasus zu verlieren. Des Weiteren gab Moskau deutlich zu verstehen, dass es nicht hinnehmbar sei, die Situation an der Grenze zwischen Armenien und Aserbaidschan und an der Kontaktlinie zu Berg-Karabach während der Zeit innerer Instabilität in Eriwan zu verschärfen.

Eine weitere Erklärung könnte sein, dass Armenien im Gegensatz zu Moldau und der Ukraine eine ethnisch weitgehend homogene und auf der Grundlage nationaler Werte wie Sprache und Religion gefestigte Gesellschaft ist. Auch wenn Russisch als Zweitsprache weit verbreitet ist, gibt es im Land nur eine kleine russischsprachige Minderheit, die weniger als ein Prozent der Bevölkerung ausmacht.⁷ Die armenische Gesellschaft mag politisch und sozial gespalten sein, nicht aber ethnisch, was bedeutet, dass es nur eine sehr begrenzte

6 Democracy is value, not geopolitical orientation: Pashinyan tells Johannes Hahn, News.am, 29. Januar 2019, unter: <https://news.am/eng/news/493341.html> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

7 Laut der armenischen Volkszählung von 2011 sprachen 23.484 Personen bzw. 0,8 Prozent der Bürger Armeniens Russisch als Muttersprache; davon waren 11.862 Armenier und 10.466 Russen, die übrigen 1.156 gehörten anderen Ethnien an. Vgl. Statistical Committee of the Republic of Armenia, The Results of the 2011 Population Census of the Republic of Armenia, S. 595, unter: <https://www.armstat.am/en/?nid=81&id=1512>.

Basis für die propagandistische Mobilisierung einer „verwandten“ Minderheit durch Russland als Patronagestaat gibt. Diese Faktoren haben wohl zur Konsolidierung der Massenbewegung unter patriotischen proarmenischen Slogans und zum Fehlen jeglichen Zugehörigkeitsgefühls zu einem Drittland beigetragen.

Die unerwarteten Früchte der Demokratie

Sersch Sargsjans Erwartungen hinsichtlich der Verfassungsänderungen von 2015 schienen sich nicht zu erfüllen. Die umfassende Reform transformierte Armenien von einer semipräsidentiellen in eine parlamentarische Republik und war nach Ansicht vieler eingeleitet worden, um Sargsjan die Möglichkeit zu geben, über seine zehnjährige Amtszeit als Präsident hinaus als Premierminister an der Macht zu bleiben.⁸ Selbst ein öffentliches Versprechen, den Posten als Premierminister nicht anzustreben, konnte die armenische Bevölkerung nicht vollends überzeugen – die Verfassungsänderungen wurden in einem nationalen Referendum im Dezember 2015 angenommen, jedoch nicht ohne eine erhebliche Zahl von Verstößen gegen das Wahlgesetz.⁹

In einem vielleicht als verzweifelter Versuch, an der Macht zu bleiben, wahrgenommenen Akt brach Sargsjan sein Versprechen und wurde am 17. April 2018 unter öffentlichen Protesten von dem von der Republikanischen Partei dominierten Parlament gewählt. Dies war der Tropfen, der das Fass zum Überlaufen brachte und die Samtene Revolution auslöste. Innerhalb von nur einer Woche wurde Sargsjan von der von Paschinjan geführten aufkeimenden Bewegung zum Rücktritt gezwungen. In einem System abgestufter Kontrolle über politische Akteure und Gruppen und geduldeter harmloser Proteste bleibt unbekannt, wieviel die Behörden von Paschinjans Plänen wussten und an welchem Punkt die Fehleinschätzung sie unumkehrbar machte.

Nur zwei Wochen nach Sargsjans Rücktritt wählte dieselbe Nationalversammlung auf der Grundlage derselben Verfassung Nikol Paschinjan – wenn auch erst im zweiten Anlauf, am 8. Mai 2018 – zum Interimspremierminister. Aus rechtlicher Sicht verlief alles demokratisch und im Einklang mit der geänderten Verfassung – derjenigen, die für Sersch Sargsjan ausgearbeitet worden war. Eine solche demokratische Kehrtwende hatte die Republikanische Partei ganz offensichtlich nicht erwartet. Wahrscheinlich wäre das nicht passiert, wenn Sargsjan nicht selbst zur Wahl angetreten wäre, sondern die Rolle des Premierministers dem damals amtierenden und eng mit Moskau verbundenen und in Berg-Karabach geborenen Premierminister Karen Karapetjan überlassen hätte,

8 Vgl. Zia Weise, Armenia's disputed move toward true democracy, Politico, 4. Juni 2018, unter: <https://www.politico.eu/article/armenia-true-democracy-disputed-move-eu-agreement-turkey/>.

9 Vgl. OSCE/ODIHR, Republic of Armenia, Constitutional Referendum, 6. December 2015, OSCE/ODIHR Referendum Expert Team, Final Report, Warschau, 5. Februar 2016, unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/220656>.

den er persönlich ausgewählt hatte. Relativ jung, charismatisch, erfahren und vom Kreml unterstützt schien Karapetjan populär genug und ideal positioniert, um den Weg langsamer und weitgehend imitatorischer Reformen, die dazu beigetragen würden, die relative Stabilität zu erhalten, fortzusetzen.

Am 9. Dezember 2018 fanden nach einem transparenten und demokratischen Prozess vorgezogene Parlamentswahlen statt. Paschinjans Allianz „Mein Schritt“ sicherte sich über 70 Prozent der Stimmen, während die Republikanische Partei es nicht einmal ins Parlament schaffte. Ironischerweise wäre die Hürde für den Einzug ins Parlament von fünf auf vier Prozent gesenkt worden und die Republikaner wären im Parlament vertreten gewesen, wenn sie nicht die von der Arbeitsgruppe der neuen Regierung vorbereiteten Änderungen, mit denen das Wahlgesetz glaubwürdiger, transparenter und demokratischer werden sollte, blockiert hätten.¹⁰ So aber hatten sie die Chance auf eine auch nur marginale Vertretung vertan.

Es steht außer Zweifel, dass das Ergebnis der vorgezogenen Neuwahlen den Willen des Volkes widerspiegelt, was auch von Beobachtern bestätigt wurde. Nach Angaben der Internationalen Wahlbeobachtungsmission (*International Elections Observation Mission*, IEOM) wurden die Wahlen „unter Achtung der Grundfreiheiten abgehalten und genossen das Vertrauen einer breiten Öffentlichkeit, das durch weitere Wahlreformen erhalten werden muss“.¹¹ Insgesamt waren die vorgezogenen Neuwahlen vom 9. Dezember im deutlichen Gegensatz zu allen früheren seit der Unabhängigkeit in Armenien durchgeführten Wahlen davon geprägt, dass es keinerlei Wahlfälschungen gab, die Wahlverwaltung gut funktionierte und die Wahlverfahren im Allgemeinen eingehalten wurden.¹² Dies markierte einen grundsätzlichen Wandel in der Wahlkultur Armeniens und brachte frischen Wind in die gesamte Innenpolitik. Auch wenn die Wahlgesetzgebung und die Wahlpraxis noch überarbeitungs- und verbesserungsbedürftig sind, war die Möglichkeit der freien Stimmabgabe, ohne Stimmenkauf oder andere Formen der Druckausübung wie in der Vergangenheit, für die Bürger und Bürgerinnen Armeniens erhebend und inspirierte die gesamte internationale Gemeinschaft.

Die aus 132 Abgeordneten bestehende Nationalversammlung unterscheidet sich hinsichtlich ihrer politischen Zusammensetzung erheblich von der vorhergehenden Legislaturperiode. 76,5 Prozent der Abgeordneten sitzen zum ersten Mal im Parlament, dem nur drei politische Gruppierungen angehören. Die

10 Vgl. OSCE/ODIHR, Republic of Armenia, Early Parliamentary Elections, 9 December 2018, ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 7. März 2019, S. 26, unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/armenia/413555>.

11 International Election Observation Mission, Republic of Armenia – Early Parliamentary Elections, 9 December 2018. Statement of Preliminary Findings and Conclusions, S. 1, unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/armenia/405890>. Am Wahltag schlossen sich der Wahlbeobachtungsmission des BDIMR (*ODIHR Election Observation Mission*, EOM) Delegationen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und des Europäischen Parlaments an; gemeinsam mit der EOM bildeten sie die Internationale Wahlbeobachtungsmission (IEOM).

12 Vgl. ebenda.

größte von ihnen ist die Allianz „Mein Schritt“, die mit 88 Sitzen zwei Drittel der Abgeordneten stellt. Die Partei Blühendes Armenien gewann 26 Sitze (19,7 Prozent), die Partei Leuchtendes Armenien 18 Sitze (13,6 Prozent). 24 Prozent der Abgeordneten sind Frauen. In Übereinstimmung mit der Verfassung sind die vier größten nationalen Minderheiten mit jeweils einem Sitz im Parlament vertreten. Die Nationalversammlung bildete elf ständige Ausschüsse, von denen acht von Abgeordneten der Allianz „Mein Schritt“, zwei von Vertretern der Partei Blühendes Armenien und einer von einem Abgeordneten der Partei Leuchtendes Armenien geleitet werden. Eine noch nie dagewesene Zahl von Vertretern der Zivilgesellschaft sind nun Parlamentsmitglieder.¹³

Die Partei Blühendes Armenien, deren Gründer einer der reichsten Unternehmer des Landes ist, gehörte fast ein Jahrzehnt dem zuvor herrschenden Regime an, wechselte allerdings das Lager und unterstützte Paschinjan in einem entscheidenden Augenblick. Die Partei Leuchtendes Armenien, die ursprünglich mit Paschinjan verbündet war, stand ihm jedoch zu Beginn der Revolution nicht länger zur Seite und erntet nun – mit einer lediglich marginalen Vertretung im Parlament – die Früchte dieser Entscheidung. Beide Oppositionsparteien haben sich vorsichtig von den gestürzten Machthabern distanziert und beteuern ihre Loyalität gegenüber der Revolution. Dennoch könnten die ehemaligen Bindungen leicht wiederhergestellt werden, sobald Paschinjans Popularität sinkt. Gleichzeitig ist die regierende Allianz „Mein Schritt“ darum bemüht, sich als die politische Partei der „neuen Generation“ zu etablieren. In seiner Rede auf einem Parteikongress am 16. Juni 2019 erklärte Paschinjan, die Partei unterstütze keine der traditionellen politischen Ideologien, sondern lehne „Ismen“ ab, „weil es in der heutigen Welt keine verhärteten Ideologien mehr gibt [...] Im politischen Sinne sind wir nicht liberal, wir sind nicht zentristisch, wir sind keine Sozialdemokraten. Wir sind eine bürgerliche Partei. [...] Dies bedeutet, dass wir uns jenseits der ideologischen Standards positionieren und eine neue ideologische Ebene bilden, die sich auf vier Säulen stützt: Staatlichkeit, Staatsbürgerschaft, nationale Identität und Persönlichkeit.“¹⁴

Der Prozess, der den vorgezogenen Neuwahlen und der Bildung einer stabilen neuen Regierung (statt einer Interimslösung) und eines neuen Parlaments vorausging, kann trotz der Versuche des von der ehemaligen Regierungspartei dominierten Parlaments, die neue Regierung zwischen Mai und Dezember 2018 zu sabotieren, als ziemlich erfolgreich charakterisiert werden. Beispielsweise gab es am 2. Oktober 2018 einen Versuch, die bevorstehenden Neuwahlen zu torpedieren, bei dem die „alte Garde“ Ressourcen mobilisierte, um Paschinjan zu schwächen – ein Versuch, der schnell vereitelt wurde.¹⁵

13 Vgl. New Armenia's Parliamentarians, EVN Report, 13. Januar 2019, unter: <https://www.evnreport.com/politics/new-armenia-s-parliamentarians>.

14 Paschinjan erklärt Parteiideologie, veröffentlicht am 20. Juni 2019, Caucasus Watch, unter: <https://caucasuswatch.de/news/1744.html>.

15 Am 2. Oktober 2018 berief die seinerzeit noch immer von der Republikanischen Partei dominierte Nationalversammlung eine außerordentliche Sitzung ein und verabschiedete einen Gesetzentwurf, dem zufolge eine Sitzung der Nationalversammlung als unterbrochen gilt,

Die von der neuen Regierung geplanten demokratischen Reformen spiegeln sich in dem am 8. Februar 2019 verabschiedeten Fünfjahresprogramm der Regierung sowie in dem am 1. Juni 2019 angenommenen Fahrplan für die Implementierung des Abkommens zwischen der EU und Armenien über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft (*Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement*, CEPA) wider. Das im November 2017 unterzeichnete Abkommen wird von der neuen armenischen Regierung als Blaupause für Reformen anerkannt. Während Armeniens generelle geopolitische Orientierung sich durch die Revolution nicht verändert hat und Russland nach wie vor der wichtigste strategische Verbündete des Landes ist, gibt es dennoch zweifellos eine echte Offenheit für die Übernahme europäischer Werte und eine weitere Diversifizierung der Außenpolitik. Das Engagement für Europa hat sich über die Erwartungen hinaus verstärkt, bedenkt man die Enttäuschung von 2013.

Herausforderungen beim Demokratieaufbau

Die großen Erwartungen an die neue Regierung, insbesondere im Kampf gegen die Korruption und bei der Aufklärung und gerichtlichen Ahndung der oben erwähnten Ereignisse vom 1. März 2008, rasche Erfolge zu erzielen, erfüllten sich jedoch nicht so schnell wie geplant. Die unmittelbaren Maßnahmen zur Beseitigung der Korruption richteten sich gegen prominente Persönlichkeiten, gegen die Strafverfahren eingeleitet wurden und deren illegal erworbenes Vermögen zum Teil eingezogen und dem Staatshaushalt wieder zugeführt wurde – mit wechselndem Erfolg. Die Erkenntnis, dass es in diesem Kampf eines stärker institutionalisierten und systematischeren Vorgehens bedurfte, kam erst später und fand ihren Ausdruck in der im Herbst 2019 verabschiedeten Antikorruptionsstrategie, die eine Kommission zur Verhütung von Korruption und ein Antikorruptionsgericht vorsah. Während der Premierminister mit dem anfänglichen *Ad-hoc*-Ansatz mit Blick auf die stärkere Unterstützung durch die Bevölkerung punkten konnte, erforderte die systematische Bekämpfung die Einführung einer verschärften Gesetzgebung und geeigneter Institutionen zur Bewältigung der Korruption in allen Bereichen, einschließlich der Justiz. Die Untersuchung der gewaltsamen Vorfälle vom 1. März 2008 hatte für die neue Regierung oberste Priorität. Kurz nachdem sie an die Macht gekommen war, wurde im Sommer 2018 Haftbefehl gegen Armeniens zweiten Präsidenten Robert Kotscharjan erlassen, der daraufhin unter dem Vorwurf des Umsturzes der verfassungsmäßigen Ordnung des Landes in Ausübung seines Amtes als Staatsoberhaupt in Untersuchungshaft genommen wurde. Bald wurde

wenn externe Kräfte die Sitzung verhindern. Premierminister Paschinjan forderte die Bevölkerung dazu auf, sich vor dem Parlamentsgebäude zu versammeln, und rief damit rasch mehrere tausend Demonstranten auf den Plan. Der Gesetzentwurf überdauerte das nicht und Minister, die Parteien angehörten, die für den Entwurf gestimmt hatten – Blühendes Armenien und die Armenische Revolutionäre Föderation-Daschnakutjun (ARF-D) – wurden umgehend entlassen.

klar, dass die zahlreichen rechtlichen, politischen und emotionalen Faktoren, die hier eine Rolle spielten, die Wirksamkeit dieser Maßnahme sowie den gewählten Zeitpunkt infrage stellten. Kotscharjan wurde daraufhin am 17. Mai 2019 freigelassen, nachdem der seinerzeit amtierende „Präsident“ der nichtanerkannten Republik Berg-Karabach Bako Sahakjan und sein Vorgänger Arkadi Ghukassjan eine Bürgschaft für ihn übernommen hatten. Kotscharjan war von 1994 bis 1997 Präsident der Republik Berg-Karabach, bevor er Präsident Armeniens wurde. Die Entscheidung, ihn freizulassen, erzürnte Nikol Paschinjan, der eine Rückkehr zu den revolutionären Mitteln des Widerstands forderte und die Bevölkerung dazu aufrief, alle Gerichtsgebäude im Land zu blockieren. Dieses Vorgehen sorgte für einen Aufschrei in der Zivilbevölkerung und der internationalen Gemeinschaft, offenbarte aber auch die inhärenten Probleme einer seit langem funktionsunfähigen, nicht reformierten und nicht zielgerichteten Justiz und die Schwierigkeit, diese Missstände zu beheben.

Die Krise führte schließlich zur Konzeptualisierung der längst überfälligen umfassenden Justizreform, zu der auch die Überprüfung der Integrität der Richter gehört. Sie zeigte jedoch auch die Grenzen des verfassungsrechtlichen Spielraums für die Verfolgung bestimmter ehrbarer Ziele im Justizbereich auf. Außerdem ermöglichte sie es der Opposition, sich um die Person Kotscharjans zu konsolidieren und dem Premierminister vorzuwerfen, einen persönlichen Rachefeldzug zu führen (Kotscharjan wurde kurz drauf erneut verhaftet). Darauf folgende Versuche, die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts dadurch zu ändern, dass man die Entlassung derjenigen Richter vorschlug, die unter dem alten Regime ernannt worden waren, warfen bei internationalen Organisationen Fragen auf und offenbarten Lücken in der Kommunikationsstrategie der Regierung. Gleichzeitig verschlechterten sich auch die Beziehungen der Regierung zur Elite Berg-Karabachs sowie diejenigen zwischen Armenien und Russland (Kotscharjan gilt als Freund des russischen Präsidenten). Zusätzlich begannen rechtsextreme Gruppen sich zu Wort zu melden und versuchten die Regierung zu untergraben, indem sie sich konservative, männlich-chauvinistische und homophobe Ressentiments in der Gesellschaft zunutze machten. Trotz einiger Fehleinschätzungen und verspäteter Reaktionen genießt Nikol Paschinjan jedoch auch eineinhalb Jahre nach seinem Regierungsantritt noch immer die breite, wenn auch abnehmende Unterstützung der Öffentlichkeit.¹⁶ Wohin er auch immer geht, wird er von Menschen umringt, die ihm Respekt und Anerkennung zollen. Jedoch wirft die Last der Probleme, die die neue Re-

16 Paschinjan musste zwei schwere Schläge hinnehmen: In den Regionen verlor seine Partei zunächst am 23. September 2018 die Kommunalwahlen in Kapan und später am 13. Juni 2019 diejenigen in Abowjan, wo die Republikanische Partei und die Partei Blühendes Armenien ihre jeweilige Machtposition behielten. Paschinjan erklärte dies jedoch zu einem Triumph der Demokratie und stellte die Resultate nicht in Frage. Eine vor Kurzem vom Centre for Insights in Survey Research durchgeführte Meinungsumfrage belegt seine Popularität auch weiterhin; vgl. International Republican Institute (IRI), Center for Insights in Survey Research, Public Opinion Survey: Residents of Armenia, July 23-August 15, 2018, S. 49, unter: https://www.iri.org/sites/default/files/2018.10.9_armenia_poll_presentation.pdf.

regierung geerbt hat – darunter die Herausforderungen verantwortungsvoller Regierungsführung, die schwache Wirtschaftsleistung, die Abwanderung von Fachkräften, externe regionale Interessen sowie insbesondere der ungelöste Konflikt um Berg-Karabach –, ernste Fragen hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Errungenschaften der einzigartigen und beeindruckenden armenischen Revolution und ihrer Auswirkungen sowohl auf die innere als auch auf die äußere Sicherheit und Stabilität auf. In Verbindung mit den außergewöhnlich hohen Erwartungen der Bürger hinsichtlich der Verbesserung ihrer persönlichen Situation setzt all dies die neue Regierung unter extremen Druck, in einer unbeständigen Situation, die von Stabilität weit entfernt ist, die Erwartungen an allen Fronten zu erfüllen.

Demokratie versus Stabilität

Die Angst, Unruhe in ein ohnehin durch einen Langzeitkonflikt geschwächtes Land zu bringen, wurde von den früheren Regierungen bewusst kultiviert, indem sie der Bevölkerung den Gedanken einimpften, dass Demokratie und Stabilität sich gegenseitig ausschließen, wobei Letztere zu einem Synonym für Sicherheit wurde. Der Erfolg beim Aufbau von Stabilität schien unbestreitbar, da die tief verwurzelte Korruption die eng verflochtene armenische Gesellschaft in gewisser Weise konsolidiert hatte. Gleichzeitig wurden die Pro-forma-Demokratie und die ebensolche Meinungsfreiheit aufrechterhalten, sodass es auch gelegentlich die Möglichkeit gab, „Dampf abzulassen“, was wiederum größere Ausbrüche öffentlichen Unmuts verhinderte. Selbstredend gewährleistete die fast vollständige Kontrolle nicht nur der Exekutive, sondern auch der Judikative und der Legislative durch die Regierungspartei einen beinahe bedingungslosen Gehorsam. Darüber hinaus führte die weit verbreitete Armut dazu, dass das tägliche Überleben für die Mehrheit der Bürger die größte Sorge war; die Obrigkeit infrage zu stellen spielte nur eine untergeordnete Rolle. Vor diesem Hintergrund gediehen weit verbreitete Korruption und Geldwäsche; die Auswanderung wurde zum bevorzugten Mittel, der Ungleichheit und Verzweiflung sowie der Wehrpflicht unter den Bedingungen eines ungelösten Konflikts zu entfliehen.

Tatsächlich stützte sich Sersch Sargsjans Hauptargument dafür, nach der Verfassungsänderung für den Posten des Premierministers zu kandidieren und damit sein früheres Versprechen zu brechen, sich nicht zur Wahl zu stellen, auf seine langjährige Erfahrung als Verhandlungsführer in den Gesprächen mit Aserbaidschan, die Aufrechterhaltung der Sicherheitspartnerschaft mit Russland und seine persönlichen Verbindungen mit Karabach. Wenn er nicht mehr die Verhandlungen führen würde, so sein Argument, wäre Krieg unvermeidlich, da ihn niemand ersetzen könne.

Die ehemaligen Machthaber unterhalten ebenfalls enge persönliche und angeblich auch geschäftliche Beziehungen mit Russland – dem einzigen Garanten

„harter“ Sicherheit für das verwundbare Armenien. Mit einem wichtigen Militärstützpunkt in Gjumri übt Russland die Kontrolle des armenisch-iranischen Abschnitts der armenischen Staatsgrenze aus, unterhält Beobachtungsposten entlang der geschlossenen Grenze zur Türkei, führt gemeinsam mit Armenien die Grenzkontrollen am internationalen Flughafen Swartnoz durch und ist an wichtigen Infrastruktur- und Energieunternehmen beteiligt. Der Grad der Verflechtung mit Russland hat noch zugenommen, seitdem Armenien der EAWU beigetreten ist.

Russland hat jedoch nicht nur Sicherheitsgarantien für Armenien übernommen, sondern gleichzeitig auch versucht, seine eigene politische Kultur zu exportieren. Es wurde erwartet, dass demokratische Freiheiten und Menschenrechte in Armenien möglicherweise um der Stabilität willen geopfert würden, und schürte gleichzeitig das Empfinden, dass es notwendig sei, angesichts der von Aserbaidschan ausgehenden unmittelbaren Gefahr gerechtfertigte Opfer zu bringen. Die Ereignisse von April bis Mai 2018 zeigten jedoch, dass die armenische Bevölkerung die Art von Stabilität, die man ihr anbot – vorhersehbare Armut, Ungleichheit und prosperierende Korruption –, nicht wollte. Die Demonstranten waren sich der möglichen Sicherheitsrisiken einer Revolution, dass nämlich Aserbaidschan den Moment politischer Instabilität für einen Angriff nutzen könnte, durchaus bewusst. Doch selbst das konnte sie nicht davon abhalten, gegen die Ungerechtigkeiten des existierenden Systems aufzubegehren. Wie sich herausstellte, konnte zumindest für ein Jahr nach der Revolution die relative Stabilität aufrechterhalten und wohl sogar gefestigt werden, wenn man sich die lange Ruheperiode an der Kontaktlinie zwischen Mai 2018 und Mai 2019 vor Augen führt.

Der Vier-Tage-Krieg im April 2016, mit dem Aserbaidschan versuchte, eine Lösung der Karabach-Frage auf militärischem Wege zu erzwingen, förderte ernsthafte Probleme in der armenischen Armee zutage, offenbarte ihre mangelnde Vorbereitung und forderte zahlreiche Opfer (dies wird derzeit von einem 2019 eingerichteten parlamentarischen Ad-hoc-Ausschuss untersucht, der diesen Ereignissen nachgehen soll – ein beispielloser Schritt in der jüngeren Geschichte Armeniens). Er löste aber auch eine heftige Welle des Misstrauens und der Verdächtigungen in der Gesellschaft hinsichtlich des Inhalts der von Präsident Sargsjan persönlich geführten vertraulichen Friedensverhandlungen aus, die sowohl vor als auch nach dem Krieg vom April 2016 eine „zu dünne Basis für einen stabilen und dauerhaften Friedensprozess“¹⁷ darstellten. Auch wenn der Krieg das Argument der herrschenden Elite, es bedürfe einer starken Führung, um einen weiteren Angriff zu verhindern, untermauerte, war die Glaubwürdigkeit der Verhandlungsführer und der Anbieter von Sicherheitsgarantien erschüttert und die Verhandlungen wurden von einigen Teilen der Bevölkerung als defätistisch betrachtet.

17 Hans-Joachim Schmidt, Der Kurzkrieg in Berg-Karabach erschwert eine friedliche Lösung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2016, Baden-Baden 2018, S. 125-138, hier: S. 137-138.

Diese Gefühle fanden nach dem Aprilkrieg im Sommer 2016 ihren Ausdruck in der „Geiselkrise“, bei der eine extrem antirussische, nationalistische und radikale Gruppierung, die sich „Draufgänger von Sasun“ (*Sasna Zrer*) nannte, eine Polizeistation besetzte und mehrere Geiseln nahm.¹⁸ Der Vorfall dürfte vielen Angehörigen mächtiger Kreise in Armenien die Zerbrechlichkeit des inneren Friedens vor Augen geführt haben und zeigte, dass eine Stabilität des „eisernen Griffs“ nicht tragfähig war und in Ermangelung demokratischer Legitimität leicht erschüttert werden konnte. Paradoxe Weise führte das sich zusammenbauende Protestpotenzial trotz der Tatsache, dass die Ablehnung von Gewalt in der armenischen Gesellschaft generell einen Wert darstellt, der von allen getragen wird, dazu, dass den Bewaffneten von der Öffentlichkeit große Sympathie entgegengebracht wurde.

Nach der Revolution gründete *Sasna Zrer*, noch während viele ihrer führenden Mitglieder vor Gericht standen, sich aber nicht mehr in Haft befanden, im Vorfeld der für den 9. Dezember 2018 angesetzten vorgezogenen Neuwahlen eine politische Partei, die jedoch die Fünf-Prozent-Hürde nicht überwinden konnte. Ihre Agenda, die die fast vollständige Kriminalisierung der ehemaligen Elite und die weitere Militarisierung Armeniens zur Vorbereitung auf einen Krieg forderte und umfangreiche territoriale Ansprüche stellte, fand im Rahmen der „Revolution der Liebe“ nicht genügend Resonanz. Die Illegitimität des früheren Regimes wurde jedoch nicht in Frage gestellt.

Demokratie: Sicherheitsgarantie oder Instabilitätsfaktor?

Ob eine fragile Demokratie in Armenien in einem komplexen nationalen, regionalen und globalen Kontext überleben und gedeihen kann, ist eine Frage, die erst im Laufe der Zeit beantwortet werden kann.

Die neue Regierung hat einen anderen Sicherheitsansatz. Premierminister Pashinyan stellte kürzlich in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 4. März 2019 fest: „[...] Demokratie ist für uns nicht nur eine von vielen möglichen Optionen. Sie ist für uns vielmehr eine Frage der Sicherheit. Wir glauben, dass es für unser Volk und unsere politische Kultur zutreffend ist, wenn wir behaupten, dass Demokratie stärkere und effizientere wirtschaftliche und politische Institutionen hervorbringen wird, die eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung des Landes sind.“¹⁹

Parallel zu seiner Vision von Sicherheit und Entwicklung durch Demokratie versicherte Armenien Russland gegenüber, dass es keine größeren Veränderungen in seiner Außenpolitik plane, was bedeutet, dass Armenien Russland

18 Vgl. Armenia protesters, police clash over hostage crisis continues, in: Al Jazeera, 21. Juli 2016, unter: <https://www.aljazeera.com/news/2016/07/armenia-protesters-police-clash-hostage-crisis-160721052049006.html>.

19 The Prime Minister of the Republic of Armenia, Foreign visits, RA Prime Minister Nikol Pashinyan's Visit to Brussels, 4.-5. März 2019, unter: <https://www.primeminister.am/en/foreign-visits/item/2019/03/04/Nikol-Pashinyan-visit-to-Brussels/>.

nach wie vor als seinen wichtigsten strategischen Partner betrachtet und auch seine Mitgliedschaft in der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und der EAWU nicht in Frage stellt. Das mag manchem als ein Widerspruch erscheinen und hat in Russland natürlich Misstrauen hervorgerufen und auch bei anderen Partnern, die skeptisch sind, ob Armeniens demokratische Bestrebungen mit der Mitgliedschaft in den genannten Organisationen vereinbar sind, für Stirnrunzeln gesorgt.

Trotz Russlands zunächst abwartender Haltung und der Versuche Paschinjans, harmonische Beziehungen mit Präsident Wladimir Putin zu demonstrieren, wurden im Sommer 2018 erste Risse sichtbar. Im Juli 2018 wurde gegen den Generalsekretär der OVKS Juri Chatschaturow, der 2008 Generalstabschef der armenischen Streitkräfte gewesen war, Anklage im Zusammenhang mit den gewaltsamen Zusammenstößen erhoben, zu denen es am 1. März 2008 nach den umstrittenen Präsidentschaftswahlen gekommen war und die zehn Todesopfer gefordert hatten. Die Anklage wurde ohne jede Vorwarnung über diplomatische Kanäle erhoben und als Schlag gegen das Ansehen der Organisation gewertet, woraufhin Russlands Außenminister Sergei Lawrow eine entsprechende Erklärung abgab,²⁰ was schließlich dazu führte, dass Armenien (das einen anderen Generalsekretär ernennen wollte) kaltgestellt und Chatschaturow durch einen Belarussen ersetzt wurde. Die armenische Seite hatte einiges zu erklären, um Moskau davon zu überzeugen, dass die Anklage gegen Chatschaturow ebenso wie diejenige gegen Kotscharjan eine rein innerarmenische Angelegenheit seien und unter keinen Umständen die bilateralen Beziehungen beschädigen sollten. Die Atmosphäre ist nach wie vor angespannt und Russland zeigt Anzeichen von Missbilligung. In diesem Zusammenhang haben einige der kühnen Maßnahmen der neuen Regierung, darunter diejenigen, die sicherstellen sollen, dass im Falle der Ereignisse vom März 2008 Gerechtigkeit hergestellt wird, und solche, die der Aufklärung von Korruptionsfällen (u.a. in einer in russischem Besitz befindlichen Eisenbahngesellschaft) dienen sollen, die Beziehungen zwischen Armenien und seinem wichtigsten Sicherheitspartner nicht eben gestärkt.

Vieles spricht dafür, dass es dem Kreml vor allem um die Frage geht, ob Armeniens Demokratie Russlands vitalen strategischen Interessen im Land und in der Region, insbesondere den militärischen und wirtschaftlichen, schadet. Solange diese Interessen gewahrt bleiben und Armeniens Demokratie unter Kontrolle gehalten wird, ist die Art des politischen Regimes zweitrangig. Sobald diese Interessen jedoch bedroht sind oder Armenien versucht, seine Souveränität zu stärken und damit Russlands Kontrolle schwächt, wird sich Moskaus Haltung unweigerlich ändern – und das zeichnet sich bereits ab. Ein Indiz dafür ist die Erhöhung des Gaspreises für Armenien um zehn Prozent ab 2019.

20 Vgl. Russia Claims Political Motives In Armenian Charges Against Ex-Leaders, in: Radio Free Europe/Radio Liberty, 1. August 2018, unter: <https://www.rferl.org/a/lavrov-russia-concerned-armenian-arrest-former-pro-moscow-leaders-kocharian-khachaturov-pashinian/29402249.html>.

Im Zusammenhang mit innenpolitischen Reformen und wirtschaftlicher Prosperität ist Demokratie wohl eine notwendige Voraussetzung für die Gewährleistung der Sicherheit der armenischen Gesellschaft. In dem instabilen regionalen Kontext und vor dem Hintergrund der Abhängigkeit Armeniens von Russland reicht sie jedoch bislang nicht aus, um das gewünschte Sicherheitsniveau zu erreichen.

Demokratie und die Aussicht auf Frieden ... oder Krieg?

Nikol Paschinjan bezeichnete die armenische Revolution als „einen Triumph der Romantik über den Pragmatismus“.²¹ Inwiefern Romantik Sicherheit – sowohl die innere als auch die äußere – gewährleisten kann, wird derzeit in Armenien vor dem Hintergrund des ungelösten Konflikts getestet. Angesichts systemimmanenter und tief verwurzelter Probleme ist es ein kühnes Experiment, tiefgreifende interne Veränderungen auf den Weg zu bringen wie die Beseitigung der systemimmanenten Korruption, die Reform der Justiz, die Förderung der Wirtschaft, die Einwerbung von Investitionen, den Schutz der Menschenrechte – und sich der Welt zu öffnen. Der Einsatz und die Risiken sind noch ungleich höher, wenn Entscheidungen im Bereich harter Sicherheit, namentlich im Berg-Karabach-Konflikt, von Romantik geleitet werden.

Die Beziehungen zum benachbarten Aserbaidschan haben sich seit der Zeit, als die Feindseligkeiten sogar den Einsatz der OSZE in Armenien beeinträchtigt haben, nicht sehr verändert. „Die Bevölkerung auf den Frieden vorbereiten“ ist oberflächlich zum neuen Schlagwort²² der Karabach-Verhandlungen geworden. Der tatsächliche Stand der Dinge lässt jedoch vermuten, dass es möglicherweise nicht ausreicht, das politische System und die politische Kultur auf einer Seite zu verändern, um Frieden und Stabilität zu erreichen. In Armenien ist das Umfeld nach wie vor hochgradig militarisiert; Aserbaidschan ist noch immer darüber frustriert, dass Paschinjan darauf beharrt, Karabach eine unabhängige Stimme in den Verhandlungen zu geben; es gibt keine konkreten Schritte in Richtung auf die von Aserbaidschan erwarteten territorialen Zugeständnisse von Seiten Armeniens; und an der Kontaktlinie kam es zu einer Eskalation der Gewalt, in deren Verlauf auf beiden Seiten Soldaten den Tod fanden. Im Gegenteil: Das, was die neue armenische Regierung als einen auf demokratischer Logik beruhenden Schritt betrachtet – nämlich die Einbeziehung Berg-Karabachs in die Verhandlungen –, ist für Aserbaidschan, das die dortigen *De-facto*-Behörden nicht als legitime Gesprächspartner anerkennt, ein No-Go.

21 „Armenian revolution was romanticism’s triumph over pragmatism“ – Pashinyan, Armenpress, 7. Mai 2019, unter: <https://armenpress.am/eng/news/973968.html>.

22 Joshua Kucera, Armenia and Azerbaijan agree to „prepare populations for peace“, Eurasianet, 17. Januar 2019, unter: <https://eurasianet.org/armenia-and-azerbaijan-agree-to-prepare-populations-for-peace>.

Armeniens Premierminister erklärte kürzlich, er würde sich wünschen, dass die endgültige Lösung des Konflikts „für die Menschen in Armenien, die Menschen in Karabach und die Menschen in Aserbaidschan akzeptabel“²³ ist, und rief Aserbaidschans Präsidenten Ilham Alijew dazu auf, die gleiche Erklärung abzugeben. Von Alijew kam jedoch keine vergleichbare Äußerung. Aus armenischer Sicht erschwert dies die Verhandlungen, da es auf eine eher enge Auslegung der Madrider Prinzipien durch Aserbaidschan hindeutet,²⁴ bei der wiederum das Prinzip der territorialen Integrität als oberste Priorität herausgehoben wird. In der Tat strebt Armenien eine gemeinsame Interpretation der Madrider Prinzipien an, die den Verhandlungsraum und die Vielzahl der Optionen definiert, die er potenziell anbieten könnte – die internationale Anerkennung Berg-Karabachs oder dessen vollständige Wiedereingliederung in Aserbaidschan sind nur zwei der denkbaren Ergebnisse, und auch die radikalsten.

Die meisten Nachbarn Armeniens (Aserbaidschan, Iran und die Türkei) streben keine Demokratisierung an, die einzige Ausnahme ist Georgien. Was Berg-Karabach betrifft, so bleibt es vage, wie weit sich die *De-facto*-Entität mit der armenischen Revolution identifiziert; gleichzeitig zeichnet sich eine Spaltung in „wir“ und „sie“ ab. Tatsächlich stellt das politische System in Berg-Karabach in den Worten Aleksey Antimonovs eine „militarisierte soziale Demokratie“ dar,²⁵ die dank armenischer Subventionen überlebt. Offiziell werden mindestens 4,5 Prozent des armenischen Staatshaushalts für Berg-Karabach bereitgestellt, wobei der tatsächliche Umfang wahrscheinlich wesentlich höher ist.²⁶ Daran hat sich seit der Revolution nichts geändert, und es ist trotz der offensichtlichen Vorteile des Friedens, die von Wissenschaftlern hervorgehoben werden, auch unwahrscheinlich, dass sich daran etwas ändern wird. So heißt es in einer wissenschaftlichen Studie:

„Bei den öffentlichen Finanzen würden sowohl Armenien als auch Aserbaidschan von größeren Einsparungen bei den konfliktbezogenen *Steuer- ausgaben* erheblich profitieren. Die Militärausgaben könnten in beiden Ländern um 2% des jährlichen BIP auf ein Niveau gesenkt werden, das

23 The Prime Minister of the Republic of Armenia, Press releases, 7. April 2019, unter: <https://www.primeminister.am/en/press-release/item/2019/04/07/Erkrapah/>.

24 Die „Basic“ oder „Madrid Principles“ wurden dem armenischen und dem aserbaidschani- schen Außenminister erstmals im November 2007 auf dem OSZE-Ministerratstreffen von Madrid vorgestellt. Im Juli 2009 hoben die damaligen Staatsoberhäupter der drei Ko-Vor- sitzländer der Minsker Gruppe der OSZE, US-Präsident Barack Obama, Russlands Präsi- dent Dmitri Medwedew und Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy, im Rahmen des G8- Gipfeltreffens in L’Aquila, Italien, in einer gemeinsamen Erklärung die sechs wichtigsten der Prinzipien hervor und forderten die Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans, Sersch Sargsjan und Ilham Alijew, dazu auf, „die wenigen zwischen ihnen noch bestehenden Dif- ferenzen beizulegen und ihre Übereinkunft über diese Grundprinzipien zum Abschluss zu bringen [...]“. OSCE, Press Release, Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chair coun- tries, L’Aquila, 10. Juli 2009, unter: <https://www.osce.org/mg/51152>.

25 Aleksey Antimonov, Nagorno-Karabakh’s militarised social democracy, *openDemocracy*, 5. Februar 2018, unter: <https://www.opendemocracy.net/en/odr/nagorno-karabakh-s-militarised-social-democracy/>.

26 Vgl. ebenda.

mit anderen Ländern im Frieden vergleichbar ist. Zusätzlich könnte Armenien jährliche Ausgaben in Höhe von 0,9% des BIP für die Unterstützung der lokalen Wirtschaft in Berg-Karabach und 0,1% des BIP für Zinszahlungen und damit insgesamt 3% des BIP pro Jahr einsparen. Aserbaidschan könnte schließlich Ausgaben für die Unterstützung von Vertriebenen in Höhe von 0,4% des jährlichen BIP einsparen und damit die Gesamtausgaben um 2,4% des BIP pro Jahr senken. Solch große Steuereinsparungen würden es beiden Ländern ermöglichen, ihr Haushaltsdefizit drastisch zu reduzieren und gleichzeitig die Ausgaben in sozial wichtigen Bereichen wie Bildung oder Gesundheit erheblich zu erhöhen, indem der gegenwärtige Druck auf den Haushalt beseitigt wird.“²⁷

Die notwendigen Voraussetzungen für ein solches Szenario sind derzeit jedoch nicht gegeben. Trotz der gelegentlichen optimistischen Rhetorik, die im Anschluss an einige der Treffen des Staats- bzw. Regierungschefs und der Außenminister die Medien erreichte, und trotz der 2019 gestarteten zwischenstaatlichen Initiative eines Journalistenaustauschs, bei dem Gruppen von Journalisten beider Ländern gegenseitig Besuch abstatteten, sind einige Verteidigungsexperten in ihrer Einschätzung der Fortschritte im Berg-Karabach-Konflikt auf dem Weg zu einem wie auch immer gearteten Kompromiss eher pessimistisch – von einer vollständigen politischen Lösung des Berg-Karabach-Konflikts ganz zu schweigen.²⁸

Ob dem die Vorbereitung einer Versöhnung „von unten nach oben“ vorausgehen kann, ist eine andere Frage. Die armenische Position, die eigene Bevölkerung durch den Anstoß einer öffentlichen Debatte und deren Einbeziehung in die politische Entscheidungsfindung auf den Frieden vorzubereiten, deutet darauf hin, dass ein ähnliches paralleles Vorgehen in Aserbaidschan erwartet, jedoch als eine ziemlich ferne Perspektive empfunden wird.

Was die Normalisierung der Beziehungen zur Türkei angeht, so wurden in den vergangenen zwei Jahren nur langsame Fortschritte erzielt, die generell auch nicht vom Demokratiedebau in Armenien abhängen.

Wie stabil ist Armeniens Demokratie?

Wie nachhaltig die Errungenschaften der armenischen Revolution sein werden, hängt davon ab, wie erfolgreich (und wie schnell) die Regierung die hohen

27 David Saha/Ricardo Giucci/Matthias Lücke/Robert Kirchner/Veronika Movchan/Georg Zachmann, *The economic effect of a resolution of the Nagorno-Karabakh conflict on Armenia and Azerbaijan*, Berlin 2018, S. 2, unter: https://berlin-economics.com/wp-content/uploads/The_Economic_Effect_Of_A_Resolution_Of_The_Nagorno-Karabakh_Conflict.pdf (Hervorhebung im Original).

28 Vgl. Leonid Nersisyan, *Can the South Caucasus Conflicts Escalate into a Regional War?* RIAC, 25. Juni 2019, unter: <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/columns/military-and-security/can-the-south-caucasus-conflicts-escalate-into-a-regional-war/>.

Erwartungen der Öffentlichkeit erfüllen kann und wie gut sie ihre innenpolitische und internationale demokratische Legitimität bewahren kann. Die Bevölkerung erwartet an erster Stelle spürbare Resultate in Form von größerem Wohlstand und Wirtschaftswachstum. Das wird jedoch nur erreicht werden können, wenn in allen politischen Bereichen tiefgreifende Strukturreformen durchgesetzt werden. Solche Reformen sind komplex und zeitaufwendig; sie erfordern großen politischen Willen seitens der Regierung und viel Geduld seitens der Bürger. Was die Wahrung der demokratischen Legitimität betrifft, so ist diese von größter Bedeutung, um die Unterstützung zahlreicher internationaler Partner und Geber Armeniens sicherzustellen. Eine noch schwierigere Aufgabe besteht jedoch darin, einen Mentalitätswandel in der breiten Öffentlichkeit herbeizuführen, demokratische Werte in den Herzen und Köpfen der Menschen zu festigen und eine Gesellschaft aufzubauen, die sich zu Freiheit, Toleranz und Nichtdiskriminierung bekennt, sowie einen Staat mit tragfähigen Institutionen, die auch Führungs- und Regierungswechsel überstehen.

Ein Erfolgsszenario für Armenien würde somit darin bestehen, das gesamte aus der Vergangenheit übernommene Regierungssystem unverzüglich gründlich zu reformieren – ein System, das von Korruption, Selbstbereicherung von Personen des öffentlichen Lebens, mangelnder Trennung von Wirtschaft und Politik, Vetternwirtschaft und Monopolisierung, Straflosigkeit und der Verarmung großer Teile der Bevölkerung geprägt – kurz: ein „vereinnahmter Staat“ – ist. Der starke Wunsch, diesen zu beseitigen, war von Beginn an die erklärte Priorität der Regierung – und der wichtigste Mobilisierungsfaktor für die Massenproteste. Es gibt noch immer öffentliche Unterstützung für Paschinjan, wobei die wahrgenommenen Verbesserungen im Alltag der Menschen jedoch eher psychologischen als wirtschaftlichen Faktoren zu verdanken sind. Dennoch: Der politische Wille, die Reformen fortzusetzen, die Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen des CEPA zu vertiefen, den CEPA-Fahrplan gewissenhaft umzusetzen und die Unterstützung internationaler Geber für den Reformprozess, einschließlich der höchstsensiblen Reform des Sicherheitssektors, optimal zu nutzen, ist noch immer vorhanden. Die Versprechen wahrzumachen, ohne vom Kurs abzuweichen und ohne der Versuchung zu erliegen, einige der Reformen hinauszuzögern, um die öffentliche Unterstützung nicht zu verlieren, ist der einzige Weg nach vorn. Das zu schaffen, würde jedoch einen schwierigen Balanceakt mit Russland ebenso erfordern wie die Kunst, es zu vermeiden, den Gegnern von Liberalismus und Demokratie Gründe dafür zu liefern, die Regierung zu kritisieren und zu untergraben. Anlass zur Kritik sollte auch vermieden werden, wenn es darum geht, seinen proklamierten demokratischen Prinzipien im Konflikt mit dem Verfassungsgericht treu zu bleiben, die nahezu unwiderstehlichen politischen Vorteile nicht zu missbrauchen, von Aktionen abzusehen, die internationale Organisationen aufhorchen lassen könnten, sowie Professionalität zu demonstrieren und diese strategisch zu kommunizieren.

Jede andere Vorgehensweise würde zu einem Rückschlag für die Demokratie führen, zum Verlust der internationalen Legitimität und dazu, sowohl im Land selbst als auch international in Unnade zu fallen. Ursachen dafür wären das Scheitern des Reformprozesses, die Unzufriedenheit der Öffentlichkeit angesichts des Ausbleibens sichtbarer Verbesserungen, Anzeichen dafür, dass man entweder in die Falle der Günstlingswirtschaft oder der Politisierung der verschiedenen Bereiche der staatlichen Gewalt gerät, die politische Verfolgung der Gegner oder Versuche, diese zum Schweigen zu bringen, ein Gesichtsverlust in den Augen der internationalen Gemeinschaft, namentlich des Europarats, der EU und anderer, Uneinigkeit innerhalb der regierenden Allianz und deren letztendliche Spaltung sowie die Formierung einer stärkeren demokratischen Opposition, z.B. unter Führung der Partei Leuchtendes Armenien. Dies wäre immer noch keine Bedrohung für die demokratische Ordnung Armeniens als solche, könnte aber möglicherweise andere Oppositionskräfte hervorbringen, die die Allianz „Mein Schritt“ herausfordern und schließlich die Macht übernehmen könnten.

Aber auch düsterere Szenarien sind nicht auszuschließen. Die zurzeit unbedeutenden national-konservativen Kräfte könnten möglicherweise ihre Position stärken und den derzeitigen Premierminister von der Macht verdrängen; allerdings müsste dafür etwas sehr Gravierendes geschehen, z.B. massive und unrechtmäßige Repressionen gegen ihre Führer, die öffentlich missbilligt werden. Wie die ersten 18 Monate der Regierung Paschinjan gezeigt haben, haben die Methoden der radikalen Rechten in Armenien (offenes Schikanieren von Angehörigen der *LSBTI-Community* und sogar physische Gewalt gegen sie, weitverbreitete Hasssprache, Verbreitung von *Fake News* und Falschinformationen) im Großen und Ganzen keinen echten Einfluss auf den politischen Prozess. Sollten solche Kräfte jedoch von außen unterstützt und finanziert werden und gleichzeitig andere der obengenannten Faktoren auftreten, könnte sich die Situation ändern.

Die Aussicht, dass die Republikanische Partei wieder an die Macht kommt und die demokratische Ordnung im Land in Frage stellt, kann ebenfalls nicht völlig ausgeschlossen werden, ist aber eher unwahrscheinlich, da ihre Möglichkeiten, die dafür notwendige Unterstützung durch die Öffentlichkeit zu mobilisieren, trotz ihrer Beziehungen zur Wirtschaft und ihres fortbestehenden Einflusses auf die Medien praktisch gleich null sind.

Armeniens Demokratie könnte möglicherweise von außen herausgefordert oder unter Druck gesetzt werden, sollte sich die Situation in der Region verschlechtern. Ob eine demokratische Gesellschaft einen hohen Militarisierungsgrad aufrechterhalten kann, bleibt eine offene Frage. Im Moment scheint Armenien unter der Führung seines Premierministers trotz zahlreicher interner und externer Herausforderungen in dem schmerzhaften Prozess demokratischer Transformation sein Bestes zu geben – einem Prozess, der unumkehrbar geworden zu sein scheint.

Politische Nachfolge in Zentralasien am Beispiel Kasachstans

Einführung

Als Kasachstans Präsident Nursultan Nasarbajew angesichts seines Gesundheitszustands, seines vorgerückten Alters und der sich rasant verändernden geopolitischen Lage in Eurasien seinen Rücktritt plante, berücksichtigte er viele Faktoren. Mit langanhaltenden landesweiten Protesten hatte er jedoch wohl kaum gerechnet – obwohl sein eigener Aufstieg mit Protesten infolge einer misslungenen Nachfolgereglung begonnen hatte. Zahlreich sind daher die Vorkehrungen zur Sicherung der eigenen Macht, seiner persönlichen Sicherheit und der Sicherheit seiner Familie, die der scheidende Präsident schon vor geraumer Zeit vorgenommen hatte. Die Ereignisse im benachbarten Kirgisistan zeigen, mit welchen Risiken ein Präsidentenwechsel in der Region verbunden ist. Trotz der zahlreichen Maßnahmen zur Sicherung seiner Macht und der seiner Familie wird Nasarbajews Clan langfristig mit einem Machtverlust rechnen müssen. Im Schatten dieser Machtpolitik der herrschenden Eliten breitet sich unter der zum Teil perspektivlosen Jugend islamistisches Gedankengut aus. Gleichzeitig gerät ganz Zentralasien ins Zentrum eines neuen geopolitischen *Great Games* zwischen China, Russland und dem Westen.

Das Problem der Nachfolge

Die größte Gefahr eines Staatsführers in Zentralasien nach seinem Ausscheiden aus der aktiven Politik liegt nicht direkt im Machtverlust als solchem, sondern in der damit einhergehenden Gefahr des Verlusts der finanziellen und physischen Unversehrtheit seiner selbst und seiner Familie. Es darf den europäischen Betrachter daher nicht verwundern, wenn zur Sicherung von Macht, Reichtum und Leben vor allem auf familiäre Bande und Clans gesetzt wird. In einem politischen Umfeld, in dem freundschaftliche Bande ein höchst unzuverlässiger Garant für Loyalität sind, wie zuletzt der ehemalige kirgisische Präsident Almasbek Atambajew erfahren musste, gilt das Band des Blutes, der Familie, noch als das zuverlässigste. In einem solchen politischen Umfeld müssen daher vor dem eigenen Rücktritt zahlreiche Sicherungsinstanzen geschaffen werden, um ein Machtvakuum zu verhindern. Die Ereignisse im benachbarten Kirgisistan bestätigen dies offenbar: Ein Jahr nach einer geregelten Machtübergabe kam es dort zu politischen Verwerfungen zwischen den ehemaligen politischen Weggefährten, dem amtierenden Präsidenten Sooronbai

Scheenbekow und dem ehemaligen Präsidenten Almasbek Atambajew, die in gewaltsame Unruhen und die Verhaftung Atambajews mündeten.

Neben der Gefahr, nach dem Rückzug von der Staatsspitze ein Machtvakuum zu hinterlassen, besteht in Zentralasien auch das nicht unerhebliche Risiko einer Revolte von unten, die auf den angestauten Volkszorn zurückzuführen ist. Darüber hinaus besteht in einer aufgrund ihrer heterogenen Bevölkerung nicht umsonst bereits als *Eurasischer Balkan*¹ bezeichneten Region in Krisenzeiten stets die Gefahr des Ausbruchs ethnischer Konflikte.

Vor allem Kasachstans Nachbar Kirgisistan wird immer wieder von Revolten erschüttert. In seiner kurzen Geschichte kann das Land auf nur zwei friedliche Staatswechsel zurückblicken. Der Sturz durch eine Revolte ist ein Risiko, das Nasarbajew nur allzu vertraut gewesen sein dürfte. Ein historischer Rückblick hilft, diese Umstände zu verstehen.

Nasarbajews Aufstieg

Nasarbajews eigener Aufstieg begann 1986 im Gefolge blutiger ethnischer Zusammenstöße in der einstigen Kasachischen Sozialistischen Sowjetrepublik (SSR), der Scheltoksan-Unruhen. Michail Gorbatschow hatte damals Gennadi Kolbin, einen ethnischen Russen, an die Spitze der Unionsrepublik berufen, um den Kasachen Dinmuchamed Kunajew zu entmachten. Kunajew, ein ehemaliger Günstling Leonid Breschnews, hatte mit Misswirtschaft und Nepotismus in Alma-Ata (dem heutigen Almaty) geherrscht, war jedoch bei der kasachischen Bevölkerung äußerst beliebt. Die Berufung eines ethnischen Russen an die Spitze der Republik entflammte den Zorn junger, nationalistischer Kasachen, brach Gorbatschow damit doch das ungeschriebene Gesetz, dass der Generalsekretär der Kommunistischen Partei (KP) einer nationalen Unionsrepublik aus der jeweiligen Titularnation zu stammen habe. Die folgenden Scheltoksan-Unruhen forderten mehrere hundert Todesopfer. Nachdem Kolbin von der Spitze der kasachischen KP wieder abberufen werden musste, ernannte Gorbatschow Nursultan Nasarbajew zum Generalsekretär der KP der Kasachischen SSR. Das brisante Detail dabei ist, dass die Korruptionsvorwürfe gegen den ehemaligen Generalsekretär Kunajew erst durch eine Anzeige seines Protegés Nasarbajew publik wurden. Nach dem Untergang der Sowjetunion blieb mit Nasarbajew, wie in den meisten Staaten Zentralasiens, ein Vertreter der alten Nomenklatura an der Staatsspitze. Doch während die Präsidenten der Nachbarstaaten entweder verstarben – wie Usbekistans Islam Karimow und Turkmenistans Saparmurat Nijasow – oder durch Unruhen und Bürger-

1 Als *Eurasischen Balkan* bezeichnet US-Präsidentenberater und Theoretiker der Geopolitik Zbigniew Brzeziński in seinem Werk „Die einzige Weltmacht“ die Staatenwelt Zentralasiens aufgrund ihres Völkergemisches und der über Siedlungsräume hinweggehenden Grenz-
ziehung.

kriege ihre Macht verloren und gestürzt wurden – wie Kirgisistans Askar Akajew und Tadschikistans Rahmon Nabijew –, überlebte bzw. überdauerte Nursultan Nasarbajew sie alle. Aber nicht nur in Zentralasien, auch in den europäischen ehemaligen Sowjetrepubliken waren die ersten Staatsoberhäupter bereits lange abgewählt worden, und für den Südkaukasus galt Ähnliches: Swiad Gamsachurdia wurde 1992 gestürzt, Ajas Mutalibow 1992 abgewählt und Lewon Ter-Petrosjan trat 1998 zurück.

Als Nasarbajew in den letzten Jahren begann, sich Gedanken über einen Rückzug von der Staatsspitze zu machen, war er der letzte der einst sowjetischen Führer. Seine einzige Möglichkeit, Einfluss auf die Entwicklung nach ihm zu nehmen, war eine freiwillige Machtübergabe. Dabei werden ihm auch die Risiken einer solchen bekannt gewesen sein.

Exkurs: Kirgisistan. Die misslungene Nachfolge

In Kirgisistan zeigte sich jüngst, welche Auswirkungen eine misslungene Nachfolgereglung und ein damit einhergehender Machtkampf auf die national noch wenig gefestigten Staaten Zentralasiens haben können. Der bis 2017 regierende Sozialdemokrat Almasbek Atambajew trat verfassungskonform zur Wahl des Präsidenten nicht wieder an. Dabei – darin sind sich viele Beobachter einig – hätte es durchaus in seiner Macht gestanden, die Verfassung zu seinen Gunsten zu ändern. An seiner Stelle trat der bisherige Ministerpräsident Sooronbai Dscheenbekow als Kandidat an: ein Freund und Vertrauter Atambajews und wie dieser Mitglied der Sozialdemokratischen Partei Kirgisistans. Dscheenbekow gewann die Wahl. In den vergangenen zwei Jahren brach er jedoch mit seinem Vorgänger. Atambajew, der inzwischen zum Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei gewählt worden war, entwickelte sich zum Konkurrenten. Im Sommer 2019 folgte der Schlag Dscheenbekows. Er veranlasste die Aufhebung der Immunität Atambajews, woraufhin Sicherheitskräfte das Anwesen des ehemaligen Präsidenten, das von dessen Anhängern verbissen verteidigt wurde, stürmten. Nachdem der erste Versuch gescheitert war und einen Angehörigen der Sicherheitskräfte das Leben gekostet hatte, gelang es am Folgetag, Atambajew, der die Verantwortung für den tödlichen Schuss auf sich genommen hatte, zu verhaften.

Atambajews Festnahme erschütterte nicht nur die politische Landschaft Zentralasiens – Atambajew galt als prorussisch und Vertrauter Wladimir Putins –, sondern dürfte für alle Autokraten in der Region ein Signal gewesen sein, so lange wie möglich an der Macht festzuhalten. Auch das demokratische System Kirgisistans erlitt einen schweren Schlag. Nicht nur wurde das Kontinuum friedlicher Machtübergaben unterbrochen, auch der innerkirgisische Nord-Süd-Gegensatz bricht nun wieder auf. Es wird als das Verdienst des nun verhafteten Atambajew angesehen, diesen Konflikt in der Vergangenheit gemildert zu haben. Atambajew, der selbst aus Nordkirgisistan stammt, hatte mit

Dscheenbekow einen Südkirgisen zum Nachfolger auserkoren. Neben den regionalen Gegensätzen verbreitet sich auch islamistisches Gedankengut in beunruhigendem Ausmaß. Schwerpunkt ist dabei das Fergana-Tal. Es gibt schon heute mehr Moscheen als Schulen im Land. Fatal ist dies vor dem Hintergrund, dass die Mehrzahl dieser Moscheen von Saudi-Arabien aus finanziert und gebaut wird, was mit der Verbreitung eines Islams wahhabitischer Ausrichtung einhergeht.² Diese Tendenz der schleichenden Islamisierung Kirgisistans gewinnt neues Gewicht angesichts der Tatsache, dass der Bruder Dscheenbekows Geschäfte mit Katar betreibt, einem Staat, der als Patron und Geldgeber der islamistischen Muslimbruderschaft bekannt ist. Die Signalwirkung, die von der Verhaftung Atambajews ausgeht, dürfte fatale Folgen haben, bestärkt sie doch die regierenden Autokraten in ihrem Festhalten an der Macht und lässt jede Form eines demokratischen Regierungswechsels gefährlich erscheinen. Die missglückte Nachfolge Atambajews, eine an und für sich innerkirgisische Angelegenheit, dürfte daher im benachbarten Kasachstan – auch wenn Nasarbajews Nachfolge bislang geglückt zu sein scheint – aufmerksam beobachtet worden sein.

Nasarbajews Vorkehrungen

Es bedarf nach dem oben Geschilderten also einer Vielzahl an Vorkehrungen, um einen sicheren Rückzug von der Staatsspitze bei gleichzeitigem Machterhalt zu gewährleisten. Verhindert werden muss u.a., dass ein Machtkampf zwischen den einflussreichen Familien ausbricht, eine Straßenrevolte das System stürzt oder der designierte Nachfolger sich gegen den bisherigen Staatsführer wendet.

Im kasachischen Präsidentenpalast müssen die Planungen für einen Rückzug bereits vor geraumer Zeit begonnen haben. Zu den ersten Maßnahmen zum Machterhalt gehörte die *De-facto*-Selbstverleihung der Titel „Erster Präsident Kasachstans“ und „Führer der Nation“ (*Elbasy*) im Jahr 2010, die lebenslange strafrechtliche Immunität garantieren. Die Macht des zukünftigen Präsidenten beschnitt Nasarbajew 2016, indem er das Parlament und die Regierung gegenüber dem Präsidentenamt stärkte. Relevanter ist jedoch, dass Nasarbajew auch nach seinem Rücktritt weiterhin Vorsitzender des nationalen Sicherheitsrates bleibt. Damit kontrolliert er den Geheimdienst, der von einem engen Vertrauten geleitet wird. Gerade die Kontrolle über den Geheimdienst ermöglicht es Nasarbajew, weiterhin die eigentliche Macht im Staat zu behalten. Die Position des Vorsitzenden des Sicherheitsrates wurde zu diesem Zweck im Vorfeld dadurch, dass der Sicherheitsrat von einem bloßen Beratungsgremium zum

2 Beim Wahhabitentum, handelt es sich um eine puristisch-fundamentalistische Richtung des sunnitischen Islams mit vielen Übergängen zum Dschihadismus und politischen Islamismus.

Hauptverfassungsorgan umgewandelt wurde, extrem gestärkt. Der Grundstein dafür war 2018 gelegt worden.

Um sich auch zukünftig den Rückhalt einer breiten politischen Basis zu sichern, bleibt Nasarbajew Vorsitzender der Regierungspartei Nur Otan („Licht des Vaterlandes“). Der Machterhalt der Familie wird durch Nasarbajews Tochter Dariga Nasarbajewa gesichert, die zur Vorsitzenden des Senats ernannt wurde. Dies ist insofern relevant, als der bzw. die Vorsitzende des Senats im Falle des Rücktritts oder Todes des Präsidenten dessen Amt übernimmt – so wie im gegenwärtigen Fall Kasym-Schomart Tokajew, der bisherige Senatsvorsitzende, nach Nasarbajews Rücktritt per Verfassung automatisch die Funktion des Interimspräsidenten übernahm. Auch im Bereich der Wirtschaft ist für den Machterhalt der Familie Nasarbajew durch die einflussreiche Position des Schwiegersohns Timur Kulibajew als Vorsitzender der Energieverbands Kazenergy Vorsorge getroffen worden. Die letzte größere Amtshandlung Nasarbajews vor seinem Rücktritt war die Entlassung der Regierung im Februar 2019. Als Begründung hierfür gab der scheidende Präsident in einer offiziellen Verlautbarung an, dass die Regierung die ihr gestellte Aufgabe, den Wohlstand und den Lebensstand der Bevölkerung zu erhöhen, nicht erfüllt habe. Wirkliche personelle Veränderungen in Form von Absetzungen fanden dabei jedoch nicht statt, es kam vielmehr lediglich zu einem Tausch der Positionen. Das Ziel bestand wohl eher darin, die Regierungsmitglieder in neue Arbeitsumfelder zu versetzen, in die sie sich erst einarbeiten mussten. Diese Maßnahme dürfte mögliche Anwärter auf die Macht ihres Handlungsspielraums beraubt haben. Etwaige geplante Umsturzversuche wurden somit durch einen Präventivschlag vereitelt. Die Entlassung der Regierung war der letzte Schachzug von Präsident Nursultan Nasarbajew.

Der Nachfolger

Wer ist der Mann, den Nasarbajew als seinen Nachfolger auserwählt hatte? Kasym-Schomart Tokajew, bis dahin Vorsitzender des Senats, gilt gemeinhin als beliebter Politiker. Er wird als intelligente und ausgleichende Persönlichkeit mit langjähriger Erfahrung in der Diplomatie und in der Regierung beschrieben. In der Vergangenheit war er u.a. Außenminister, Ministerpräsident und Generaldirektor des Büros der Vereinten Nationen in Genf. Große Veränderungen werden von dem als politisch moderat angesehenen Berufspolitiker nicht zu erwarten sein. Wie Nasarbajew entstammt auch Tokajew der sowjetischen Nomenklatura der ehemaligen KP. In den 1990er Jahren begann Tokajew im Öl- und Gasgeschäft Geld zu verdienen und baute mit seinen Familienangehörigen ein Geschäftsimperium auf. Sein Sohn, Timur Tokajew, besitzt die Hälfte der Anteile des Unternehmens Abi Petroleum Capital LLP. Die andere Hälfte des Unternehmens besitzt Mohammed Isbastin, der Cousin von Timur Tokajew. Mohammed Isbastin und Temirtai Isbastin, der Schwager von

Kasym-Schomart Tokajew, sind im kasachischen diplomatischen Dienst tätig und arbeiteten gemeinsam im Außenministerium. Wie Nasarbajew und vor ihm Kunajew stammt auch die Familie, der Tokajew angehört, der Großen Horde (*Ul jüz*), deren Stammland der Süden Kasachstans um die alte Hauptstadt Almaty herum ist. In Kasachstan spielt die Stammeszugehörigkeit zu einer der drei Horden bis heute eine wichtige Rolle. Tokajew verfügt jedoch über keine eigene politische Basis, zu oft weilte er im Ausland als Diplomat. Er wird daher von vielen Beobachtern als Übergangspräsident angesehen. In dieser Rolle kommt ihm eine ausgleichende Funktion zwischen den konkurrierenden Gruppen der kasachischen Eliten zu. Trotz all der genannten Attribute, die ihn als Nachfolger empfehlen, dürfte die bislang demonstrierte absolute Loyalität gegenüber Nasarbajew der entscheidendste Faktor für die Wahl Tokajews gewesen sein.

Der Rücktritt, der Wahlkampf und die Wahl

Als Nursultan Nasarbajew am 19. März des Jahres 2019 um 19 Uhr seinen Rücktritt vom Amt des Präsidenten der Republik Kasachstan ankündigte, endete seine mehr als drei Jahrzehnte währende Herrschaft über Kasachstan. Nasarbajew hatte das Land seit 1986 33 Jahre lang ununterbrochen regiert – zu Beginn noch als Generalsekretär der kasachischen KP und später, seit der Unabhängigkeit, als Präsident. Ziel dieses Schrittes wird es gewesen sein, eine Entscheidung in einem selbstgewählten Moment wirtschaftlicher und politischer Stabilität herbeizuführen. Bei einem regulären Wahltermin hätte ein gewisses Risiko bestanden, dass zum selben Zeitpunkt wirtschaftliche oder politische Verwerfungen soziale Unruhen auslösen könnten. Neben dem Alter und dem schlechten Gesundheitszustand Nasarbajews dürfte aber auch die Gefahr zukünftiger geopolitischer Verwerfungen in der Region eine Rolle gespielt haben. Islam Karimow, der 2017 verstorbene erste Präsident des unabhängigen Usbekistan, hatte keinen Nachfolger inthronisiert. Nasarbajew betrachtete dies als einen Fehler, den er nicht wiederholen wollte.

Die Machtübergabe verlief in Kasachstan recht zügig: Am 20. März 2019, einen Tag nachdem Nasarbajew seinen Rücktritt angekündigt hatte, wurde Tokajew als Präsident vereidigt. Im April kündigte Tokajew in seiner Funktion als Interimspräsident vorgezogene Wahlen an, die seine Präsidentschaft legitimieren sollten. Als Wahltermin wurde der 9. Juni festgelegt. Die kurze Frist gab möglichen Gegenkandidaten nur wenig Zeit, sich der breiten Masse der Bevölkerung bekannt zu machen. Tokajew selbst wurde – auf Vorschlag Nasarbajews in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Partei Nur Otan – in einer offenen Abstimmung einstimmig als Kandidat der Partei nominiert. Nachdem ein potenzieller Kandidat, Schumatai Alijew, den obligatorischen Sprachtest

in Kasachisch nicht bestanden und Talgat Jergalijew seine Kandidatur zurückgezogen hatte, standen Tokajew im Wahlkampf sechs Konkurrenten gegenüber.

Die Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen in Kasachstan 2019

- Kasym-Schomart Tokajew – Nur Otan („Licht des Vaterlandes“; Regierungspartei; konservativ, zentristisch, säkularistisch)
- Amangeldy Taspichow – Gewerkschaftsverband Kasachstans
- Amirschan Kosanow – Ult Tagdyry („Schicksal der Nation“; national-patriotische Bewegung)
- Danija Jespajewa – Demokratische Partei Kasachstans Ak Schol („Der helle Weg“; liberal)
- Schambyl Achmetbekow – Kommunistische Volkspartei Kasachstans (sozialdemokratisch)
- Sadybek Tugel – Uly Dala Kyrandary („Adler der großen Steppe“; republikanische Bewegung)
- Toleutai Rachimbekow – Demokratisch-Patriotische Volkspartei Auyl („Dorf“; sozialdemokratisch)

Tokajew gewann die Wahl wenig überraschend mit 71 Prozent der Stimmen. Sein Wahlprogramm enthielt keine neuen Standpunkte, sondern stellte die komplette Übernahme des Programms von Nasarbajew dar. Das zweitbeste Ergebnis erzielte mit rund 16 Prozent Amirschan Kosanow. Kosanow hatte sich in der Vergangenheit verschiedenen Parteien angeschlossen, vor der Wahl wurde er überraschend von der national-patriotischen Bewegung Ult Tagdyry nominiert. Während des Wahlkampfs trat Kosanow als Hauptkonkurrent Tokajews für eine verstärkte Zusammenarbeit mit der EU, eine Verbesserung der Umweltsituation und für die Umwandlung des politischen Systems in ein parlamentarisch-präsidiales System ein und sprach sich gegen den Bau eines Atomkraftwerks aus. Als Angehöriger eines Geschlechts der Kleinen Horde (*Kişi jüz*) erzielte er die besten Ergebnisse – teilweise bis zu 30 Prozent – in deren Stammländern im erdölreichen, aber marginalisierten und verarmten Westen Kasachstans. Einige Beobachter gehen davon aus, dass Kosanows Kandidatur eine Scheingegnerschaft war, die der Wahl einen demokratischen Anstrich geben sollte.

Danija Jespajewa von der Demokratischen Partei Kasachstans Ak Schol erzielte mit rund fünf Prozent das drittbeste Ergebnis. Ak Schol ist die zweitgrößte Partei des Landes und gilt als Unternehmerpartei. Die Partei wird von Beobachtern als systemoppositionell eingestuft, im Parlament verhält sie sich regierungstreu.

Die als Legitimationsakt gedachte Wahl löste eine Protestwelle bis dahin ungekannten Ausmaßes aus, mit der weder im In- noch im Ausland gerechnet worden war. Sogar im Vorfeld der Wahl war es in zahlreichen größeren Städten zu Kundgebungen gekommen, die zum Wahlboykott aufriefen und sich gegen die Umbenennung der Hauptstadt und den Bau eines Atomkraftwerks richteten. Es war vor allem die – von Tokajew als nachträglicher Akt der Loyalität gegenüber Nursultan Nasarbajew veranlasste – Umbenennung Astanas in Nur-Sultan, die bei der Bevölkerung für Unmut sorgte. Innerhalb weniger Stunden hatten 35.000 Menschen eine Petition gegen die Umbenennung unterzeichnet. Das staatliche Diskursmonopol wurde in den sozialen Medien in Frage gestellt. Zentren des Unmuts waren dabei die großen Städte.

Das Fundament für die Unruhen bildeten zunehmende sozioökonomische Probleme und eine Legitimationskrise, mit der die Regierung Nasarbajews seit 2014 zu kämpfen hatte. Die paternalistische Autokratie Nasarbajews stützte sich vorrangig auf zwei Legitimitätssäulen: die kasachische Identitätspolitik einerseits und den konstant steigenden, auf dem Ressourcenreichtum des Steppestaates beruhenden Wohlstand andererseits. Die aus dem steigenden wirtschaftlichen Wohlstand resultierende Legitimation wurde durch die kasachische Wirtschaftskrise 2014-2015 geschwächt. Die Krise wurde durch zwei Faktoren ausgelöst: Der erste Faktor war der Rückgang der Ölpreise mit starken Auswirkungen auf die vom Rohstoffexport abhängige Wirtschaft. Der zweite Faktor war die Schwächung des russischen Rubels infolge der Sanktionen von 2014, die sich infolge der engen russisch-kasachischen Handelsbeziehungen auch auf Kasachstan nachteilig auswirkte. Eine erste Protestwelle erschütterte das Land im Jahr 2016, ausgelöst durch eine Bodenreform, die es u.a. chinesischen Investoren ermöglicht hätte, kasachisches Land zu pachten. In weiten Teilen der Bevölkerung herrschen antichinesische Ressentiments, und die zunehmende wirtschaftliche Einflussnahme Chinas ruft die Furcht vor einem Ausverkauf des Landes hervor. Als die Proteste die Metropolen Almaty und Astana erreichten, reagierte die Regierung mit Repressionen bei gleichzeitiger Suspendierung des Gesetzes.

Die gegenwärtigen Proteste infolge des Regierungswechsels und der Wahl erreichten alle größeren Städte und mobilisierten Tausende von Demonstranten. Die nicht im direkten Zusammenhang damit stehenden Themen des Protests lassen auf eine breitere gesellschaftliche Unzufriedenheit schließen. Bereits frühzeitig wurden einzelne Aktivisten aufgrund von Beiträgen in sozialen Netzwerken oder wegen einzelner harmloser Aktionen festgenommen, aber nur zu sehr kurzen bzw. gar keinen Haftstrafen verurteilt. So zeigte beispielsweise ein Aktivist in Westkasachstan in Anspielung auf die nicht vorhandene Redefreiheit ein leeres Plakat, woraufhin er umgehend verhaftet, gleich darauf aber wieder freigelassen wurde. Zwei Aktivistinnen entrollten während eines Marathonlaufs ein Banner mit der Aufschrift „Vor der Wahrheit kannst Du

nicht davonlaufen #FürFreieWahlen #IchHabeDieWahl“. Sie wurden verhaftet und zu kurzen Gefängnisstrafen verurteilt, bald darauf jedoch wieder freigelassen. Die ersten größeren Kundgebungen gab es am 1. Mai 2019, als mehrere hundert Menschen in den größeren Städten Nur-Sultan, Almaty, Karaganda, Aktobe und Semipalatinsk demonstrierten. Am 21. Mai demonstrierten Hunderte von Frauen vor der Zentrale der Regierungspartei Nur Otan und forderten soziale Verbesserungen. Am Wahltag selbst fanden in Nur-Sultan, Almaty und Schymkent Kundgebungen statt, bei denen nach Angaben des Innenministeriums 500 Personen verhaftet wurden. Auch am folgenden Tag kam es zu Protesten gegen den Ausgang der Wahl, und auch diesen Protesten folgten zahlreiche Festnahmen.

Nach Angaben des Innenministeriums wurden bei den Kundgebungen 300 Polizisten zwischen dem 9. und dem 13. Juni 2019 im Zuge der Proteste und Ausschreitungen verletzt. 4.000 Personen wurden vorübergehend festgenommen.

Die Reaktion der Regierung

Die kasachische Regierung reagierte später mit einer Mischung aus Repression und Partizipationsangebot auf die Proteste. Die klassische Politik von Zuckerbrot und Peitsche war in der Vergangenheit wiederholt angewandt worden und hatte sich bereits bewährt. Während die Demonstrationen gewaltsam aufgelöst wurden, der Zugang zu sozialen Medien gestört war und es zu Verhaftungen und medialer Diffamierung kam, wurde der Bevölkerung gleichzeitig ein neuer Dialogprozess eröffnet. Dazu gehören die Gründung des „Nationalen Rats für gesellschaftliches Vertrauen“ und die Schaffung einer „Allianz demokratischer Organisationen“. In einer Analyse der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) wird diese Form der Teilhabe als *autoritäre Partizipationspolitik* bezeichnet, die eine Form der individualisierten Partizipation jenseits von Parteien, Gruppen, Vereinen und Bewegungen darstellt. Gleichzeitig mit der Schaffung der neuen Partizipationsmöglichkeiten wurde eine grundsätzliche Dialogbereitschaft in einigen Themen angedeutet. So reagierte Präsident Tokajew beispielsweise auf die während der Kundgebungen immer wieder erhobene Kritik am Bau eines neuen Atomkraftwerks mit der Ankündigung eines Referendums über diese Frage.

28 Jahre Nasarbajew – eine Bilanz

Welches Vermächtnis hinterlässt Nasarbajew? Es muss als Nursultan Nasarbajews Verdienst und Lebenswerk gewertet werden, dass Kasachstan heute der wohlhabendste und stabilste Staat Zentralasiens ist und nicht von Bürgerkrie-

gen, Separatismus, einem Massenexodus oder der Diskriminierung einer Bevölkerungsgruppe erschüttert wurde. Dabei stand das Land zu Beginn seiner Unabhängigkeit vor mehreren fundamentalen Problemen. Die im Norden des Landes in einem geschlossenen Siedlungsgebiet lebende russisch-slawische Bevölkerung strebte einen Anschluss an das Mutterland an. Die lange Grenze zu Russland, die ohne natürliche Barrieren quer durch die Steppe verläuft und beidseitig von Angehörigen der russischen Volksgruppe bewohnt ist, bot dabei perfekte Voraussetzungen für separatistische Tendenzen. Das kasachische Volk war dort zu einer Minderheit im eigenen Land geworden. Darüber hinaus stand die kasachische Bevölkerung vor einer Identitätsfrage. Die Verfasstheit des kasachischen Volkes als Nation hatte sich erst durch die Nationalitätenpolitik der Sowjetunion herausgebildet. Die Spaltung des kasach-kirgisischen Volkes war u.a. ein Ergebnis dieser Politik, ebenso wie die Verschriftlichung der Sprache und ihre Normierung. Auch eine historische Staatstradition fehlte, da das kasachische Volk sich bis zur russischen Eroberung in nomadischen Stämmen, den Horden, organisiert hatte. Bis in die Gegenwart lässt sich jede Familie einer der drei Horden zuordnen. Außenpolitisch sah sich der junge Staat in den frühen Neunzigerjahren im Schnittfeld konkurrierender Einflussphären. Die Russische Föderation im Norden wollte die Erbmasse der UdSSR in ihrer eigenen Einflussphäre halten, China im Osten sah die Möglichkeit gekommen, seine historische Dominanz über die Staaten Turkestans wieder zu errichten, und die Türkei versuchte mit Unterstützung der USA die ethnisch verwandten Staaten Zentralasiens unter der Flagge des Panturkismus für sich zu vereinnahmen. Neben diesen innen- und außenpolitischen Problemen war Kasachstan wie alle anderen ehemaligen Sowjetrepubliken damit konfrontiert, seit der Erlangung der Unabhängigkeit vom gemeinsamen Wirtschaftskreislauf der UdSSR abgekoppelt zu sein.

Nasarbajew ging all diese Fragen geschickt an. Die Abspaltung des russischen Nordens des Landes, von der die meisten Beobachter in den Neunzigerjahren noch ausgingen, wendete Nasarbajew ab, ohne dass es zu einer massiven Abwanderung der slawischen Bevölkerungsgruppen, wie es in Usbekistan und Tadschikistan der Fall war, kam. Gleichzeitig gelang es ihm, die bestehenden Spannungen zwischen den beiden großen Ethnien, den Russen und den Kasachen, abzubauen. Parallel dazu bildete sich eine eigene kasachische Identität heraus. Zwei Faktoren dürften hierfür relevant gewesen sein: erstens die demographische Entwicklung und zweitens die Verlegung der Hauptstadt in eigentlich russisches Siedlungsgebiet. Unter Nasarbajews Regierung stieg der kasachische Bevölkerungsteil zur dominierenden Ethnie auf. Dabei kam es jedoch zu keiner signifikanten staatlichen Diskriminierung der russischen Bevölkerungsgruppe wie in den baltischen Staaten. Auch in Lettland und Estland drohten zum Ende der Sowjetunion die Titelnationen zu Minderheiten im eigenen Land zu werden. Um dem entgegenzuwirken, erhielten viele Angehörige der russischen Volksgruppe nicht die Staatsbürgerschaft der beiden neu

entstandenen baltischen Staaten und fielen in den Stand der *Nicht-Staatsbürger*. Nasarbajew hingegen verweigerte sich sinnlosen Schritten zur Identitätsstärkung, wie dem Verbot der russischen Sprache oder etwa der übereilten Umstellung auf ein lateinisches Alphabet.

Außenpolitisch gelang Nasarbajew der Spagat zwischen Russland, China und dem Westen, an dem die meisten seiner Amtskollegen im postsowjetischen Raum bislang gescheitert sind. Seit der Unabhängigkeit verfolgt Kasachstan dabei konstant eine sogenannte multivektorale Außenpolitik mit engen Verbindungen zur Russischen Föderation. Abrupte außenpolitische Richtungswechsel, wie sie Islam Karimow in Usbekistan wiederholt vollzog, oder der Isolationismus eines „Turkmenbaschi“ Saparmurat Nijasow waren Nasarbajew fremd.

Das bedeutendste Vermächtnis Nasarbajews wird wohl der Ausbau der neuen Hauptstadt Astana – heute Nur-Sultan – sein. Die Verlegung der Hauptstadt vom peripheren Almaty in das zentral gelegene damalige Astana, mitten in das russische Siedlungsgebiet, ist nicht nur ein neuer Gründungsakt, der wichtig für die Identitätsfindung der jungen Nation ist, sondern wirkt gleichzeitig zentrifugalen Kräften entgegen. Sie richtet sich nicht nur gegen separatistische Versuche der russischen Volksgruppe, sondern besitzt auch eine innerkasachische Komponente. Nasarbajew gehört der Großen Horde an, deren Stammland der städtisch geprägte Süden ist und in dem auch die alte Hauptstadt Almaty liegt. Nur-Sultan hingegen liegt im Gebiet des Stammesverbandes der Mittleren Horde (*Orta jüz*). Mit dem Ausbau Astanas/Nur-Sultans zur Hauptstadt wurde ein Ausgleich zwischen den beiden großen Stammesverbänden geschaffen und etwaigen tribalistischen Tendenzen die Basis genommen.

Was Nasarbajew trotz aller Anstrengungen nicht gelang, war die Differenzierung der Wirtschaft. Kasachstan bleibt weiterhin von seinen Rohstoffexporten abhängig. Es wird an seinem Nachfolger liegen, dieses Problem zu lösen.

Ausblick

Trotz der zahlreichen Maßnahmen, die Nasarbajew zur Sicherung seiner Macht und der seiner Familie getroffen hat, wird Nasarbajews Clan langfristig mit einem Machtverlust rechnen müssen. Beobachter vermuten, dass Tokajew lediglich die Funktion eines Übergangspräsidenten übernimmt, der zwar aufgrund der fehlenden eigenen politischen Basis eine ausgleichende Position zwischen den Machtfraktionen der kasachischen Eliten einnimmt, gleichzeitig jedoch aufgrund eben dieser fehlenden politischen Basis von der Gunst Nasarbajews und dessen noch vorhandener Macht abhängig ist. Der Wahlsieg – als Akt der Legitimation – darf daher nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Machtfrage in Kasachstan noch nicht entschieden ist. Gerade die unerwartet heftigen Proteste vor und nach der Wahl dürften etwaige Konkurrenten innerhalb der Eliten davon überzeugt haben, dass eine Machtverschiebung möglich

ist. Ein offener Machtkampf ist vor allem dann zu erwarten, wenn es zu einer Erschütterung des politischen Systems, z.B. durch Proteste oder eine Veränderung des außenpolitischen Umfelds, kommt. Bereits jetzt ist offensichtlich, dass sich das Land in einer hochsensiblen geopolitischen Zone befindet. Kasachstan kommt eine zentrale Rolle als Transitkorridor und Rohstofflieferant Chinas zu. Gleichzeitig grenzt es im Osten an Chinas Unruheprovinz Xinjiang (Ostturkestan). Bei dem sich abzeichnenden Konflikt zwischen China und den USA dürfte Kasachstan eine Schlüsselposition einnehmen. Die jüngsten anti-chinesischen Proteste zeugen von einer gefährlichen Entwicklung bezüglich der prochinesischen Politik der Regierung. Über all dem schweben wie ein Damoklesschwert die russisch-chinesischen Beziehungen, schicksalsträchtig für sämtliche Entwicklungen im nördlichen Eurasien.

Tokajew dürfte der letzte Präsident Kasachstans sein, der den alten sowjetischen Kadern entstammt. Zukünftige Politiker werden in einem unabhängigen Kasachstan mit einer stark identitätsbezogenen Politik groß geworden sein und dementsprechend nationaler denken, sowohl im Hinblick auf den chinesischen Nachbarn als auch hinsichtlich der russischen Minderheit im Norden.

Ob eine solche Entwicklung eintritt, hängt entscheidend vom Auftreten eines ambitionierten Anwärters auf die Macht – oder einer Gruppe von Anwärtern – aus dem Kreis der kasachischen Elite ab. Tritt sie nicht ein, ist die Etablierung Tokajews, die der Wahrung des Status quo gleichkommt, sowohl im Interesse der verschiedenen Clans als auch der beiden benachbarten Großmächte China und Russland.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen
und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Technologische Innovationen in der OSZE: die Sonderbeobachtermission in der Ukraine

Die Sonderbeobachtermission der OSZE (SMM) ist die einzige Organisation vor Ort in der Ostukraine, die objektive Fakten über einen unübersichtlichen Konflikt liefert, der seit 2014 anhält.¹

Die SMM wurde damit zu einer selbst nach VN- oder EU-Maßstäben hochmodernen Friedensoperation.²

Einführung

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) entsandte die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) in die Ukraine im März 2014, kurz nachdem die Proteste in den Oblasten Luhansk und Donezk in der Ostukraine in Gewalt umgeschlagen waren. Das Mandat der SMM ähnelt denjenigen der traditionellen friedenserhaltenden Missionen der Vereinten Nationen (VN): Sie soll den Sachverhalt feststellen, indem sie unter Einhaltung des Grundsatzes der Unparteilichkeit die Lage beobachtet und darüber Bericht erstattet, den Dialog zwischen den Konfliktparteien erleichtern und später die Überwachung der Friedensvereinbarungen (Minsker Vereinbarungen) unterstützen.³ Mit der SMM, der kein militärisches Personal angehört, wurden zehn aus unbewaffneten Zivilisten⁴ bestehende Beobacherteams in die gesamte Ukraine entsandt, wobei die meisten Beobachter in den beiden östlichen Oblasten tätig sind.

Wie die traditionellen VN-Friedenstruppen hatten auch die SMM-Beobachter anfangs nur eine begrenzte Sicht über ihre eigene Sichtlinie hinaus, bei Nacht

* Die im vorliegenden Beitrag vertretenen Ansichten und Meinungen sind diejenigen der Autoren und geben nicht zwangsläufig die offizielle Politik oder Position der OSZE, der SMM oder des kanadischen Verteidigungsministeriums wieder.

1 Stephanie Liechtenstein, „OSCE, Keep Going!“, in: Security and Human Rights Monitor, 27. April 2017, unter: <https://www.shrmonitor.org/osce-keep-going> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Walter Kemp, Zivilisten in einem Kriegsgebiet: die OSZE in der Ostukraine, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2017, Baden-Baden 2019, S. 125-136, hier: S. 129.

3 Die SMM hat u.a. den Auftrag, über die Sicherheitslage im Einsatzgebiet Informationen zu sammeln und zu berichten und als Reaktion auf konkrete Vorfälle den Sachverhalt festzustellen und darüber zu berichten. Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014, unter: <http://www.osce.org/pc/116747>.

4 „Die zivile Beschaffenheit der OSZE-Mission ist ein Vorteil, der es allen Parteien leichter macht, ihre Entsendung zu akzeptieren“, Liechtenstein, a.a.O. (Anm. 1). Es ist jedoch anzumerken, dass viele der SMM-Beobachter ehemalige Militärs sind.

und in gefährlichen Gebieten. Der Mission wurde schnell klar, dass sie technische Unterstützung bei der Überwachung benötigte.⁵ So begann sie, Drohnen (*Unmanned/Unpersonned Aerial Vehicles*, UAVs), Satellitenbilder und ferngesteuerte (stationäre) Überwachungskameras einzusetzen. Obwohl die SMM eine relativ neue Friedensoperation ist, kann man aufgrund ihres innovativen Einsatzes moderner Technologien wichtige Lehren für zukünftige Aktivitäten der SMM und der OSZE sowie anderer internationaler Organisationen, einschließlich der VN, die erstmals 2013 Drohnen in einer friedenserhaltenden Operation eingesetzt hatte, ziehen.⁶

Die SMM begann im Oktober 2014 – rund ein halbes Jahr nach ihrer Einrichtung und damit beeindruckend schnell – mit dem Einsatz von Drohnen.⁷ Die Drohnen bewährten sich auf Anhieb. Sie wurden jedoch auch physisch und elektronisch angegriffen und beinahe zweimal pro Woche beschossen (und auch abgeschossen) oder durch elektronische Signale gestört.⁸ Mindestens eine Minidrohne wurde 2017 mit vorgehaltener Waffe von russischsprachigen Soldaten beschlagnahmt.⁹ Darüber hinaus gab es Befürchtungen, dass die Parteien die Videoaufnahmen heimlich überwachten.¹⁰ Infolge dieser Probleme und „langwieriger Vertragsverhandlungen“¹¹ kam es zu einer Unterbrechung von über 18 Monaten,¹² bevor das Langstreckendrohnenprogramm im März 2018

-
- 5 Punkt 7 des Minsker Memorandums vom 19. September 2014 und Absatz 3 des Maßnahmenpakets für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen vom 12. Februar 2015 autorisieren den Einsatz technischer Ausrüstung für die Verifizierung der Vereinbarungen. Die Dokumente sind abrufbar unter: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_140919_MemolImplementationPeacePlan_en.pdf (englisch) bzw. <https://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/192488/dokumentation-das-minsker-memorandum-vom-19-september> (deutsch; inoffizielle Übersetzung) sowie https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_150212_MinskAgreement_en.pdf (englisch) bzw. https://www.un.org/depts/german/sr/sr_15/sr2202.pdf (deutsch; Anlage 1).
 - 6 Veröffentlichungen über den Einsatz neuer Technologien in VN-Friedensoperationen finden sich unter: <https://www.walterdorn.net/pub#tech>.
 - 7 Zwei Monate nachdem die SMM eingerichtet worden war, wurde intern ein Konzeptpapier zum Einsatz von Drohnen in Umlauf gebracht; bereits im folgenden Monat wurde der Beschluss gefasst, diese Idee in die Tat umzusetzen. Der Jungfernflug erfolgte drei Monate später am 23. Oktober 2014 und bewies damit erhebliche Schnelligkeit und Flexibilität bei der Beschaffung. Vgl. Claus Neukirch, *Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2014*, Baden-Baden 2015, S. 205-221, hier: S. 220.
 - 8 Vgl. DFRLab, *Blinding the Eye in the Sky*, Medium, 10. August 2016, unter: <https://medium.com/dfrlab/jamming-the-eyes-in-the-sky-over-ukraines-east-5dc10f136cc5#cc51gr>.
 - 9 Vgl. OSCE, *Spot Report by the Special Monitoring Mission to Ukraine: Armed men open fire close to SMM in Yasynuvata and Pikuzy*, Kiew, 25. Februar 2017, unter: <https://www.osce.org/ukraine-smm/301821>.
 - 10 Von einem ukrainischen Offizier an Walter Dorn übermittelte Informationen, 2017.
 - 11 Marcel Peško, *Die Reaktion der OSZE auf die Krise in der Ukraine: neue Lösungen für neue Herausforderungen*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2016*, Baden-Baden 2018, S. 25-36, hier S. 34.
 - 12 Vgl. John Hudson, *International Monitor Quietly Drops Drone Surveillance of Ukraine War*, in: *Foreign Policy*, 28. Oktober 2016, unter: <http://foreignpolicy.com/2016/10/28/international-monitor-quietly-drops-drone-surveillance-of-ukraine-war/>.

wieder aufgenommen wurde.¹³ Die Drohnen wurden jedoch sofort wieder von den Konfliktparteien angegriffen. Ein von der Mission veröffentlichtes Video, das zeigt, wie Boden-Luft-Raketen auf eine Langstreckendrohne abgefeuert wurden, belegt einen solchen Angriff im Juni 2018.¹⁴ Die Mission verlor in der Folgezeit zahlreiche Langstreckendrohnen: Drei wurden allein zwischen dem 27. Oktober 2018 und dem 18. April 2019 entweder abgeschossen oder elektronisch außer Gefecht gesetzt,¹⁵ was zu empfindlichen Einschränkungen der operativen Fähigkeiten der Mission und zu erheblichen finanziellen Verlusten des Auftragnehmers führte. Während die Langstreckendrohnen beinahe 17 Prozent des Budgets der Mission im Jahr 2016 (letzte verfügbare Daten) ausmachten, übernahm der Auftragnehmer die Haftung für den Verlust der Drohnen.¹⁶

Trotz der Rückschläge hatte die Mission triftige Gründe, ihre Überwachung mithilfe technischer Systeme zu verbessern. Erstens wurde die SMM heftig dafür kritisiert, dass die Beobachter nur tagsüber patrouillierten, und es wurde erheblicher Druck auf sie ausgeübt, ihre Überwachungstätigkeit auch nach Sonnenuntergang fortzusetzen.¹⁷ Zweitens wurden die Überwachungstätigkeit und die Bewegungsfreiheit der Mission immer stärker eingeschränkt, in erster Linie aufgrund von Sicherheitsrisiken und -bedrohungen, die u.a. von Minen und Blindgängern ausgingen. So wurde die Mission z.B. am 23. April 2017 von einem tödlichen Zwischenfall erschüttert, bei dem ein Mitglied einer SMM-Patrouille starb und zwei weitere Mitglieder verletzt wurden, nachdem ihr Fahrzeug vermutlich auf eine Mine gefahren war.¹⁸ Zuvor waren bereits SMM-Beobachter mit vorgehaltener Waffe entführt und SMM-Fahrzeuge

13 Vgl. OSCE, OSCE SMM long-range unmanned aerial vehicles resume monitoring of security situation in eastern Ukraine, Kiew, 28. März 2018, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/376456>.

14 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, OSCE SMM UAV targeted near Betmanove, 15. Juni 2018, unter: <https://www.youtube.com/watch?v=sirVhEQ9b8c>.

15 Vgl. RFE/RL, OSCE Mission's Drone Shot Down After Spotting Russian Missile System In Eastern Ukraine, RadioFreeEurope/RadioLiberty, 1. November 2018, unter: <https://www.rferl.org/a/russia-ukraine-osce-drone-germany-france-suspect-separatists/29577799.html>; OSCE, Spot Report by OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM): SMM loses long-range unmanned aerial vehicle near Berdianka, Kiew, 18. Februar 2019, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/411776>; OSCE, Spot Report by OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), SMM long-range unmanned aerial vehicle crashes near contact line in Donetsk region, Kiew, 19. April 2019, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/417773>.

16 Vgl. Peško, a.a.O. (Anm. 11), S. 34. Im Jahr 2018 beispielweise beliefen sich die allgemeinen Kosten im Zusammenhang mit der Vergabe von Aufträgen für die Ausstattung der Mission mit Drohnen an externe Firmen auf 26.314.000 Euro für einen Zeitraum von zwei Jahren. Vgl. unter: <https://procurement.osce.org/resources/document/contract-awards-2018-0>.

17 Vgl. Andrew E. Kramer, Keeping Bankers' Hours, European Observers Miss Most of Ukraine War, in: New York Times, 27. Juli 2016, unter: <https://www.nytimes.com/2016/07/28/world/europe/ukraine-war-osce-observers.html>.

18 Vgl. OSCE, Spot Report: One SMM patrol member dead, two taken to hospital after vehicle hits possible mine near Pryshyb, Kiew, 23. April 2017, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/312971>.

mutwillig zerstört worden.¹⁹ Darüber hinaus wurden die Beobachter häufig bedrängt und daran gehindert, Gebiete zu betreten, obwohl sie auf der Grundlage des Missionsmandats und des Maßnahmenpakets für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen das Recht auf Bewegungsfreiheit haben.²⁰ So wurde es zwingend erforderlich, zusätzliche Wege zur Informationsbeschaffung, sowohl für die Lageerkennung als auch für die Überwachung der Minsker Vereinbarungen, zu finden.

In den ersten Jahren hielt sich die SMM mit Informationen über die von ihr eingesetzten Technologien sehr zurück. Im Mai 2019 jedoch veröffentlichte sie schließlich ein Video über die technische Überwachung durch die OSZE-SMM („*OSCE SMM technical monitoring*“).²¹ Das Video informierte die Welt über Technologien, die die Mission einsetzt, um erstens die Beobachtung bei Nacht zu unterstützen, zweitens die Lage in Gebieten zu überwachen, die für reguläre Patrouillen nicht zugänglich sind, drittens die Auswirkungen des Konflikts auf die Zivilbevölkerung und die Infrastruktur zu beobachten und viertens die aktuelle Sicherheitslage mit 20 Kamerasystemen, insbesondere entlang der 500 km langen Kontaktlinie, zu beschreiben. Gezeigt wurden dabei auch beeindruckende Videoaufnahmen ihrer flexibelsten Überwachungstechnologie: der Drohnen.

Drohnen: die Augen am Himmel

Die SMM ist die erste OSZE-Mission, die Drohnen einsetzt, um die Überwachung und Berichterstattung durch Bodenpatrouillen zu ergänzen. Die Mission begann gut ein halbes Jahr nach ihrer Entsendung mit dem Einsatz von Drohnen. Ein frühes Angebot militärischer Drohnen wurde abgelehnt; stattdessen entschied sich die Mission für die Verwendung kommerziell betriebener ziviler Drohnen unter direkter Kontrolle der zivilen Mission.²² Die Drohnen der SMM sind in der im Minsker Memorandum festgelegten Flugverbotszone – entlang der gesamten Kontaktlinie in einer Sicherheitszone, die insgesamt mindestens 30 Kilometer, d.h. 15 Kilometer auf beiden Seiten der Kontaktlinie, breit ist – ausdrücklich erlaubt. SMM-Drohnen werden auch bis zur international anerkannten Grenze mit der Russischen Föderation eingesetzt, die sich

19 Vgl. OSCE, Latest news from the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM) based on information received until 18:00 hrs, 28 May (Kyiv time), Kiev, 29. Mai 2014, unter: <https://www.osce.org/ukraine-smm/119299>; Interfax-Ukraine, OSCE SMM calls for inquiry into spray paint incident involving SMM vehicles, in: Kyiv Post, 23. Juli 2015, unter: <https://www.kyivpost.com/article/content/war-against-ukraine/osce-smm-calls-for-inquiry-into-spray-paint-incident-involving-smm-vehicles-394138.html>.

20 Vgl. OSCE, OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM) Daily Report 301/2019, issued on 20 December 2019, Kiev, 20. Dezember 2019, S. 6, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/442867>.

21 Vgl. OSCE, OSCE SMM technical monitoring, 15. Mai 2019, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/419582>.

22 Das Angebot wurde von Deutschland, Frankreich, Italien und der Russischen Föderation am 17. Oktober 2014 in Mailand gemacht. Vgl. Neukirch, a.a.O. (Anm. 7), S. 220.

deutlich weiter als 15 Kilometer entfernt von der Kontaktlinie erstreckt.²³ Die SMM hat über 50 Kurz- und Mittelstreckendrohnen im Einsatz. Darüber hinaus verfügt die Mission über mehrere Langstreckendrohnen, von denen allerdings bereits einige abgeschossen wurden.²⁴

Im Juni 2019 veröffentlichte die Mission ihre ersten von Drohnen gemachten 3D-Aufnahmen mit dem Titel „Schäden an zivilen Wohnhäusern in der Ostukraine“.²⁵ Die Aufnahmen entstanden bei zwei separaten Flügen von Mittelstreckendrohnen, deren Bilder mithilfe der Software Pix4D²⁶ orthorektifiziert wurden. Die Bilder und digitalen Beweise belegten, dass beide Seiten militärische Ausrüstung und schwere Waffen in der Nähe ziviler Wohngebäude stationiert hatten. Das Video zeigte zwei Dörfer, eines auf jeder Seite der Kontaktlinie, d.h., ein Dorf unter ukrainischer Kontrolle und eines unter der Kontrolle der separatistischen Streitkräfte. Das Video wurde schnell zu einem der meistgesehenen Videos der SMM; es wurde im ersten halben Jahr, nachdem es hochgeladen worden war, fast 300.000 Mal auf der Facebook-Seite der Mission aufgerufen. Leider wurde trotz der zahlreichen täglichen Flüge der SMM-Drohnen kein weiteres ähnlich hochauflösendes und aussagekräftiges Video mehr veröffentlicht; unserer Ansicht nach sollte dies jedoch zur gängigen Praxis werden. Andererseits kann der hohe Zeitaufwand, der notwendig ist, um Hunderte von Bildern zu orthorektifizieren und ein 3D-Modell herzustellen, in einer Mission, deren wichtigste Aufgabe darin besteht, täglich über die Einhaltung des Waffenstillstands zu berichten, keine Priorität haben.

Im November 2019 veröffentlichte die Mission Drohnenaufnahmen, die Zusammenarbeit und Vertrauensbildung zeigten, um den Wiederaufbau der Brücke in Stanyzja Luhanska am einzigen Übergang zwischen den Seiten in der Region Luhansk hervorzuheben und zu unterstützen. Die Vorher-Nachher-Darstellungen von der Brücke entstanden anhand des Vergleichs von Bildern, die von Kurzstreckendrohnen gemacht worden waren.

Langstreckendrohnen des Typs Schiebel Camcopter S-100 erlauben die Beobachtung weiter entfernter und größerer Gebiete. Ein Beispiel hierfür zeigt Abbildung 1. Dieses Modell kann senkrecht starten und landen (*Vertical Take-Off and Landing*, VTOL) und hat eine Reichweite von 160 Kilometern. Die Camcopter S-100 sind die einzigen SMM-Drohnen mit Infrarot-Bildsensoren.

23 Vgl. Punkt 7 des Minsker Memorandums, a.a.O. (Anm. 5); vgl. ebenso Cono Giardullo/Ertuğrul Apakan, UAVs for the benefit of people: The use of unmanned aerial vehicles within the OSCE Special Monitoring Mission, in: Human Rights Quarterly (i.E.).

24 Die im vorliegenden Beitrag verwendeten Definitionen bezüglich der Reichweite von Drohnen der SMM – Lang-, Mittel- und Kurzstreckendrohnen – sind im Wesentlichen SMM-Terminologie, die nicht unbedingt mit der generellen technischen Terminologie übereinstimmt. Um die Aufgaben, Stärken und Schwächen der einzelnen Systeme vergleichen zu können, behalten wir die Terminologie der Mission bei.

25 OSCE, Damage to civilian housing in eastern Ukraine, 3. Juni 2019, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/421529>.

26 Dies ist am Logo am unteren rechten Rand des veröffentlichten Videos zu erkennen. (siehe Anm. 25).

Sie werden von externen Auftragsnehmern betrieben und gewartet, die operativen Aktivitäten (Flugplanung und Kamerasteuerung) verbleiben jedoch bei der Mission.²⁷ In Anbetracht der Sicherheits- und Zugangsbeschränkungen, die die SMM-Bodenpatrouillen daran hindern, nachts und auf unbefestigten Straßen zu operieren, stellen die Langstreckendrohnen zusammen mit den fest installierten Kameras und akustischen Sensoren wertvolle Überwachungsinstrumente dar, die dazu beitragen können, die Einschränkungen zu überwinden. Angesichts der bitteren Erfahrung und des anhaltenden Risikos, teure technische Ausrüstung zu verlieren, gibt es über die Langstreckendrohnen in der Mission heftige Debatten. Dies führte zu Risikoteilungsvereinbarungen mit der Lieferfirma, die im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens ausgewählt worden war. OSZE-Teilnehmerstaaten sagten zu, sich mit freiwilligen Beiträgen an den Kosten für die teuren Langstreckendrohnen zu beteiligen.²⁸

Die Mittelstreckendrohnen, zumeist Delair Tech DT-18,²⁹ mit Reichweiten zwischen 15 und 30 Kilometern sind seit November 2015 in Betrieb. Kurzstrecken- oder Minidrohnen – DJI Phantom und Inspire Quadrocopter mit Reichweiten zwischen drei und fünf Kilometern – kommen ebenfalls häufig zum Einsatz. Alle Drohnen der SMM sind mit hochauflösenden Foto- oder Videokameras ausgerüstet. Die Mittel- und Kurzstreckendrohnen werden derzeit von speziell dafür ausgebildeten SMM-Beobachtern vor Ort bedient.³⁰ Die Drohnen sind das wichtigste Aufklärungsinstrument für Beobachtungen in Verbindung mit Menschenrechtsverletzungen. Sie erleichtern ebenfalls die Beobachtung von Entflechtungszonen (waffenfreien Gebieten), Minenfeldern sowie beschädigter oder zerstörter Infrastruktur. Die Bilder ermöglichen einen Vergleich vor und nach dem Beschuss sowie die Identifizierung von zivilen Gebäuden, die von Streitkräften besetzt sind. Während ihrer Überwachungstätigkeit werden die Drohnen häufig beschossen oder elektronisch gestört.³¹

27 Der Drohnenvertragspartner stellt sowohl die Piloten als auch die Bediener der Nutzlast (Kamera) zur Verfügung. Während eines Drohneneinsatzes arbeitet jedoch üblicherweise ein SMM-Beobachter mit dem Nutzlastbediener zusammen, um ihn anzuleiten. Vgl. Beth Stevenson, Schiebel Camcopter UAV to deploy over Ukraine, FlightGlobal, 15. September 2014, unter: <https://www.flightglobal.com/civil-uavs/schiebel-camcopter-uav-to-deploy-over-ukraine/114474.article>.

28 Die ersten (bei einer österreichischen Firma in Auftrag gegebenen) Langstreckendrohnen der SMM „konnten bei bestimmten Wetterbedingungen (u.a. Nebel und Temperaturen unterhalb des Gefrierpunkts) nicht eingesetzt werden [...] Zudem wurden mehrere Drohnen abgeschossen, woraufhin der Hersteller den Vertrag mit der SMM aufgrund des zu hohen Risikos kündigte.“ Kemp, a.a.O. (Anm. 2), S. 129.

29 Vgl. Représentation permanente de la France auprès de l’OSCE, Une entreprise française va fournir des drones à la Mission d’observation en Ukraine [Ständige Vertretung Frankreichs bei der OSZE, Französische Firma liefert Drohnen für die Beobachtermission in der Ukraine], 7. Oktober 2016, unter: <https://osce.delegfrance.org/Une-entreprise-francaise-va-fournir-des-drones-a-la-Mission-speciale-d>.

30 Vgl. Giardullo/Apakan, a.a.O. (Anm. 23).

31 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, SMM long-range UAV comes under fire, 5. April 2019, unter: https://www.youtube.com/watch?v=T-0HNhlu_Gs.



Abbildung 1. (A): Von der SMM verwendete Langstreckendrohne, bestückt mit einer elektro-optischen Kamera (sichtbares Licht) und einer Infrarotkamera (Wärmebildkamera).³²

32 Quellen: (A) OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, 28. März 2018 (OSCE/Evgeniy Maloletka), unter: https://www.flickr.com/photos/osce_smmu/41325822072/; (B) OSCE SMM Ukraine, Twitter, 28. September 2017, unter: https://twitter.com/osce_smm/status/913309485158031360; (C) Standbild aus dem Online-Video der OSZE-SMM, Damage to civilian housing in eastern Ukraine, a.a.O. (Anm. 25).

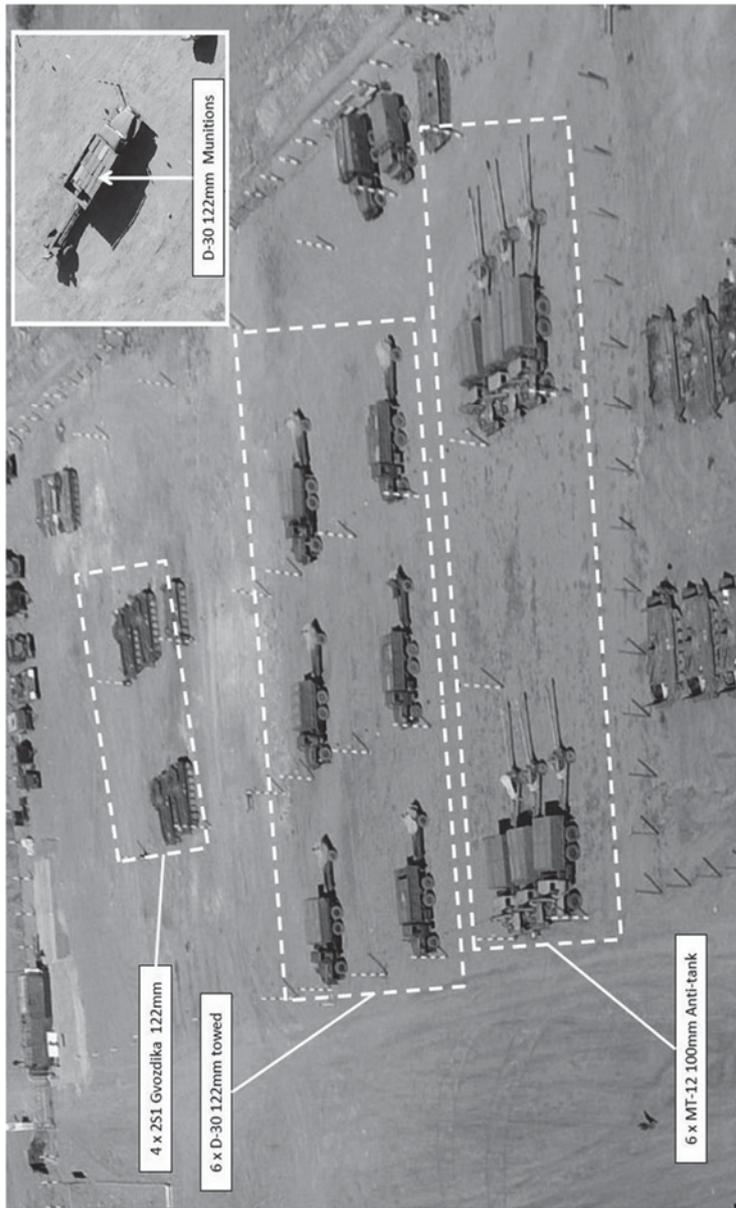


Abbildung 1. (B): Von Mittelstreckendrohnen aufgenommenes Bild, das Artillerieausrüstung in Myrne, einem Dorf in nicht von der Regierung kontrolliertem Gebiet, zeigt.



Abbildung 1. (C): In 3D-Wiedergabe konvertierte Bilder von kriegszerstörten Wohnhäusern.

In der Konfliktzone sind zunehmend elektronische Gegenmaßnahmen, u.a. durch modernste russische Störsysteme, zu beobachten, was darauf hindeutet, dass der gegenwärtige Konflikt in der Ostukraine als Trainingscamp und Versuchslabor für einen Teil der russischen Ausrüstung und Technologien elektronischer Kriegführung dient.³³ Mithilfe der Kurzstreckendrohnen der SMM wurde versucht, größere abgeschossene Drohnen zu orten, allerdings mit gemischten Ergebnissen.³⁴

Im Vergleich zu den Langstreckendrohnen sind die Kurz- und Mittelstreckendrohnen stärker durch ungünstige Wetterbedingungen eingeschränkt, haben eine geringere Flughöhe und eine geringere Ausdauer; all dies macht sie anfälliger für elektronische Störmanöver und Beschuss. Das Ziel, jedes Patrouillen-team mit einer Minidrohne auszustatten, ist so gut wie erreicht.

Weitere Überwachungstechnologien

Eine andere wichtige technologische Weiterentwicklung der Mission war der Einsatz von 24 stationären Kamerasystemen zur Überwachung von Hotspots, Checkpoints und Entflechtungszonen. Im Januar 2016 wurden Kameras an einem der Hotspots, dem Dorf Schyrokyne, und einige Monate später in der Nähe des Flughafens von Donezk sowie in den Entflechtungsgebieten installiert. Die größten Herausforderungen beim Einsatz der Kameras sind neben den bereits genannten der Erhalt von Sicherheitsgarantien seitens der Konfliktparteien, die Gewährleistung der Datensicherheit und die Verhinderung von Datenmanipulationen.³⁵ Die Tageslicht- und Wärmebildkameras dienen auch der Überwachung der Übergangsstellen entlang der Kontaktlinie, der drei Entflechtungszonen Petriwske, Stanyzja Luhanska und Solote sowie bestimmter gefährlicher Hotspots. Die stationären Kameras sind in der Regel auf rund sechs Meter hohen Masten montiert und werden ferngesteuert, einige wenige befinden sich jedoch auch auf Fahrzeuganhängern und sind somit mobil. Die aufgezeichneten Daten der stationären Kameras werden über ein verschlüsseltes Satellitenkommunikationssystem an das Technische Überwachungszentrum (*Technical Monitoring Centre*, TMC) im SMM-Hauptquartier übertragen. Die von den Kameras übermittelten Daten finden häufig Eingang in die täglichen Berichte der Mission.³⁶ Einige der von der Firma *InfraTec* hergestellten

33 Siehe DFRLab, #MinskMonitor: New Russian Electronic Warfare Systems in Eastern Ukraine, Medium, 23. August 2018, unter: <https://medium.com/dfrlab/minskmonitor-new-russian-electronic-warfare-systems-in-eastern-ukraine-5b913afbb455>; DFRLab, Russian GPS-Jamming Systems Return to Ukraine, Medium, 23. Mai 2019, unter: <https://medium.com/dfrlab/russian-gps-jamming-systems-return-to-ukraine-8c4ff7d8dcb8>.

34 Vgl. OSCE, Spot Report by OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), a.a.O. (Anm. 15).

35 Vgl. Peško, a.a.O. (Anm. 11), S. 34.

36 Vgl. OSCE, Latest from the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), based on information received as of 19:30, 20 August 2018, Kiew, 21. August 2018, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/391211>.

Wärmebildkameras wurden als Sachleistungen von Deutschland zur Verfügung gestellt.³⁷ Einer der größten Nachteile stationärer Kameras ist die erforderliche Stromversorgung, die in einigen Gebieten nur durch den Einsatz von Generatoren gewährleistet werden kann. SMM-Kamerasysteme können außerdem mit Scheinwerfern und gezielten Laserstrahlen „geblendet“ werden, was z.B. der Luhansker Volksrepublik vorgeworfen wurde.³⁸

Akustische Sensoren werden ebenfalls von der Mission eingesetzt, bislang jedoch ohne erkennbaren Erfolg. Über die Sensoren ist wenig bekannt, allerdings wurde über Schwierigkeiten bei der Installation der beiden Sensoren berichtet.³⁹ Nach den Worten eines ehemaligen Stellvertretenden Leiters der Mission können solche Sensoren es der Mission jedoch ermöglichen, „Waffenstillstandsverletzungen festzustellen, die Richtung, aus der sie kommen, zu bestimmen und unter Umständen den genauen Ausgangspunkt des Beschusses zu lokalisieren“.⁴⁰ Es wurden jedoch – insbesondere in den von der Mission veröffentlichten Berichten – zu wenig Informationen öffentlich bekanntgegeben, um eine angemessene Bewertung solcher Sensoren vornehmen zu können. Live-Übertragungen sowohl von den akustischen Sensoren als auch von den Kameras werden an das TMC übermittelt. Sie tragen dazu bei ein Situationsbewusstsein und ein gemeinsames Lagebild für die Mission in Echtzeit zu schaffen.⁴¹ Die SMM setzte ebenfalls schon frühzeitig (Juni 2015) Satellitenbilder als Hilfsmittel für die Überwachung ein.⁴² Dabei wird sie derzeit u.a. vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) mit Hilfeleistungen im Bereich Satellitenbilder und ergänzende Überwachungsinstrumente in Höhe von knapp sechs Millionen Euro unterstützt.⁴³ Diese Hilfe kommt insbesondere der intensiven Überwachung der Sicherheitslage in Gebieten, in denen keine SMM-Beobach-

37 Vgl. InfraTec., Monitoring compliance with security measures in Ukraine, 27. Juni 2017, unter: <https://www.infratec.eu/press/press-releases/details/2017-06-27-monitoring-compliance-with-security-measures-in-ukraine/>.

38 Vgl. OSCE SMM Ukraine, „LPR“ use laser to „blind“ #OSCE SMM camera at Stanytsia Luhanska, Twitter, 6. Oktober 2017, unter: https://twitter.com/osce_smm/status/916241741606420480.

39 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Statement on „Russia’s ongoing aggression against Ukraine and illegal occupation of Crimea“, 24. November 2017, unter: <https://mfa.gov.ua/en/news/61363-statement-on-russias-ongoing-aggression-against-ukraine-and-illegal-occupation-of-crimea>.

40 OSCE SMM: The number of ceasefire violations recorded in Donbas this year exceeds 325,000, Ukraine Crisis media center, Kiev, 3. November 2017, unter: <http://uacrisis.org/61968-osce-71>.

41 Vgl. OSCE, Technical Monitoring Officer/Camera Operator, unter: <https://jobs.osce.org/vacancies/technical-monitoring-officercamera-operator-vnsmus00606>.

42 „Das Maßnahmenpaket vom 12. Februar weist auch auf die mögliche Verwendung von Satellitenbildern hin.“ Stephanie Liechtenstein, Interview with Alexander Hug: Political will has to be translated into operational instructions on the ground, in: Security and Human Rights Monitor, 24. Februar 2015, unter: <https://www.shrmonitor.org/interview-alexander-hug-deputy-chief-monitor-political-will-translated-operational-instructions-ground/>.

43 Vgl. European Union External Action, Further support in the area of satellite imagery to the OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine, EEAS, 11. Juni 2019, unter: https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/63915/further-support-area-satellite-imagery-osce-special-monitoring-mission-ukraine_en.

ter eingesetzt werden können, zugute. Die Bilder und deren Auswertung werden von drei Agenturen zur Verfügung gestellt, darunter Digital Globe und das Satellitenzentrum der Europäischen Union (*European Union Satellite Centre*, SatCen), und mit Mitteln des Instruments für Stabilität und Frieden (ISP), des wichtigsten Mechanismus der EU „zur Unterstützung von Sicherheitsmaßnahmen und friedensbildenden Tätigkeiten“,⁴⁴ finanziert. So umfasste z.B. die vom SatCen im Jahr 2017 mit finanzieller Unterstützung durch das ISP geleistete Hilfe 510 Produkte zur Unterstützung der Überwachungstätigkeit der SMM. Diese Erzeugnisse und Dienstleistungen deckten folgende Bereiche ab: Identifizierung und Beschreibung militärischer Aktivitäten und militärischer Ausrüstung, Erkennung von Veränderungen, Überwachung der Kontaktlinie, von Übungsplätzen und Bahnhöfen sowie die Bewertung von Kampfschäden.⁴⁵ Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Mission Sensoren für Strahlenwaffen oder chemische Waffen erworben hat. Aufgrund der Gefahr jedoch, die für das SMM-Personal oder für die örtliche Bevölkerung von einer Berührung mit Industriegasen und explosiven Gasen ausgeht, hat die SMM chemische Detektoren für eine Vielzahl gefährlicher Gase, von Kohlenmonoxid über Chlorgas bis hin zu Cyanwasserstoff (Blausäure), beschafft. Gasetektoren können an festen Standorten installiert oder von den Beobachtern mitgeführt werden.⁴⁶ In Anbetracht der seit Jahren ungeprüften Umweltbewertungen in dem Konfliktgebiet muss die SMM die Fähigkeit zu einer raschen (chemischen) Umweltbewertung aufbauen.

Die Beobachter sind derzeit mit Kameras und Ferngläsern sowie mit Mobiltelefonen, mit denen Standbilder und Videos aufgenommen werden können, ausgestattet. Zur Standardausrüstung der Patrouillen gehören außerdem Funkgeräte, Satellitentelefone, Splitterschutzwesten und Helme. Einige Kamerasysteme sind auf Fahrzeuganhängern montiert, moderne, mit Radar ausgerüstete Aufklärungsfahrzeuge werden jedoch nicht eingesetzt. Auch werden keine am Körper oder am Helm angebrachte Kameras verwendet. Darüber hinaus haben die Beobachter häufig Schwierigkeiten, raschen Zugang zu Satellitenbildern zu erhalten und Bildmaterial aus Satelliten und Drohnen für die Erfüllung ihrer Aufgaben zu nutzen. Die scheint sowohl auf mangelnde technische Kenntnis von den Möglichkeiten der Fernerkundung in Konfliktgebieten als auch auf die zentralisierte Aufgabenverteilung durch die *Operations Unit* im Hauptquartier zurückzuführen zu sein.

44 Europäische Kommission, Instrument für Stabilität und Frieden zur Prävention von Konflikten weltweit, unter: https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/instrument-contributing-stability-and-peace-preventing-conflict-around-world_de.

45 Vgl. Interim Responses Programme on Ukraine – Further support to the OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine, S. 2-3, unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-3108-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>.

46 Vgl. OSCE, on behalf of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Supply of gas detectors for the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, OSCE Procurement reference RFQ/SMM/112/2019 (with Clarification Notes No. 1 and No. 2), 17. Dezember 2019, unter: <https://procurement.osce.org/tenders/supply-gas-detectors-osce-special-monitoring-mission-ukraine>.

An einem normalen Tag sammelt die SMM etwa 50-60 Patrouillenberichte, Bilder und Daten von Satelliten, akustischen Sensoren, stationären und beweglichen (Patrouillen-)Kameras sowie auf Dutzenden von Flügen der Lang-, Mittel- und Kurzstreckendrohnen aufgenommene Bilder. Zur Verarbeitung des enormen Volumens digitaler Berichterstattung richtete die Mission 2015/2016 eine Stabsstelle für Informationsmanagement ein, die später zu einem Zentrum (*Information Management Centre, IMC*) aufgewertet wurde. Dort arbeiten Spezialisten für die Bildauswertung, Experten für Geoinformationen sowie Informationsmanager und Datenbankverwalter.⁴⁷

2018 baute die SMM ihre technischen Überwachungskapazitäten erheblich aus, wobei auch einige der Posten als Beobachter vor Ort in sogenannte „technische Beobachter“ umgewandelt wurden. Zur selben Zeit wurde auch das Technische Überwachungszentrum (*Technical Monitoring Centre, TMC*) geschaffen, das seinen Sitz in Kiew hat. Dort gehen rund um die Uhr Live-Übertragungen ein, darunter Übertragungen von fest installierten Kameras und akustischen Sensoren. Unter der Leitung der *Operations Unit* der SMM arbeitet das TMC mit den östlichen Beobacherteams zusammen und unterstützt sie in Fragen bezüglich ihres Zugangs und ihrer Beiträge zum gemeinsamen Lagebild der Mission.⁴⁸ Die Operatoren der Drohnen/Kameras, von denen einige im TMC via Fernbedienung arbeiten, extrahieren Bilder von Waffenstillstandsverletzungen aus Videoübertragungen – manchmal Hunderte pro Tag. Spezialisten für Geoinformationssysteme (GIS) werten die raumbezogenen Daten aus, um sowohl die Möglichkeiten als auch die Grenzen der Überwachungssysteme zu erkennen.

Sowohl Satelliten- als auch Drohnenbilder sollen nach und nach „unter Verwendung modernster Berichterstattungs- und Kartierungsinstrumente“ in ein kürzlich entwickeltes *Enterprise Geographic Information System* (EGIS) eingespeist werden, „um den Informationsfluss zwischen den SMM-Teams vor Ort und dem SMM-Hauptquartier zu verbessern“.⁴⁹ Anlässlich der Einführung des EGIS im Jahr 2019 prophezeite der Ständige Vertreter der Ukraine bei den Internationalen Organisationen in Wien, dass es „das Bewusstsein der SMM für die aktuelle Situation vor Ort schärfen und die Mission in die Lage versetzen wird, über die Entfernung zur Kontaktlinie zu informieren und gleichzeitig

47 Vgl. Peško, a.a.O. (Anm. 11), S. 34-35; vgl. ebenso: OSCE, Senior Information Management Officer, unter: <https://jobs.osce.org/vacancies/senior-information-management-officer-vnsmus00340>.

48 Vgl. OSCE, Chief of TMC (Technical Monitoring Centre), unter: <https://jobs.osce.org/vacancies/chief-tmc-technical-monitoring-centre-vnsmus00836>.

49 Ambassador Stefano Toscano, Interviews with HMA Directors: Ambassador Stefano Toscano, *The Journal of Conventional Weapons Destruction* 1/2019, Article 4, S. 2, unter: <https://commons.lib.jmu.edu/cisr-journal/vol23/iss1/4>.

über konkrete Standorte und Schäden in Wohngebieten und militärischen Stellungen zu berichten“.⁵⁰

Um all diese Prozesse zu rationalisieren, wurde 2019 ein neuer Posten geschaffen: Der *Senior Technical Project Officer* ist verantwortlich für die Planung, Entwicklung und Leitung von Maßnahmen sowie für die Durchführung von Projekten zur Verbesserung und Aufrechterhaltung der technischen Überwachungskapazitäten der Mission.⁵¹

Innerhalb der OSZE-SMM gibt es keine Geheimhaltungsstufen zur Gewährleistung der Informationssicherheit (wie z.B. „geheim“ oder „streng geheim“) für das Personal, wie es sie in den Missionen der EU und der NATO gibt; die höchste Klassifizierungsstufe der VN ist „streng vertraulich“. Innerhalb der SMM werden die sensibelsten Informationen nach dem „*Need-to-know*“-Prinzip („Kenntnis nur, wenn nötig“) weitergegeben, indem einzelnen Missionsmitgliedern der elektronische Zugriff auf bestimmte Ordner und Briefing-Notizen der Mission gewährt wird.

Zur Begrenzung der Weitergabe von Informationen nach außen gibt es nur eine einzige Kennzeichnung, nämlich *OSZE+*, die bedeutet, dass die Weitergabe von Dokumenten nur an OSZE-Teilnehmerstaaten, OSZE-Durchführungsorgane und die Kooperationspartner in Asien bzw. im Mittelmeerraum möglich ist.

Informationsverbreitung

2019 zeigte sich die SMM wesentlich stolzer darauf, ihren Einsatz von Drohnen zur Überwachung öffentlich bekanntzumachen, als in den Jahren zuvor. Auch wenn die Filmaufnahmen nicht häufig veröffentlicht werden, so ist die Mission doch bemerkenswert transparent, was ihre Erkenntnisse aus allen Quellen angeht, veröffentlicht ihre Erkenntnisse täglich und macht „alle ihre relevanten Beobachtungen auf der OSZE-Website publik“.⁵² „Relevant“ sind für die Mission Verstöße gegen die Minsker Abkommen – hauptsächlich Waffenstillstandsverletzungen und jegliches militärische Gerät, das sich nicht hinter den vereinbarten Rückzugslinien befindet.

Während die ersten Berichte der Mission (2014) noch ziemlich spärlich ausfielen, veröffentlicht die Mission heute detaillierte, zehn oder mehr Seiten

50 Permanent Mission of Ukraine to the International Organizations in Vienna, Statement in response to Ambassador Martin Sajdik, Special Representative of the Chairperson-in-Office, and Ambassador Yaşar Halit Çevik, Chief Monitor of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, As delivered by Ambassador Yevhenii Tsymbaliuk, Permanent Representative of Ukraine to the International Organizations in Vienna, to the 1234th meeting of the Permanent Council, PC.DEC/815/19, 5. Juli 2019, S. 4, unter: <https://www.osce.org/permanent-council/425564>.

51 Vgl. OSCE, Senior Technical Project Officer, unter: <https://jobs.osce.org/vacancies/senior-technical-project-officer-vnsmus00973>.

52 OSCE, OSCE SMM technical monitoring, a.a.O. (Anm. 21), bei 1:01.

lange tägliche Berichte mit Standardinformationen über die beobachteten Waffenstillstandsverletzungen. So hielt z.B. der Tagesbericht vom 10. Dezember 2019 fest, was mithilfe von Minidrohnen entdeckt worden war: erstens, ein Bagger in einem nicht von der Regierung kontrollierten Gebiet, der wahrscheinlich dazu benutzt wurde, einen in der Nähe befindlichen Graben mit Erde zu bedecken; zweitens, Angehörige der ukrainischen Streitkräfte beim Graben; drittens, Panzerabwehrminen sowohl in von der Regierung kontrollierten als auch in nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten und viertens, die Anwesenheit von Militär in der Sicherheitszone in über einem Dutzend Fällen. Der Tagesbericht listet in umfangreichen Tabellen Fälle auf, in denen die fest installierten Kameras Dutzende von Waffenstillstandsverletzungen aufgezeichnet hatten, sowie Fälle, in denen SMM-Beobachter mehr als hundert Verletzungen „hörten“ (spezifiziert als Schüsse aus Kleinwaffen, Kanonen, schweren Maschinengewehren oder als „nicht bekannt“).⁵³

Ein weiteres Beispiel ist ein themenbezogener Bericht auf der Website der OSZE-SMM, der Opfer einer in der Nähe eines Kontrollpunktes aktivierten Panzerabwehrmine zeigt. Gezeigt wird auch die Kontamination landwirtschaftlicher Flächen mit explosiven Gegenständen.⁵⁴ Außerdem werden umfangreiche Krateranalysen,⁵⁵ d.h. Untersuchungen von Einschlagstellen, durchgeführt, um die Richtung zu ermitteln, aus der zuvor Mörser- oder Artilleriefeuer abgegeben wurde. Manchmal werden auch Drohnenaufnahmen verwendet, um die Krater zu lokalisieren, Schäden an Wänden, Dächern und Zäunen zu identifizieren und die Beurteilungen der Beobachter vor Ort zu verbessern.

Rund sechs Jahre nach dem Ausbruch des bewaffneten Konflikts kann man mit Fug und Recht sagen, dass die Drohnenbilder den Zugang zum Konfliktgebiet „demokratisiert“ und damit eine Art „CNN-Effekt 3.0“ hervorgerufen haben: Sie zeigen schockierende Bilder von humanitären Krisen, die einflussreiche politische Entscheidungsträger dazu zwingen, einer Situation Aufmerksamkeit zu schenken, die sonst in Vergessenheit geraten würde.⁵⁶ Die größere Trans-

53 Vgl. OSCE, OSCE Special Monitoring Mission Daily Report 292/2019, 10. Dezember 2019, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/441790>.

54 Vgl. OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report, The Impact of mines, unexploded ordnance and other explosive objects on civilians in the Donetsk and Luhansk regions of eastern Ukraine: January 2018-October 2019, SEC.FR/838/19, 4. Dezember 2019, S. 16-17, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/441170>.

55 Vgl. OSCE, Latest from OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine, based on information received as of 19:30, 2 September 2016, Kiev, 3. September 2016, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/262386>.

56 Diese abgeänderte Form des CNN-Effekts 2.0 nutzt angesichts der fast völligen Abwesenheit von Medien entlang der Kontaktlinie die Mittel und die Berichterstattung einer internationalen Organisation. Der CNN-Effekt 3.0 übernimmt in diesem Prozess die Rolle globaler Nachrichtenmedien oder auch der sozialen Medien. Vgl. Piers Robinson, The CNN effect: can the news media drive foreign policy?, in: Review of International Studies 2/1999,

parenz kam auch dem Anliegen der Mission entgegen, die Risiken und Lebensbedingungen der Einwohner in der Ostukraine besser und realistischer darzustellen. Mehrfach zeigten die Drohnenbilder militärischen Zwecken dienende Schützengräben, Straßensperren und Minen, die nahe beieinander gelegene Dörfer voneinander trennten,⁵⁷ sowie niedergebrannte und zerstörte öffentliche und private Gebäude.⁵⁸

Einige der Befunde sind aus politischer Sicht noch immer extrem heikel. Das war z.B. im August und Oktober 2018 der Fall, als die Mission beschloss, über den folgenden Vorfall zu berichten:

„Eine Langstreckendrohne der SMM entdeckte erneut Fahrzeuge, darunter ein LKW, auf dem sich ein gepanzerter Mannschaftstransportwagen befand, die auf einer unbefestigten Straße in nicht von der Regierung kontrolliertem Gebiet der Region Donezk nahe der Grenze zur Russischen Föderation, in dem es keine Grenzübergangsstellen gibt, in die Ukraine gelangten bzw. diese verließen.“⁵⁹

Angesichts der außergewöhnlichen Umstände veröffentlichte die Leitung der SMM die Aufnahmen der Langstreckendrohne sogar, die über 350.000 Mal auf *YouTube* angesehen wurden.⁶⁰

Von den stationären Kameras aufgezeichnetes Videomaterial wird nur selten veröffentlicht, zu den Ausnahmen gehören jedoch die Bilder der Wärmebildkameraüberwachung von Schyrokyne im August 2016⁶¹ und ein Video, das im Januar 2017 veröffentlicht wurde und fünf Haubitzen zeigt, die in Richtung Switlodarsk feuern.⁶²

S. 301-309; The Media and 9/11, CNN Effect 2.0, Public Diplomacy and Global Communication 2014d, London Metropolitan University blog, 14. Mai 2015, unter: <https://pdgc2014d.wordpress.com/2015/05/14/the-media-and-911-cnn-effect-2-0/>.

57 Vgl. OSCE SMM Ukraine, Twitter, 18. Oktober 2018, unter: https://twitter.com/OSCE_SMM/status/1052886051440775169; OSCE SMM Ukraine, Twitter, 7. Mai 2019, unter: https://twitter.com/OSCE_SMM/status/1125715872130174977; OSCE SMM Ukraine, Twitter, 9. Juli 2019, unter: https://twitter.com/OSCE_SMM/status/1148496428102234112.

58 Vgl. OSCE SMM Ukraine, Twitter, 12. Oktober 2018, unter: https://twitter.com/OSCE_SMM/status/1050710283231084544.

59 OSCE, Latest from the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), based on information received as of 19:30, 12 October 2018, Kiev, 13. Oktober 2018, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/399674>; vgl. OSCE, Latest from the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), based on information received as of 19:30, 8 August 2018, Kiev, 9. August 2018, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/390179>.

60 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, OSCE SMM spotted convoys of trucks entering and exiting Ukraine in Donetsk region, 10. August 2018, unter: <https://www.youtube.com/watch?v=Ani2YWDLX10>.

61 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, OSCE SMM thermal camera observations in Shyrokyne, Donetsk region, 23. August 2016, unter: <https://www.youtube.com/watch?v=SLLvCUUQ19g>.

62 OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, OSCE SMM UAV: 5 howitzers firing in direction of Svitlodarsk, 12. Januar 2016, unter: <https://www.youtube.com/watch?v=mHQQd6DYwT0>.

Die Entscheidung, digital gewonnene Beobachtungsergebnisse zu veröffentlichen, liegt einzig und allein beim Leitenden Beobachter der SMM, dem Leiter der Mission und „Eigentümer“ der Informationen, die die Mission gesammelt hat. Die Freigabe der Beobachtungen erfolgt inzwischen immer häufiger und auf der Grundlage konkreter Empfehlungen, die der Leitende Beobachter von den beiden Stellvertretenden Missionsleitern, den Leitern der Einheiten und den politischen Beratern erhält. Die Freigabe solcher Beobachtungen an mandatierte Partner und Teilnehmerstaaten wird inzwischen flexibler gehandhabt und erfolgt häufiger, stets mit der Absicht, Friedensverhandlungen zu beschleunigen, die Staaten jederzeit auf dem Laufenden zu halten und den Einsatz der teuren technischen Instrumente zu rechtfertigen.

Die SMM veröffentlicht ihre Ergebnisse auf ihrer Website.⁶³ Der Bericht über das letzte Quartal (Juli-September 2019) ist aufschlussreich: Die Mission stellte mehr als 50.000 Waffenstillstandsverletzungen fest. 20 Prozent der Waffen, deren Standorte gegen die Rückzugslinien verstießen, wurden aus den von der Regierung kontrollierten Gebieten gemeldet und 80 Prozent aus den nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten. 92 Prozent der verhängten Beschränkungen der Bewegungsfreiheit der SSM⁶⁴ entfielen auf die nicht von der Regierung kontrollierten Gebiete und acht Prozent auf die von der Regierung kontrollierten Gebiete.

Der Nutzen moderner Technologien zur Unterstützung der Berichterstattung der Mission wird ebenfalls deutlich. Die zur Aufspürung von Waffen, die gegen die Waffenstillstandsvereinbarungen verstießen, eingesetzten Instrumente waren: Langstreckendrohnen (44 Prozent), Patrouillen (34 Prozent), Minidrohnen (14 Prozent), Luft-/Satellitenbilder (sieben Prozent) und Mittelstreckendrohnen (0,4 Prozent). Somit wurde die Mehrzahl der Waffenstillstandsverletzungen mithilfe technischer Mittel beobachtet. Darüber hinaus wurden rund 60 Prozent aller Waffenstillstandsverletzungen nachts festgestellt, in den meisten Fällen ebenfalls mit technischen Mitteln. Eine solch umfangreiche Datenerfassung durch menschliche und technologiegestützte Beobachtung erlaubt eine Trendanalyse, die hauptsächlich von einem internationalen Berater für Trendanalysen⁶⁵ und ein oder zwei nationalen Beauftragten für Trendanalysen,⁶⁶ die in der *Reporting and Political Analysis Unit* angesiedelt sind, durchgeführt wird. Die Trendanalyseberater und -beauftragten stehen in engem Kontakt mit der *Operations Unit*, um „sicherzustellen, dass die Beobacherteams ein Feed-

63 OSCE, OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine>.

64 Darunter Beschränkungen für den Einsatz von Überwachungstechnologien wie Drohnen, Kameras und akustischen Sensoren.

65 Vgl. OSCE, Trend Analysis Adviser, unter: <https://jobs.osce.org/vacancies/trend-analysis-adviser-vnsmus00611>.

66 Vgl. OSCE, National Trend Analysis Officer, unter: <https://jobs.osce.org/vacancies/national-trend-analysis-officer-vnsmun00804>.

back sowie Anleitung für die Berichterstattung und andere Aspekte der Umsetzung des Mandats der Mission erhalten“.⁶⁷ Gleichwohl achtet die Mission darauf, dass ihre Analyse nicht ihre politischen Befugnisse überschreitet.

Die Zuordnung von Waffenstillstandsverletzungen und weitere Probleme

Die SMM ist durch ihr Mandat stark eingeschränkt: Sie darf Waffenstillstandsverletzungen keinem Verursacher zuordnen, auch dann nicht, wenn er identifiziert ist.⁶⁸ Das bedeutet, dass die Mission in der misslichen Situation ist, dass sie zwar Beweise für solche Verletzungen vorlegt, ohne jedoch preiszugeben zu können, wer sie begangen hat.⁶⁹ In vielen Fällen ist der Verursacher anhand der von der Mission bereitgestellten Informationen über den Ort des Verstoßes oder über die aufgezeichnete Schussrichtung leicht zu identifizieren. Im Laufe der fast sechsjährigen Tätigkeit der Mission wurde häufig eine konsequentere und direktere Vorgehensweise gefordert, namentlich seitens der ukrainischen Zivilgesellschaft und der ukrainischen Medien. Die politischen Akteure, die die Mission leiten, haben deren Mandat jedoch nie geändert. Die Mission reagiert auf diese Situation, wie der ehemalige Stellvertretende Missionsleiter Alexander Hug es zusammenfasste, mit dem Hinweis, dass die Entscheidung über Fragen von Schuld und Verantwortung „weder den Medien noch der OSZE-SMM obliegt“.⁷⁰

Die SMM zieht es auch generell vor, keine allgemeinen Schuldzuweisungen vorzunehmen, selbst dann, wenn eines ihrer eigenen Mitglieder durch Handlungen einer der Parteien getötet oder verletzt wird. Als der damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, Sebastian Kurz, eine gründliche Untersuchung des Todes des Angehörigen der SMM-Patrouille im Jahr 2017 forderte,⁷¹ beauftragte das OSZE-Sekretariat die in der Schweiz ansässige Internationale Humanitäre Ermittlungskommission (IHEK) mit der Durchführung der Untersuchung, da das OSZE-Sekretariat selbst nicht über entsprechendes

67 OSCE, Trend Analysis Adviser, a.a.O. (Anm. 65).

68 Das Mandat beschränkt die Mission darauf, „den Sachverhalt festzustellen und darüber zu berichten“. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, a.a.O. (Anm. 3), S. 1.

69 Das gilt für die Überwachung der Einhaltung des Waffenstillstands, nicht aber für die Überwachung des Entflechtungsprozesses und des Abzugs der Waffen: Wenn die SMM den Namen eines Dorfes nennt, in dem sie militärische Ausrüstung oder Angehörige von Streitkräften ausgemacht hat, gibt sie implizit auch einen Hinweis darauf, wer die Vereinbarungen verletzt hat.

70 News Agency 112 International, Ending the bloodshed is the task of the sides. International organizations are here to assist and document, – Alexander Hug, 112.ua, 18. März 2019, unter: <https://112.international/interview/ending-fighting-is-not-the-task-of-osce-smm-thats-the-task-of-the-sides-alexander-hug-36942.html>; vgl. ebenso Amy Mackinnon, Counting the Dead in Europe’s Forgotten War, 25. Oktober 2018, unter: <https://foreignpolicy.com/2018/10/25/counting-the-dead-in-europes-forgotten-war-ukraine-conflict-donbass-osce/>.

71 Vgl. Liechtenstein, a.a.O. (Anm. 1).

Know-how verfügte.⁷² Doch die IHEK war ihrerseits von dem Mandat eingeschränkt, „die Fakten des Zwischenfalls zu ermitteln [... nicht aber] die strafrechtliche Verantwortung oder Rechenschaftspflicht für den Vorfall festzustellen“.⁷³

Auch wenn diese Praxis manchmal kritisiert wird, gehören auch Angehörige der Konfliktparteien zum Personal der SMM, das ausschließlich aus Zivilisten oder Polizisten besteht (wobei viele jedoch ehemalige Militärangehörige sind). Derzeit sind 766 der 1.300 SMM-Angehörigen Beobachter, darunter 41 aus Russland, jedoch niemand aus der Ukraine. Das Personal der Mission kommt aus 45 der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten. Zu den 125 internationalen Mitarbeitern im Hauptquartier der Mission in Kiew gehören auch Russen, allerdings nur wenige. Ukrainische Mitarbeiter, deren Land direkt in den Konflikt verwickelt ist, sind als lokale (nationale) Mitarbeiter beschäftigt und arbeiten als Assistenten, Berater, Übersetzer und Verwaltungspersonal.⁷⁴

Kritik wurde in der Vergangenheit an der Anwesenheit russischer Beobachter laut, insbesondere in der Folge mehrerer Skandale im Zusammenhang mit Behauptungen, dass angebliche Angehörige der Moskauer Sicherheitsdienste die Mission infiltriert hätten. Für eine politisch so hochsensible Mission wie die SMM ist es wichtig, der Welt und der lokalen Bevölkerung glaubhaft zu vermitteln, dass es in der Mission weder unter den Beobachtern noch unter den übrigen Mitarbeitern Spione gibt. Wie ein ehemaliger Sprecher der SMM erklärte, vertraut die Mission auf „den guten Glauben der Teilnehmerstaaten, Beobachter an die OSZE abzuordnen, die auf der Grundlage der Unparteilichkeit arbeiten werden“.⁷⁵ Bei ihrem Eintritt in die Mission verpflichteten sich die Mitarbeiter mit ihrer Unterschrift auf die strikte Einhaltung des OSZE-Verhaltenskodex für Mitarbeiter und Missionsmitglieder.⁷⁶

Der Erfolg der Mission geht mit dem häufigen Wunsch nach einer Ausweitung ihres Mandats einher. Nach der Eskalation der Spannungen im Asowschen Meer, wozu auch die Gefangennahme ukrainischer Seeleute durch Russland gehörte, sah sich die Mission dem Druck ausgesetzt, das Gebiet zu überwachen. Sie scheute jedoch davor zurück, die Lage im Asowschen Meer mit den

72 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 2), S. 132.

73 International Humanitarian Fact-Finding Commission, OSCE Special Monitoring Mission was not targeted, concludes Independent Forensic Investigation into tragic incident of 23 April 2017, IHFFC.ORG, 7. September 2017, unter: <https://www.ihffc.org/index.asp?mode=shownews&ID=831>.

74 Vgl. OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine, Status Report as of 9 December 2019, 16. Dezember 2019, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/442261>.

75 Allison Quinn, Russian OSCE monitor in Ukraine fired after „drunkenly saying he was a Moscow spy“, in: The Telegraph, 30. Oktober 2015, unter: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/11965191/Russian-OSCE-monitor-in-Ukraine-fired-after-drunkenly-saying-he-was-a-Moscow-spy.html>; siehe auch: OSCE surprised by Russian intelligence penetrating its Ukraine mission, Euractiv, 19. Juli 2018, unter: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/osce-surprised-by-russian-intelligence-penetrating-its-ukraine-mission/>.

76 Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Code of Conduct for Staff/Mission Members, unter: <https://www.osce.org/secretariat/31781>.

neuen Technologien allzu hautnah zu beobachten, was die Parlamentarische Versammlung der OSZE im Juli 2019 zu der Forderung veranlasste, die „notwendigen Ressourcen [bereitzustellen], um die Möglichkeiten der Sonderbeobachtermission der OSZE zur Beobachtung der Situation im Asowschen Meer und in der Meerenge von Kertsch, vor allem durch den Einsatz von Überwachungsgeräten, Drohnen und Satellitenbildern, zu verbessern [...]“.⁷⁷ Einem solchen Ersuchen nachzukommen würde eine deutliche Erhöhung der technischen Fähigkeiten der Mission voraussetzen. Es würde das zu beobachtende Gebiet erheblich vergrößern und eine beträchtliche Aufstockung der Ressourcen erfordern. Letzteres beträfe sowohl die Ausrüstung als auch die Zahl der Spezialisten für die Bildauswertung, die zudem über Kenntnisse der Seeraumüberwachung verfügen müssten. Eine Ausweitung des Mandats der SMM auf diese Region bleibt dennoch nach wie vor eine Option.

Schlussfolgerungen

Das am 9. Dezember 2019 erzielte Übereinkommen des Gipfeltreffens von Paris im „Normandie-Format“ birgt insbesondere mit der Forderung nach einer 24-Stunden-Beobachtung neue Risiken für die SMM-Beobachter. Die SMM hielt den Einsatz der Beobachter bei Nacht stets für zu gefährlich. Der Einsatz moderner Technologien seitens der SMM hatte im Wesentlichen drei Gründe: Erstens sollten durch sie die Einschränkungen der Überwachung bei Nacht überwunden werden, auch wenn die SMM bereits geltend machte, rund um die Uhr vor Ort präsent zu sein;⁷⁸ zweitens sollten sie – insbesondere nach dem Tod des amerikanischen Sanitäters Joseph Stone – die Risiken bei Tag verringern; und drittens sollte durch sie das Sichtfeld über das der Beobachter am Boden hinaus, die oftmals durch anhaltende Feindseligkeiten oder absichtliche Blockaden eingeschränkt sind, erweitert werden. Die erneute Forderung nach einer echten 24-Stunden-Überwachung, die auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs erhoben wurde, ist nun unumgänglich geworden und die Mission ist gezwungen, sich entsprechend anzupassen. Der Einsatz moderner Technologien soll der SMM erneut dabei helfen, die Vorgaben der Staats- und Regierungschefs des „Normandie-Formats“ vom Dezember 2019 umzusetzen.⁷⁹

77 Entschließung über die Militarisierung der vorübergehend besetzten Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol (Ukraine), des Schwarzen Meeres und des Asowschen Meeres durch die Russische Föderation, in: OSCE PA Luxembourg, Erklärung von Luxemburg und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der achtundzwanzigsten Jahrestagung, Luxemburg, 4.-8. Juli 2019, S. 34-36, Absatz 19, unter: <https://www.oscepa.org/documents/annual-sessions/2019-luxembourg/3900-luxembourg-declaration-ger/file>.

78 Vgl. OSCE, Who we are, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/who-we-are>.

79 Vgl. RFE/RL, Ukraine, Russia Agree On Full Cease-Fire, „All-For-All“ Prisoner Swap By End of 2019, RadioFreeEurope/RadioLiberty, 9. Dezember 2019, unter: <https://www.rferl>.

Die oben beschriebenen Technologien haben sich für die SMM bei der Erfüllung ihres Überwachungsauftrags als extrem hilfreich erwiesen. Die Bilder haben Tausende von eindeutigen Verstößen gegen die Minsker Vereinbarungen gezeigt und gleichzeitig das Leben der Beobachter sicherer und ihre Arbeit effektiver gemacht. Hinzu kommt, dass die lokale Bevölkerung besser über Risiken und aktuelle Entwicklungen informiert ist. Auch wenn die Technik kein Allheilmittel ist, hat sie der Mission doch eine größere Reichweite, Flexibilität und Dauer der Beobachtungstätigkeit ermöglicht. Sie erlaubt die Überwachung bei Nacht, die sonst für menschliche Beobachter extrem gefährlich wäre.⁸⁰ Sie ist zu einem unverzichtbaren Instrument in der teuersten Mission der OSZE geworden, die 2018 über ein Budget von rund 105 Millionen Euro verfügte, wovon knapp 85 Millionen Euro aus von der OSZE festgesetzten Beiträgen bestehen.⁸¹

Die Beobachtertätigkeit der SMM in der Ukraine, sei es durch die Missionsmitglieder persönlich oder mithilfe technischer Mittel, hat abschreckende Wirkung auf die Krieg führenden Parteien, trägt dazu bei, direkte Angriffe zu verhindern und Menschenrechtsverletzungen zu reduzieren, und ist „ein integrales Element der Sicherung der Fortschritte“,⁸² die die Mission erzielt hat. Sie reicht jedoch noch immer nicht aus, um Kämpfe auf niedrigem Niveau und zahlreiche Waffenstillstandsverletzungen zu unterbinden.

Es ist bemerkenswert, dass eine solch junge Mission wie die SMM, die im Vergleich zu den meisten VN-Friedenssicherungseinsätzen mit einem relativ kleinen Budget operiert (auch wenn sie teurer als manche VN-Beobachtermision ist), schon nach kurzer Zeit hochentwickelte Technologien, namentlich Drohnen und fernüberwachte Bodenkameras an den Hotspots, eingeführt hat. Der Einsatz dieser Technologien ist mit zahlreichen Herausforderungen verbunden, nicht zuletzt derjenigen, dass einige von den Kriegsparteien gezielt unter Beschuss genommen werden. Trotz der Risiken und Kosten haben sich

org/a/ukraine-russia-agree-on-full-cease-fire-all-for-all-prisoner-swap-by-end-of-2019/30316624.html; Katya Gorchinskaya, The Normandy Summit Ended With No Breakthroughs. What Has It Achieved?, Forbes, 10. Dezember 2019, unter: <https://www.forbes.com/sites/katyaGORCHINSKAYA/2019/12/10/the-normandy-summit-ended-what-has-it-achieved/>; Stephanie Liechtenstein, Normandy Summit discusses expanding mandate of OSCE monitors in Ukraine, in: Security and Human Rights Monitor, 19. December 2019, unter: <https://www.shrmonitor.org/normandy-summit-discusses-expanding-mandate-of-osce-monitors-in-ukraine/>.

80 Vgl. Alexander Hug, Principal Deputy Chief Monitor of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Ukrinform, 17. Oktober 2018 (Antwort auf Frage Nr. 7, „Es ist bekannt, dass die SMM-Beobachter hauptsächlich bei Tageslicht arbeiteten. Alle oder zumindest die meisten Fälle von Beschuss wurden in der Nacht aufgezeichnet. Wie haben Sie und Ihre Mitarbeiter diese Herausforderung gemeistert?“), unter: <https://www.ukrinform.net/rubric-defense/2560584-alexander-hug-principal-deputy-chief-monitor-of-the-osce-special-monitoring-mission-to-ukraine.html>.

81 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 2), S. 128-129. Vgl. ebenso OSCE, Annual Report 2018, S. 70, unter: <https://www.osce.org/annual-report/2018>.

82 OSCE, A full and comprehensive ceasefire crucial for success and implementation of security measures, says OSCE SMM Chief Monitor to OSCE Permanent Council, Kiew, 13. Dezember 2019, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/442150>.

die hier betrachteten Instrumente für die Erfüllung des Beobachtungsauftrags der Mission als ausgesprochen wertvoll erwiesen.

Die Erfahrungen, die die OSZE-SMM beim Einsatz von Überwachungstechnologien gesammelt hat, haben nicht nur den Grundstein für zukünftige Fortschritte der OSZE gelegt; die technologischen Erfolge und Herausforderungen der Mission sind auch generell wertvolle Lehren für künftige Friedenseinsätze.

Den Status quo als Chance nutzen: Konfliktbearbeitung der OSZE am Beispiel des Südkaukasus

In Diskussionen über die europäische Sicherheit nach 1989 wird immer wieder festgestellt, dass das Auseinanderbrechen der Sowjetunion ziemlich unblutig verlaufen sei. Von Weitem betrachtet, trifft das wohl zu. Der Befund hält jedoch einer näheren Betrachtung nicht stand. Beginnend mit dem Jahr 1992 gibt es eine Reihe von bewaffneten lokalen Konflikten, die sich von Norden nach Süden quer durch Europa zieht und bis ans Kaspische Meer reicht. Die Konflikte haben der kriegsversehrten Bevölkerung nicht nur einen hohen Blutzoll abverlangt. Sie haben auch zu anhaltenden Menschenrechtsverletzungen, zu Flucht und Vertreibung, ethnischen Säuberungen und letztlich zu anhaltender Marginalisierung, Armut und zur Abwanderung der Jugend geführt. Die betroffenen Konfliktzonen an der Naht zwischen West und Ost drohen zu militärisch umstrittenen Armuts- und Altenhäusern Europas zu werden.

Die OSZE ist in allen lokalen Konflikten mit unterschiedlichen Instrumenten der Vermittlung, der Krisenprävention und der Konfliktbearbeitung involviert. Auch wenn die Konflikte in der Ukraine, in der Republik Moldau, in Georgien und der Konflikt zwischen Aserbaidshon und Armenien um Berg-Karabach jeweils spezifische Charakteristika aufweisen, zeichnen sich in allen vier Kontexten auch deutlich vergleichbare Muster in den Konfliktodynamiken und in den Bearbeitungsmethoden ab. Ich werde im Folgenden auf der Grundlage eigener Erfahrungen auf die Vermittlungsaktivitäten der OSZE im Südkaukasus eingehen.¹ Dabei werde ich mich auf die Verhandlungsformate konzentrieren und der Frage nach den Grenzen und Möglichkeiten der internationalen Friedensmediation nachgehen. Die Schlussfolgerungen werden mit einer Reihe von Empfehlungen kombiniert, wobei ich es berufeneren Beobachtern überlasse, diese auf die hier nicht behandelten Kontexte Ukraine und Moldau zu übertragen.²

1 Der Autor war in den Jahren 2016 bis 2018 Sonderbeauftragter von drei aufeinanderfolgenden Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Südkaukasus und in dieser Funktion zusammen mit den Vertretern der Vereinten Nationen und der Europäischen Union einer der drei Ko-Vorsitzenden der Genfer Gespräche (*Geneva International Discussions, GID*) über den Konflikt in Georgien. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2018.

2 Siehe hierzu: 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, Berlin.

Seit dem Ausbruch des Krieges zwischen Georgien und dem nach Unabhängigkeit strebenden Abchasien am 14. August 1992 gab es zahlreiche Gespräche und Verhandlungen, um den Bürgerkrieg in Georgien zu beenden.³ Der kurze, aber heftige Augustkrieg im Jahr 2008 zwischen Georgien auf der einen und Südossetien und Russland auf der anderen Seite stellte jedoch eine Zäsur in den Bemühungen um Frieden dar. Die Vereinten Nationen (VN) und die OSZE mussten ihre Missionen in Abchasien bzw. Südossetien auf Druck Russlands schließen. Russland wurde zur Schutzmacht der beiden Gebiete und stationierte Militär und Grenzschutz in der Region. Außerdem erkannte Moskau in der Folge Abchasien und Südossetien als unabhängige Staaten an, mit welchen es strategische Partnerschaftsverträge abschloss. Der Grenzverlauf zwischen Georgien und den beiden Gebieten wurde befestigt, bewacht und mehr und mehr zur geschlossenen, nur an wenigen Übergängen passierbaren Trennlinie. Das sechs Punkte umfassende Abkommen zwischen dem russischen Präsidenten Dmitri Medwedew und dem damaligen Ratspräsidenten der Europäischen Union (EU), Nicolas Sarkozy, beendete den Fünftagekrieg und begründete die Genfer Gespräche (*Geneva International Discussions*, GID).⁴

Die internationalen Gespräche über die Modalitäten für die Sicherheit und Stabilität in Südossetien und Abchasien wurden am 12. Oktober 2008 in Genf aufgenommen. Das Format der GID, das eigentlich nach ein paar Wochen seine Aufgabe hätte erledigt haben sollen, sollte sich als äußerst zählebig erweisen. Inzwischen wurde in 49 Runden über die Garantie von Sicherheit und Stabilität in der Region, die Lösung des Problems der Flüchtlinge und Vertriebenen sowie alle anderen offenen Fragen im gegenseitigen Einverständnis diskutiert. Die Inhalte sind durch den Sechs-Punkte-Plan gesetzt. Die Agenda ist daher strikt einzuhalten und kann nicht verändert werden, es sei denn, die Parteien würden dies auf höchster Ebene im Konsens beschließen. Eine solche hochrangige Gesprächsrunde wird zwar immer wieder in die Diskussion gebracht (vergleichbar dem Normandie-Format für die Ukraine), ist aber in absehbarer Zeit nicht realistisch. Das heißt, dass Fragen der Souveränität Georgiens, des Status der beiden Gebiete Abchasien und Südossetien oder, weiterreichend, eines umfassenden Friedensvertrags nicht thematisiert werden konnten und können.

An den GID nehmen die Vertreter Georgiens, Russlands, Abchasiens und Südossetien *ad personam* und in ihrer Eigenschaft als Experten und Expertinnen –

3 An dieser Stelle kann weder auf die Konfliktgeschichte noch auf alle früheren Gesprächsformate eingegangen werden. Siehe dazu die umfangreiche Literatur, u.a. Thomas de Waal, *The Caucasus: An Introduction*, Oxford 2010; siehe auch frühere Ausgaben des OSZE-Jahrbuchs, darin u.a. Eva-Maria Auch, *Der Konflikt in Abchasien in historischer Perspektive*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2004*, Baden-Baden 2004, S. 237-252.

4 Das Abkommen und Zusatzvereinbarungen finden sich auf: www.civil.ge/Archive.

und nicht als offizielle Delegierte – teil. Georgien erkennt Abchasien und Südossetien als Konfliktparteien nach wie vor nicht an. Das ist auch der Grund dafür, dass es keine Plenarsitzung gibt, sieht man einmal von dem rudimentären Plenum während des Mittagessens im VN-Gebäude in Genf ab; die Gesprächsteilnehmer aus den beiden Gebieten dürfen nicht am entsprechenden Plenartisch Platz nehmen, sondern müssen sich auf andere Tische verteilen. Getagt wird in zwei parallelen Arbeitsgruppen, die auf Expertenebene stattfinden und von den drei Ko-Vorsitzenden bzw. den Ko-Moderatoren moderiert werden. Der Primus inter Pares ist der Ko-Vorsitzende aus der EU, also der Organisation, welche den Waffenstillstand ermöglicht und Nichtangriffsgarantien für Georgien übernommen hat. Seine beiden Kollegen werden von den VN bzw. der OSZE nominiert, also den beiden Organisationen, welche vor dem Augustkrieg ihre Missionen in Abchasien bzw. Südossetien unterhielten. Hinzu kommt der Vertreter der Beobachtermission der Europäischen Union (*European Union Monitoring Mission*, EUMM) in Georgien. Die Vereinigten Staaten nehmen als Beobachter und wohl auch als Alliiertes Georgiens an den Gesprächen teil. Russland sieht sich selbst nicht in der Rolle der Konfliktpartei, sondern ebenfalls als Vermittler bzw. Beobachter. Während die Russen und die Amerikaner den drei Ko-Vorsitzenden gegenüber sitzen, nehmen die Georgier und Abchasen/Südosseten links und rechts der Ko-Vorsitzenden an den beiden Seiten des rechteckigen Tisches Platz und sitzen einander *de facto* als Konfliktparteien gegenüber. Die Beteiligung von Frauen am Verhandlungstisch ist übrigens minimal (auch auf Seiten der internationalen Organisationen).

Das Mandat der Ko-Vorsitzenden ist durch den Sechs-Punkte-Plan vorgegeben und dadurch eng begrenzt. Die Konfliktparteien gehen davon aus, dass alle teilnehmenden Experten grundsätzlich gleichgestellt sind. Nichtsdestoweniger versuchen die drei Abgesandten der EU, der VN und der OSZE den vorgegebenen Raum so gut wie möglich zu nutzen bzw. möglichst zu erweitern. Es ist mittlerweile allseits akzeptiert, dass die Ko-Vorsitzenden die Grundregeln, die von allen verabschiedet wurden, zu Beginn der Gespräche anmahnen und sich für deren Einhaltung einsetzen. Die Ko-Vorsitzenden tragen auch dafür Sorge, dass die vorgegebene Agenda in den beiden Arbeitsgruppen abgearbeitet werden kann. Sie tragen auch eigene Berichte zur Sicherheit und Stabilität in der Region vor. Diese werden durch von der EUMM aufgrund der Informationen der täglichen Patrouillen ergänzt. Darüber hinaus sind sie darum bemüht, den Gesprächen inhaltliche Substanz zu geben. Das geschieht zum Beispiel durch regelmäßige Informationssitzungen am Vortag der GID sowie durch die Anregung und Moderation von technischen Arbeitstreffen oder informellen Gesprächen am Rande oder außerhalb von Genf. Themen sind dabei: Gewaltverzicht, Umweltprobleme in der Region, multilinguale Erziehung, Reisefreiheit, Archive und kulturelles Erbe. Das Ziel, eine gemeinsame Erklärung zum Gewaltverzicht, wird seit Jahren verfolgt und verlangt von den Ko-Vorsitzenden im-

mer wieder ein sensibles Vorgehen, vermittelnde Streitschlichtung und geduldiges Moderieren – auch in den langen Korridoren des VN-Gebäudes. Die alle drei Monate stattfindenden GID werden relativ aufwendig durch eine Reise der Ko-Vorsitzenden und deren Teams nach Tiflis, Suchumi, Zchinwali und Moskau vorbereitet. Hinzu kommen Gespräche in New York und Washington, D.C. Jeweils am Tage vor den eigentlichen GID finden dann noch einmal bilaterale Treffen mit allen Teilnehmenden – einschließlich der Vereinigten Staaten – sowie ein informeller Empfang im VN-Gebäude statt. Die Diskussionen sind meist sachlich und das Gesprächsklima ist generell gut. Die einzelnen Experten finden durchaus einen persönlichen Zugang zueinander, auch wenn sie bei den Gesprächen die Position ihrer jeweiligen Regierung bzw. *De-facto*-Regierung mit Härte und Unnachgiebigkeit vertreten.

Bereits im Jahr 2009 beschlossen die Teilnehmenden, zusätzlich zu den GID zwei lokale Krisenmechanismen einzuführen: die Mechanismen zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen (*Incident Prevention and Response Mechanisms*, IPRM), die in der Regel monatlich an der Verwaltungsgrenze (*Administrative Boundary Line*, ABL), der nicht anerkannten Grenze zwischen Georgien und Abchasien bzw. Südossetien, stattfinden. Es sind sich alle Seiten darin einig, dass sich die IPRM zu zentralen Instrumenten zur Lösung von Problemen an der Grenze bzw. der ABL entwickelt haben und unverzichtbar sind – auch wenn einige der IPRM aufgrund aktueller Krisen durchaus schon einmal für längere Zeit suspendiert wurden. Die IPRM-Treffen, die von den VN bzw. von der OSZE und der EUMM moderiert werden, können sich jeweils über Stunden hinziehen – die Agenden sind dicht gedrängt. Das gilt vor allem für das in einem Zelt tagende IPRM-Treffen am geschlossenen Grenzübergang Ergneti (Südossetien), bei dem deutlich mehr Themen behandelt werden als auf dem IPRM-Treffen in Gali (Abchasien). Neben der aktuellen Sicherheitslage werden Themen wie die Bekämpfung von Waldbränden, die Wassernutzung, die Reinigung der Bewässerungssysteme, der Austausch von Personen, die an der ABL verhaftet wurden, seit dem Krieg vermisste Personen etc. lösungsorientiert diskutiert. Immer wieder kommt es zu hitzigen Debatten über die Verletzung „der Staatsgrenze der Republik Südossetien“ – einer Grenze, die es aus georgischer Sicht nicht gibt. Der Vertreter der georgischen Staatssicherheit muss sich den geschickt vorgetragenen Vorschlägen der russischen Grenzwächter entziehen, die Grenze gemeinsam zu markieren, damit die lokale Bevölkerung wisse, wo der Grenzverlauf sei und es somit zu weniger Grenzverletzungen und somit zu weniger Verhaftungen komme. Während militärisch relevante Übertretungen und Konfrontationen äußerst selten sind, führte der unaufgeklärte Tod von verhafteten Georgiern in den letzten Jahren zu emotionalen Debatten bei beiden IPRM-Treffen.

Die aktuelle Ausprägung des Konflikts zwischen Aserbaidschan und Armenien um das Gebiet Berg-Karabach geht ebenfalls auf das Ende der Sowjetunion 1991 zurück. Berg-Karabach erklärte am 2. September 1991 seine Unabhängigkeit von Aserbaidschan, zu dem es gemäß vier VN-Resolutionen⁵ aus dem Jahr 1993 völkerrechtlich gehört. Seit einem blutigen Krieg werden Berg-Karabach und angrenzende Gebiete sowie die Waffenstillstandslinie vom 12. Mai 1994 von der Verteidigungsarmee von Berg-Karabach (der selbsternannten „Republik Arzach“) bzw. der armenischen Armee gehalten.⁶

Die diplomatischen Friedensaktivitäten blieben nach dem Waffenstillstand lange Zeit erratisch und folgenlos. Bereits im März 1992 wurde in der OSZE (damals KSZE) die Minsk-Gruppe mit ursprünglich 13 Teilnehmerstaaten gegründet. Da das Ziel einer Friedenskonferenz nie realisiert werden konnte, beobachtet die Gruppe in erster Linie den Konfliktverlauf. Die OSZE hat darüber hinaus immer wieder versucht, die Spannungen zu mindern und Vorschläge zur Konfliktlösung zu unterbreiten. Dessen ungeachtet blieben die Positionen verhärtet und die Lage an der Kontaktlinie („*line of contact*“ bzw. Waffenstillstandslinie) und teilweise auch an der Staatsgrenze zwischen Aserbaidschan und Armenien angespannt. So kam es regelmäßig zu Verletzten und fast täglich zu Feuergefechten, die zu Zeiten besonderer Hochspannung von internationalen Beobachtern immer wieder als Vorboten einer militärischen Lösung des Konflikts durch Aserbaidschan gewertet wurden. In der Tat kam und kommt es zu Provokationen auf beiden Seiten der Kontaktlinie bzw. Grenze. Vor dem Hintergrund einer bedenklichen militärischen Drohkulisse und zunehmender Aufrüstung beider Seiten legten die drei Ko-Vorsitzenden, die von drei Mitgliedern der Minsk-Gruppe (USA, Russland, Frankreich) nominiert worden waren, auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Madrid im November 2007 einen Prinzipienkatalog vor, der zu einem umfassenden Friedensprozess führen sollte. Die „Madrider Prinzipien“ sollten im Sinne einer Paketlösung als Formel für umfassende und gleichzeitig schrittweise Verhandlungen dienen.⁷

Gemäß den Prinzipien erhielt Berg-Karabach einen Übergangstatus, der Sicherheitsgarantien und die Selbstverwaltung einschließen sollte. Dieser Status sollte so lange gelten, bis alle anderen Fragen verhandelt und umgesetzt worden wären. Danach sollte ein rechtsverbindliches Referendum stattfinden, um

5 Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Resolutionen 822 (1993) vom 30. April 1993, 853 (1993) vom 29. Juli 1993, 874 (1993) vom 14. Oktober 1993, 884 (1993) vom 12. November 1993, in: Vereinte Nationen, Resolutionen und Beschlüsse des Sicherheitsrats 1993, New York 1995, S. 85-91, hier: S. 87-91, unter: https://www.un.org/Depts/german/sr/sr_93/s-inf-49.pdf.

6 Zur Geschichte des Berg-Karabach-Konflikts siehe: Thomas de Waal, *Black Garden: Armenia and Azerbaijan Through Peace and War*, New York 2003.

7 Bereits im März 1996 legte der Außenminister der Schweiz und Amtierende Vorsitzende der OSZE, Flavio Cotti, den ersten Entwurf einer umfassenden Paketlösung vor.

den Willen der Bevölkerung von Berg-Karabach über den künftigen Status der Region zu ermitteln.⁸

Obwohl die Madrider Prinzipien künftig die Grundlage aller Vorstöße der OSZE sowie der Gesprächsangebote Russlands an die Konfliktparteien bilden sollten, kam es seither zu keiner wesentlichen Veränderung des Status quo. Weder die Initiativen des russischen Außenministers Sergei Lawrow, noch die hochrangigen Gespräche, die in den vergangenen zehn Jahren auf Einladung der russischen Präsidenten Dmitri Medwedew bzw. Wladimir Putin in Sotschi stattfanden, führten zu einer signifikanten Annäherung der beiden Präsidenten Aserbaidshans und Armeniens oder einer Aufweichung der polarisierten Positionen. Selbst die Forderung Berg-Karabachs, das im Zentrum des Konflikts steht, an den Gesprächen beteiligt zu werden, blieb bislang erfolglos. Berg-Karabach und die aus dem Gebiet vertriebene aserbaidshanische Gemeinschaft werden lediglich als „interessierte Parteien“ anerkannt.

Das Format der Berg-Karabach-Gespräche besteht im Grunde genommen aus verschiedenen, eher spontanen Einzelinitiativen sowie den Bestrebungen der drei Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe, die Parteien zusammenzubringen. Dazu gehören die jährlichen oder zweijährlichen bilateralen Treffen der Präsidenten Aserbaidshans und Armeniens in Paris, Bern, St. Petersburg, Genf etc.⁹ Während sich die Präsidenten unter vier Augen und ohne Agenda über ein bis zwei Stunden austauschen, treffen sich die Außenminister zusammen mit den Ko-Vorsitzenden in einem Nebenraum, freilich ohne ein konkretes Verhandlungsmandat zu besitzen. Die gelegentlichen Treffen der Außenminister anlässlich von internationalen Konferenzen (wie etwa der Münchner Sicherheitskonferenz) ergänzen die Gespräche der Staatsechefs. Hinzu kommt die Shuttle-Diplomatie der drei Ko-Vorsitzenden. Der seit über zwanzig Jahren amtierende Persönliche Beauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE nimmt eine besondere vertrauensbildende Rolle in Zeiten der Krise und Hochspannung ein – so etwa während und nach der militärischen Eskalation an der Kontaktlinie im April 2016. Darüber hinaus haben sich seit dem Schweizer

8 Vgl. Basic principles for a peaceful settlement of the Nagorno-Karabakh conflict, transmitted at the OSCE Ministerial Council (Madrid, 29 November 2007) as an official proposal of France, the Russian Federation and the United States of America, as Co-Chairs of the Minsk Group, for consideration by the Presidents of Armenia and Azerbaijan. Die Madrid Prinzipien wurden im vollen Wortlaut am 11. April 2016 zum ersten Mal von einer armenischen NGO veröffentlicht. Siehe ANI, Armenian Research Center, Madrid Principles – Full Text, 11. April 2016, unter: <https://www.aniarc.am/2016/04/11/madrid-principles-full-text>.

9 Am 8. Mai 2018 kam es aufgrund anhaltender Proteste in Eriwan zu einem Machtwechsel. Der Aktivist und neu gewählte Premierminister Armeniens, Nikol Paschinjan, traf sich mit Präsident Ilham Alijew am 28. September anlässlich eines Gipfeltreffens der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) in Duschanbe. Während dieser ersten Konversation zwischen den beiden bekräftigten sie den Waffenstillstand und den Willen zu einer friedlichen Lösung des Konflikts. Sie einigten sich auch auf einen operativen Mechanismus zur raschen Kontaktaufnahme zwischen relevanten Stellen auf beiden Seiten. Der von Paschinjan ins Gespräch gebrachte Vorschlag, Berg-Karabach künftig an den Friedensverhandlungen zu beteiligen, wurde offenbar nicht weiterverfolgt. Ob unter Paschinjan die Dynamik der Konfliktbearbeitung eine andere sein wird, wird sich erst noch zeigen müssen.

OSZE-Vorsitz im Jahr 2014 immer wieder Experten auf akademischer Ebene getroffen, um die Analyse des Konfliktes zu vertiefen und die Madrider Prinzipien zu konkretisieren. Das Monitoring der OSZE unter der Leitung des Persönlichen Beauftragten an der Waffenstillstandslinie und den Staatsgrenzen, inklusive auf der Seite Nachitschewans, beschränkt sich auf zwei Missionen monatlich, die von insgesamt sechs Beobachtern durchgeführt werden. Das Monitoring setzt strenge Sicherheitsmaßnahmen voraus, damit die Mitarbeitenden der OSZE nicht versehentlich Opfer eines Schusswechsels werden. Die standardisierte und präzise Berichterstattung legt Wert auf sprachliche und sachliche Neutralität, damit die Mission nicht von der einen oder anderen Seite angegriffen oder sogar beendet werden kann.

Vergleich der beiden Konfliktbearbeitungen

Bei beiden ungelösten Konflikten im Südkaukasus handelt es sich um Territorial- bzw. Unabhängigkeitskonflikte im postsowjetischen Raum. Beide Konflikte sind von vergleichbaren Mustern geprägt: Russland ist in beiden Regionen ein zentraler Akteur – sowohl in Bezug auf die Konfliktodynamik als auch hinsichtlich der Friedensdiplomatie. In beiden Konflikten pocht jeweils ein Staat (Georgien bzw. Aserbaidzhan) auf die Wiederherstellung der territorialen Integrität und völkerrechtlichen Souveränität des gesamten Staatsgebiets. Sezessionistische Kräfte in Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach hingegen reklamieren ihre Unabhängigkeit. Aus der Sicht von Georgien und Aserbaidzhan sind die Unabhängigkeitsbestrebungen unglaubwürdig, denn beide gehen davon aus, dass die Sezessionen jeweils von Russland (im Falle Abchasiens und Südossetiens) bzw. von Armenien (im Falle von Berg-Karabach) vorangetrieben worden sind.

Trotz vergleichbarer Ausgangsbedingungen und verwandter Einflussfaktoren gibt es große Unterschiede in der Konfliktodynamik und bei der Konfliktbearbeitung:

- In Georgien existieren weder Prinzipien für eine umfassende Verhandlungslösung noch Elemente eines Friedensprozesses. Es würde niemandem einfallen, heute über so etwas wie „endgültige Lösungen“ auch nur nachzudenken, geschweige denn, diese zu Papier zu bringen. Fragen nach dem Status der aus georgischer Sicht besetzten Gebiete sind von sämtlichen Gesprächsformaten ausgeklammert. Würde einer der Ko-Vorsitzenden solche Fragen in Genf thematisieren wollen, würde er am nächsten Tag zur Persona non grata erklärt. Die GID befinden sich im Modus technischer Nachverhandlungen zum Waffenstillstand von 2008. Es existiert nur ein dünner Sechs-Punkte-Plan, der den Waffenstillstand und die Maßnahmen der Parteien nach seinem Inkrafttreten regeln soll. Die Zu-

satzmaßnahmen konkretisieren die militärischen Schritte, die Entflechtung und Rückführung der Truppen in Vorkriegsstellungen. Für den Konflikt um Berg-Karabach hingegen existiert mit den Madrider Prinzipien ein weitreichender Vorschlag, der sowohl ein stufenweises Vorgehen als auch eine Paketlösung beinhaltet. Die Prinzipien befassen sich zentral mit Fragen des endgültigen Status von Berg-Karabach und stellen ein Referendum zur Lösung des Konflikts in Aussicht.

- Was die Gesprächsformate betrifft, so konnte für den Georgienkonflikt eine relativ tragfähige Architektur etabliert werden. Diese ist zwar in Teilen immer wieder einsturzgefährdet, hat jedoch bisher zehn Jahre überdauert. Das GID-Format zwingt zur pragmatischen Vorgehensweise der kleinen Schritte und technischen Lösungen auf lokaler Ebene. Es ist dort erfolgreich, wo es um Einzelschicksale (von Verhafteten) und konkrete Problemlösungen im Interesse aller geht (Wasser, Feuerprävention, Schädlingsbekämpfung in der Landwirtschaft), jedoch weniger erfolgreich, wenn es um ganze Gruppen (Binnenvertriebene, Sprachgruppen) oder strategische Fragen (Reisefreiheit) geht. In Berg-Karabach konnte kein vergleichbares Format etabliert werden; weder gibt es dort so etwas wie die GID, die in einem geregelten Rahmen stattfinden, noch existiert ein Krisenmechanismus wie die IPRM. Das Monitoring hält keinem Vergleich stand: In Georgien umfasst die EUMM über 400 Beobachter, in Berg-Karabach sind es sechs OSZE-Beobachter. Allerdings dürfen Letztere die Kontaktlinie gleichzeitig von beiden Seiten her beobachten, wobei der eigentliche Fokus dem Monitoring als vertrauensbildende Maßnahme gilt: Die OSZE-Beobachter stellen Funkkontakt zwischen Kommandierenden auf beiden Seiten her, die dann direkt miteinander kommunizieren und Sicherheitsgarantien geben. Die EUMM-Beobachter hingegen dürfen die ABL einzig und allein auf der von Tiflis kontrollierten Seite patrouillieren, da Russland seine Grenzpatrouillen auf der anderen Seite als der EUMM-Patrouillen gleichrangig ansieht.
- Die drei Ko-Vorsitzenden konnten sich im GID-Kontext eine verlässliche Rolle erarbeiten. Ihre Unabhängigkeit und ihre Dialogbereitschaft werden aufgrund ihrer Herkunft (VN, OSZE, EU) in der Regel nicht infrage gestellt. Im Rahmen der Minsk-Gruppe vertreten die drei Ko-Vorsitzenden die drei OSZE Teilnehmerstaaten Russland, die USA und Frankreich. Ihre „Neutralität“ ist weit weniger offensichtlich und ihre Rolle weniger klar definiert. Vieles hängt von den Eigeninitiativen der drei Repräsentanten und dem zugeordneten Persönlichen Gesandten ab. Es ist wohl nicht übertrieben zu behaupten, dass es ihrem großen Engagement zu verdanken ist, dass es überhaupt zu bilateralen Begegnungen der Präsidenten bzw. Außenminister kommt.
- Was schließlich die Konfliktdynamik anbelangt, so zeigt sich die Sicherheitslage im georgischen Kontext relativ ruhig und stabil, während im Kontext von Berg-Karabach zumindest bis zum Herbst 2018 fast täglich

Schusswechsel und gefährliche militärische Eskalationen mit zahlreichen Opfern zu verzeichnen waren. Seither hat sich die Lage stabilisiert.¹⁰ Es ist sicher kein Zufall, dass hier, wo sich sozusagen eine konstitutionelle Lösung zumindest prinzipiell abzeichnet (Referendum), die Volatilität grösser ist als dort, wo sich die Gespräche immer noch und fast ausschließlich um die Stabilisierung des Waffenstillstands drehen. Ein in Aussicht genommenes Referendum in Berg-Karabach würde die Umsetzung vieler einzelner Schritte bedingen – Schritte, zu denen bisher offenbar keine Seite wirklich bereit ist.

Trotz der skizzierten Unterschiede in Inhalt und Format sind die Ergebnisse der Konfliktbearbeitungen in den beiden Kontexten wiederum verblüffend ähnlich. Es hat sich eine Dynamik der fortdauernden Bewegungs- und Ergebnislosigkeit etabliert, welche die Beteiligten zunehmend frustriert. Es scheint, dass die langanhaltende Fixierung auf den Status quo ohne wirkliche Veränderungen und ohne klar ersichtlichen Fortschritt politisch gewollt ist und einem bestimmten Muster folgt. Während die internationale Gemeinschaft um Lösungen und Prinzipien ringt, scheinen sich sämtliche Konfliktparteien – auch die nicht als solche anerkannten – mit dem Status quo abgefunden und sich darin eingerichtet zu haben – zumindest für einen unüberschaubar langen Zeitraum.

Unter Beobachtern gilt es als ausgemacht, dass der Status quo vor allem den Interessen Russlands, das heißt einer der Konfliktparteien entspricht, die in beiden Kontexten eine dominierende und gleichzeitig differenzierte Rolle spielt. Es ist keineswegs so, dass sich die russische Regierung nicht vorstellen kann, die Konflikte auf die eine oder andere Weise beizulegen. Im Grunde wurde aus russischer Sicht zumindest der Georgien-Konflikt durch die Anerkennung von Abchasien und Südossetien bereits gelöst. Solange jedoch mindestens eine Seite diese vermeintliche Lösung infrage stellt (Georgien) oder – im Falle Berg-Karabachs – mit Gewalt droht (Aserbaidshon), sind Veränderungen, die noch dazu von internationalen Drittparteien gefördert werden, aus Moskaus Sicht unerwünscht bzw. unnötig. Moskau ist sich seiner Doppelrolle als Konfliktpartei und als Vermittler bewusst. Es ist sich gleichzeitig darüber im Klaren, dass seine Stärke in der militärischen Macht zur Projektion und Durchsetzung seiner Interessen im Südkaukasus liegt. Seine Rolle als Fazilitator und unparteilicher Vermittler ist offenbar begrenzt, wie sich in den verschiedenen Gesprächsformaten immer wieder zeigt. Das heißt konkret und für beide Kontexte: Russland ist einerseits an einer stabilen Friedenslösung im Kaukasus interessiert; es ist gleichzeitig aber auch das größte Hindernis für eine solche Lösung. Im Berg-Karabach-Konflikt beispielsweise ist Russland der größte Waffenlieferant für beide Konfliktparteien, Aserbaidshon und Armenien. Damit kommt Moskau eine sicherheitspolitische und militärische

10 Offenbar hat das oben erwähnte Gespräch Wirkung gezeigt; vgl. Anm. 9.

Schlüsselrolle und letztlich auch eine Kontrollfunktion zu. Solange nicht andere Mächte Russland den Einfluss streitig machen (USA, NATO, Türkei, Iran) oder eine Volksbewegung Russland zurückzudrängen versucht, dürfte sich das Beharren auf dem Status quo bewähren.

Georgien und Aserbaidschan dürften sich mit nicht weniger als einer maximalen Lösung des Konflikts zufriedengeben, das heißt, dem völkerrechtlichen Verdikt über das Recht auf Sezession der abtrünnigen Regionen und damit der Wiederherstellung der territorialen Integrität der beiden Staaten. Solange eine solche rechtliche Lösung der Konflikte unwahrscheinlich und in weiter Ferne zu liegen scheint, dürften beide Staaten ebenfalls ein großes Interesse am Status quo haben. Dadurch, dass die Konflikte durch die Gesprächsformate und das Engagement der internationalen Gemeinschaft immer wieder in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt werden, lässt sich der Druck auf Russland aufrechterhalten und die Anerkennung der abtrünnigen Gebiete verhindern. Gleichzeitig konnten sich sowohl Georgien als auch Aserbaidschan über die Jahre als verlässliche Mitglieder der internationalen Gemeinschaft etablieren und trotz oder sogar wegen der Konflikte großes Interesse wecken: Aserbaidschan aufgrund seiner wirtschaftlichen Entwicklung und der Gas- und Ölvorkommen, Georgien aufgrund seiner demokratischen Reformen und seiner stabilen Westorientierung. Jede Veränderung des Status quo würde auch Risiken in sich bergen: neue Gewalttaten, eine Aufwertung des Status der abtrünnigen Gebiete, einen stärkeren Einfluss Russlands etc.

Derweil kämpfen die Sezessionisten in den abtrünnigen Gebieten unermüdlich für ihre internationale Anerkennung. Freilich scheinen sie dabei auf ziemlich verlorenem Posten zu stehen, denn kaum ein Mitglied der VN scheint dazu bereit zu sein, den Gebieten einen völkerrechtlichen Status zu geben. Solange dieses Ziel in weiter Ferne zu liegen scheint, geben sich die *De-facto*-Regierungen mit dem Status quo, dem Ausbau der *De-facto*-Staatlichkeit und dem Schutz Russlands bzw. Armeniens zufrieden. Berg-Karabach konnte sich im Rahmen des Status quo relativ gut entwickeln, während Abchasien und Südossetien nicht zuletzt durch die strategischen Partnerschaftsverträge mit Russland einen steten Ausbau der *de facto* staatlichen Institutionen vorantreiben konnten. Daher ist vom Status quo mehr zu erwarten als von Friedenslösungen, welche die abtrünnigen Gebiete wieder in irgendeine Form der Autonomie in oder der Konföderation mit einem der drei südkaukasischen Staaten hineindrängen würden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Vor dieser vielschichtigen Kulisse fällt es der internationalen Gemeinschaft und ihren Organisationen zunehmend schwer, konkrete Schritte vorzuschlagen, die über die humanitäre Einhegung zur Verbesserung der Situation für die kriegsbedingte Bevölkerung hinausreichen. Mögliche Lösungen wurden

schon vor längerer Zeit skizziert, ohne dass sie Aussicht auf Erfolg gehabt hätten. Angesichts der polarisierten internationalen Lage, die auch auf die Gesprächsformate durchschlägt und sich tendenziell negativ auf die beiden Kontexte auswirkt, dürfte das Interesse an weitreichenden Schritten eher gering bleiben.

In den nächsten Jahren, wenn nicht Jahrzehnten, dürfte sich der Status quo weiter in die zerklüftete Konfliktgeographie eingravieren; mit den entsprechenden „Grenzen“, Trennlinien, Vertriebenensiedlungen, Menschenrechtsverletzungen und militärischen Drohkulissen oder sogar Feuergefechten. Die kommenden Generationen, welche die Kriege nicht erlebt haben, werden sich weiter voneinander entfernen und dadurch die Trennlinien faktisch verbreitern. Das gegenseitige gesellschaftliche Interesse wird weiter zurückgehen und den Alltag der Menschen weniger beeinflussen als zu Zeiten der Kriegsgenerationen. Interesselosigkeit bedeutet nicht notwendigerweise ein erhöhtes Sicherheitsrisiko oder militärische Aktivitäten. Im Gegenteil: Künftige Generationen werden vielleicht die Status- und Grenzfragen neu und anders regeln als die heutigen Machthaber und Akteure.

Welche Perspektiven und Möglichkeiten ergeben sich vor dem skizzierten Hintergrund für die internationale Konfliktbearbeitung?

Es ist wenig ratsam, auf rasche oder substanzielle Veränderungen zu drängen. Zum einen setzen alle Akteure – aus unterschiedlichen Gründen – auf den Status quo. Zum anderen ist Russland ein Schlüsselfaktor bei jedem neuen Szenario für eine Friedensordnung im Südkaukasus. Da Russland nach wie vor auf seine traditionelle Stärke der militärischen Machtausübung bzw. -projektion setzt, dürfte Moskau ein besonders großes Interesse am Status quo haben; der Einfluss seiner „Soft Power“ oder „Convening Power“ ist dagegen begrenzt. Und drittens lassen sich die lokalen Konflikte nur im Rahmen einer europäischen Sicherheits- und Friedensarchitektur dauerhaft lösen. Die Grundlagen dazu müssen zuerst im Rahmen der OSZE neu erarbeitet werden.¹¹

Es ist daher durchaus sinnvoll, den Status quo nicht nur negativ zu sehen, sondern positiv als ein recht stabiles Zeitfenster zu verstehen, das für verschiedene gesellschaftliche und politische Prozesse offensteht.

Für die Konfliktbearbeitung in Georgien könnte das heißen: Die GID sind durch eine Kombination von verbesserter konkreter Problemlösung, technischen Übereinkünften, humanitären und menschenrechtlichen Maßnahmen sowie Vertrauensbildung („*Dealing with the Past*“) zu stärken. Neue Ideen für Sicherheitsmechanismen, die weniger krisenanfällig sind, müssten in zusätzlichen Arbeitstreffen zur weiteren Behandlung im Rahmen der GID erarbeitet werden. Dazu gehören statusneutrale Schritte der militärischen Vertrauensbildung einerseits und Paketlösungen für drängende Fragen wie z.B. die Rückkehr der Vertriebenen, Reisefreiheit für alle Menschen in der Region sowie Schulbildung und Spracherziehung andererseits.

11 Vgl. Back to Diplomacy: Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, November 2015.

Wenn der Status quo von allen Seiten für längere Zeit als Grundlage der Gespräche akzeptiert ist, können sich Georgien und Abchasien sowie Georgien und Südossetien leichter zu direkten informellen Gesprächen treffen, um die oben genannten Themen zu erörtern. Alle betroffenen Seiten könnten auch verbal und in der Medienöffentlichkeit stärker auf verbindende Faktoren setzen statt – wie gegenwärtig in den Presseverlautbarungen – das Trennende hervorzuheben.

Anstatt die Zeit mit immer gleichen Stellungnahmen und Anschuldigen zu vergeuden, sollten sich die Teilnehmenden der GID darauf verständigen, ein Papier über menschliche Erleichterungen und gesellschaftlichen Austausch unter Wahrung des Status quo zu erarbeiten. Ein solches Papier könnte die beiden Arbeitsgruppen und die Expertentreffen über längere Zeit beschäftigen. Das Produkt könnte als Grundlage für ein erstes Treffen auf höchster Ebene dienen. Georgien könnte seine demokratischen Institutionen weiter stärken und damit wieder zu einem Attraktionspunkt für die *De-facto*-Regierungen werden, die ihre *De-facto*-Staatlichkeit ausbauen möchten.

Im Kontext von Berg-Karabach ließen sich die Madrider Prinzipien weiter ausformulieren, wobei hier durchaus ein umfassendes Friedensabkommen ins Visier genommen werden kann. Das Vorhaben müsste sich dem Dilemma von Gleichzeitigkeit und Parallelität versus Sequenzierung und schrittweisem Vorgehen stellen. Wenn das Madrider Dokument schon bei der Umsetzung der ersten Schritte zu scheitern droht, ist wenig für die Zukunft von Berg-Karabach und auch die umliegenden Territorien gewonnen. Die Erfahrungen aus verschiedenen Friedensprozessen, die mit einem „umfassenden Friedensabkommen“ beschlossen wurden, könnten zu Rate gezogen werden. In der Zwischenzeit dürfte es helfen, die Lage an der Kontaktlinie zu stabilisieren, etwa dadurch, dass sich die Parteien auf eine Art Krisenmechanismus unter Einbezug der lokal stationierten Sicherheitskräfte verständigen könnten. Ein verstärktes Monitoring zusammen mit einem Mechanismus zur Untersuchung u.a. von Waffenstillstandsverletzungen oder Provokationen könnte zu einer relativen Stabilität zum Vorteil der lokalen landwirtschaftlich aktiven Bevölkerungen auf beiden Seiten der Kontaktlinie beitragen.

Die vom Schweizer und vom deutschen OSZE-Vorsitzenden eingebrachten Konzepte für eine strukturierte Verhandlungsarchitektur würden dazu beitragen, den Status quo für möglichst produktive und fachlich fundierte Gespräche zu nutzen – im Interesse aller, die den Status quo zurzeit nicht preisgeben wollen.

Kurzum: Im Georgien-Kontext benötigen die Akteure mehr Prinzipien und Inhalte, um das etablierte GID-Format nicht durch nutzlose Diskussionen totlaufen zu lassen. Im Berg-Karabach-Kontext benötigen die Akteure mehr Pragmatismus und Strukturen ähnlich dem GID-Format zur strategischen Weiterentwicklung der Madrider Prinzipien am Verhandlungstisch und zur Stabilisierung der Lage in der Region. Waffenstillstandsverletzungen müssten – wie im Georgien-Kontext – durch einen ernsthaften Krisenmechanismus behandelt

und möglichst rasch von der strategischen Agenda der Konfliktparteien gestrichen werden.

Würden die zahlreichen Akteure im Südkaukasus insgesamt verstärkt auf wirtschaftliche Integration und infrastrukturelle Kommunikationswege setzen als auf Identität und territoriale Fragen, hätte die gut ausgebildete Jugend, welche die Region immer noch massenhaft verlässt, eine gute Zukunft vor sich. Als Brücke zwischen Ost und West und Nord und Süd könnte der Südkaukasus noch stärker zu einer wirtschaftlich und kulturell interessanten Region mit Ausstrahlung in die benachbarten Staaten Russland, die Türkei und den Iran werden.

Moldau/Transnistrien: Fortschritte und politische Krise

Einführung

Die kontinuierlichen Fortschritte im Rahmen des „ergebnisorientierten“ Ansatzes der OSZE zur politischen Beilegung des Transnistrienkonflikts gehörte in den vergangenen Monaten nicht zu den wichtigsten Neuigkeiten aus Moldau. Stattdessen dominierte ein innenpolitischer Umbruch mit einem bislang ermutigenden Ausgang die Nachrichten des Landes im Jahr 2019. Die Parlamentswahlen im Februar erbrachten kein eindeutiges Ergebnis – die Legislative war fast zu gleichen Teilen zwischen drei konkurrierenden Blöcken aufgeteilt. Die meisten Beobachter gingen davon aus, dass vorgezogene Neuwahlen notwendig sein würden, doch kurz vor dem Ablauf der Frist für eine Regierungsbildung einigten sich die prorussische Partei der Sozialisten (*Partidul Socialiștilor din Republica Moldova*, PSRM) und das prowestliche Bündnis ACUM¹ auf eine Koalitionsregierung. Die zu jenem Zeitpunkt noch regierende Demokratische Partei (*Partidul Democrat din Moldova*, PDM), die von dem Oligarchen Vladimir Plahotniuc kontrolliert wird, versuchte eine Woche lang, sich an der Macht zu halten, indem sie das Verfassungsgericht manipulierte und sich weigerte, die Regierungsgebäude zu verlassen.

Als sowohl die Russische Föderation als auch die Europäische Union und die Vereinigten Staaten ihre Unterstützung für die neue Koalition erklärten, gab die PDM schließlich auf. Plahotniuc und einige seiner engsten Vertrauten flohen aus dem Land. In den drei Monaten seit ihrem Amtsantritt (Juni-September), konzentrierte sich die ungewöhnliche Koalition auf die „Deoligarchisierung“, ein Programm, das auf die Reform des Wahlsystems, der Justiz, der Staatsanwaltschaft und der Polizei sowie auf die Bekämpfung der Korruption abzielte. Die Bemühungen um die Beilegung des Transnistrienkonflikts wurden zwar fortgesetzt, hatten für die Koalition jedoch keine Priorität. Zwischen der PSRM- und der ACUM-Führung bestehen außerdem erhebliche Meinungsunterschiede über das weitere Vorgehen bei der Suche nach einer Lösung.

1 ACUM (deutsche Übersetzung: „Jetzt“) ist ein Wahlbündnis zwischen der Partei Plattform Würde und Wahrheit (*Partidul Platforma Demnitate și Adevăr*, PPDA) und der Partei Aktion und Solidarität (*Partidul Actiune și Solidaritate*, PAS).

Die Teilnehmer am Konfliktbeilegungsprozess, insbesondere die Vertreter Chişinău und Tiraspol, setzten bis Ende 2018/Anfang 2019 ihre intensiven Bemühungen fort und konnten dabei greifbare Ergebnisse erzielen. So wurden am 1. September 2018 international anerkannte, neutrale moldauische Kfz-Kennzeichen für die Bewohner der Region Transnistrien eingeführt. Danach trafen moldauische und transnistrische Unterhändler sowie die dreizehn Expertenarbeitsgruppen weiterhin regelmäßig zusammen, um die kontinuierliche Umsetzung der sechs seit November 2017 getroffenen Vereinbarungen sicherzustellen und auch bei den beiden verbleibenden Punkten des „Achter-Pakets“ – Telekommunikation und noch ausstehende Strafverfahren – Fortschritte zu erzielen.²

Als das Treffen des OSZE-Ministerrats in Mailand näher rückte, hatten sich die Arbeitsbeziehungen zwischen Chişinău und Tiraspol im Vergleich zu ihrem Stand von vor drei bis vier Jahren spürbar verändert. Der Autoverkehr rollte wieder über die Gura-Bîcului-Brücke, und schon bald würden Experten anfangen zu prüfen, ob und wie die Brücke auch den Schwerlastverkehr verkraften könnte. Acht Schulen, die die lateinische Schrift verwenden, waren in Transnistrien in Betrieb, ohne dass es die üblichen Zugangsprobleme für Schüler und Lehrer gab. Die Erteilung von Apostillen für in Transnistrien ausgestellte Diplome durch die moldauischen Behörden funktionierte reibungslos. Moldauische Bauern im Rajon Dubossary/Dubăsari hatten wieder regelmäßigen, ungehinderten Zugang zu ihren Feldern, die sich auf von Transnistrien kontrolliertem Gebiet befinden. Die Arbeitsgruppen hatten damit begonnen, ihre Beratungen über die Themen des „Achter-Pakets“ hinaus auf Bereiche wie Bankwesen, Pflanzenschutz, die Beglaubigung persönlicher Dokumente und Menschenrechte auszuweiten.³

Die drei Vermittler (Russland, Ukraine und die OSZE) und zwei Beobachter (die EU und die USA) hielten ihren Konsens und ihre effektive Zusammenarbeit während des gesamten Prozesses aufrecht. Auf dem Ministerratstreffen in Mailand am 6. und 7. Dezember 2018 legten sie – im vierten Jahr in Folge – erneut eine umfassende Erklärung zum Prozess der Beilegung des Transnistrienkonflikts vor. In einer Erklärung der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten wurden die seit 2018 erreichten Fortschritte noch einmal aufgezählt und begrüßt.⁴ Die Erklärung forderte die Konfliktseiten außerdem dazu auf,

2 Zu den Hintergründen siehe: William H. Hill, *Moldova/Transnistrien: Fortschritte und Rückschläge*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2018*, Baden-Baden 2020, S. 213-226.

3 Vgl. ebenda; eine gute Zusammenfassung findet sich auch in: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Annual Report 2018*, Wien 2019, S. 68-69, unter: <https://www.osce.org/annual-report/2018>.

4 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), *Ministerrat, Mailand 2018*, Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der

sich nicht nur um die Umsetzung aller Vereinbarungen zu bemühen, die im Protokoll des „5+2“-Treffens im Mai 2018 in Rom und in den Wiener (2017) und Berliner (2016) Protokollen festgelegt worden waren, sondern auch darum, greifbare Fortschritte in allen drei „Körben“ der für den Verhandlungsprozess vereinbarten Agenda, einschließlich politischer und sicherheitspolitischer Fragen, zu erzielen.

Die Mailänder Ministererklärung spiegelte auch den seit Langem bestehenden Konsens aller OSZE-Teilnehmerstaaten, einschließlich Russlands, wider, dass jede Form der Beilegung auf der Souveränität und territorialen Integrität Moldaus, mit einem Sonderstatus für Transnistrien, beruhen muss. Wie in den Jahren zuvor widersprach das transnistrische „Außenministerium“ diesem Punkt unverzüglich und verdeutlichte damit den tiefen Graben zwischen Tiraspol und Chişinău (und der internationalen Gemeinschaft) in grundlegenden politischen und sicherheitspolitischen Fragen. Die Erklärung Transnistriens kritisierte auch Moldaus Intervention in Mailand, vor allem in Bezug auf Forderungen, die russischen Friedenstruppen abzuziehen oder zu transformieren, sowie auf Sicherheitsfragen im Allgemeinen.⁵

Während Transnistrien auf seiner traditionellen Position beharrte, dass der Zweck des Konfliktlösungsprozesses darin bestehe, die Beziehungen zwischen zwei gleichberechtigten Partnern – Chişinău und Tiraspol – zu definieren und zu verbessern, nahmen die offiziellen Vertreter Transnistriens weiterhin aktiv und oft konstruktiv an den Arbeitsgruppen und anderen Treffen teil. Der designierte slowakische OSZE-Vorsitz drängte schon früh auf weitere Fortschritte im Konfliktlösungsprozess. Der neue Amtierende Vorsitzende, Außenminister Miroslav Lajčák, besuchte Moldau bereits am 19. Januar 2019, nur eine Woche, nachdem er sein Amt offiziell angetreten hatte. Lajčák sicherte seine Unterstützung und die der OSZE zu und erklärte: „Wir müssen weiterhin kleine konkrete Schritte nach vorn machen. Einige der Fortschritte, die wir gesehen haben, waren vor ein paar Jahren fast unvorstellbar. Je mehr wir in einen Dialog eintreten, desto mehr Vertrauen werden wir aufbauen.“⁶ Um die Kontinuität des Prozesses zu gewährleisten, behielt der slowakische Vorsitz den ehemaligen italienischen Außenminister Franco Frattini als Sonderbeauftragten für den Prozess zur Beilegung des Transnistrienkonflikts bei.

Trotz der dunklen politischen Wolken, die sich über Moldau zusammenschoben, setzte die OSZE im Winter 2018/2019 und im Frühjahr 2019 ihre produktive Zusammenarbeit mit den moldauischen und transnistrischen Unterhändlern

Transnistrien-Frage im „5+2“-Format, MC.DOC/1/18, 7. Dezember 2018, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/405917>.

5 Vgl. Ministerstvo Inostrannykh Del Pridnestrovskoj Moldavskoj Respubliki, Zajavlenie Ministerstva inostrannykh del PMR [Außenministerium der Transnistrischen Moldauischen Republik, Erklärung des Außenministeriums der TMR], 7. Dezember 2018, unter: <http://mfa-pmr.org/ru/QvR>.

6 OSCE, OSCE Chairperson-in-Office Lajčák, on official visit to Moldova, says advancing Transnistrian Settlement Process high on Slovak Chair's agenda, Chişinău, 19. Januar 2019, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/409467> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

und offiziellen Vertretern fort. Der Großteil der Arbeit verlief relativ unauffällig; dazu gehörten die Implementierung bestehender Vereinbarungen, die Erörterung der Details einzelner Verhandlungsthemen und die zunehmende Festlegung anderer Bereiche, in denen beide Seiten von direkten Kontakten und praktischer Zusammenarbeit profitieren könnten. Claus Neukirch, Leiter der OSZE-Mission in Moldau, intervenierte mehrfach öffentlich, um diverse Brandherde zu löschen, wie z.B. Spannungen, die durch von den transnistrischen Behörden verhängte Zugangsbeschränkungen zu der von Moldau kontrollierten Stadt Varnita in der Region Bendery und durch die Eröffnung eines „soziokulturellen Zentrums“ in Moskau durch Tiraspol entstanden waren.⁷ Nach mehrmonatiger Bearbeitung dieser Fragen konnte Neukirch Anfang Mai die Lösung des Varnita-Problems⁸ und Ende Mai auch Chişinău Bereitschaft zur Beglaubigung von Personenstandsunterlagen der Einwohner Transnistriens wie Heirats-, Scheidungs-, Geburts- und Sterbeurkunden begrüßen.⁹ Der Sonderbeauftragte Frattini besuchte Moldau am 10. und 11. Mai und drängte bei seinen Treffen mit führenden Politikern beider Seiten auf weitere Fortschritte. Er stellte außerdem ein formelles 5+2-Treffen in Bratislava zu einem späteren Zeitpunkt des Jahres in Aussicht.¹⁰

Parlamentswahlen in Moldau: Ein Sturm zieht auf

Moldau hatte sich in den vergangenen fünf Jahren in einem Zustand politischer Unruhe befunden, doch mit dem Näherrücken der für Februar 2019 angesetzten Parlamentswahlen wurde die Lage noch schlimmer. Die Parlamentswahlen von 2014 fielen mit dem sogenannten „Diebstahl des Jahrhunderts“ zusammen – dem Verschwinden von rund einer Milliarde Dollar aus drei moldauischen Banken durch betrügerische, faule Kredite und Insider-Manipulationen. Die moldauische Wirtschaft erholte sich schließlich – die politischen Strukturen des Landes haben dies jedoch wohl nie getan. Vladimir Plahotniuc PDM baute ihre Vertretung im Parlament allmählich aus, bis schließlich im Januar 2016 eine von der PDM dominierte Regierungskoalition unter Ministerpräsident Pavel Filip gebildet wurde – unter lautstarkem Protest sowohl linker als auch rechter Demonstranten.

7 Vgl. OSCE, OSCE Head of Mission calls on the Sides to the Transnistrian settlement to keep to the course of constructive interaction and confidence building, Chişinău, 31. Januar 2019, unter: <https://www.osce.org/mission-to-moldova/410564>.

8 Vgl. OSCE, Head of OSCE Mission to Moldova welcomes commitment by leaderships of both Sides to continue constructive dialogue, underpinned by concrete steps, Chişinău, 13. Mai 2019, unter: <https://www.osce.org/mission-to-moldova/419408>.

9 Vgl. OSCE, Head of OSCE Mission praises decision by Moldova's Government to certify civil status facts of Transnistrian residents, Chişinău, 29. Mai 2019, unter: <https://www.osce.org/mission-to-moldova/421175>.

10 Vgl. OSCE, Visiting Moldova, OSCE Chair's Special Representative Franco Frattini urges Sides to step up efforts to maintain positive dynamic in settlement process, Chişinău, 11. Mai 2019, unter: <https://www.osce.org/mission-to-moldova/419276>.

Die Regierung Filip beendete damit das sich in den Jahren 2014-2015 immer schneller drehende Karussell von Regierungen und Ministerpräsidenten und bekannte sich zu einer proeuropäischen Haltung. Jedoch führten die immer offensichtlichere Dominanz Plahotniucs, demokratische Rückschritte und die ausufernde Korruption – versinnbildlicht durch das Versagen, Mitglieder der Elite zu identifizieren und zu bestrafen, die eindeutig in den „Diebstahl des Jahrhunderts“ verwickelt oder dafür verantwortlich waren – zu einer weit verbreiteten Desillusionierung in Moldau selbst und zum Bruch mit seinen wichtigsten internationalen Partnern. Als PDM-nahe Richter schließlich den Wahlsieg des Vorsitzenden der Partei Plattform Würde und Wahrheit (*Partidul Platforma Demnităte și Adevăr*, PPDA), Andrei Năstase, bei der Bürgermeisterwahl in Chișinău im Sommer 2018 annullierten, entlud sich die Empörung der Bevölkerung über Plahotniucs „vereinnahmten Staat“ in Massenprotesten.

Plahotniuc griff auf eine breite Palette von administrativen Ressourcen und Maßnahmen zurück, um seine Finanzen abzusichern und seine Unterstützung zu stärken. Umstrittene Gesetze über die „Staatsbürgerschaft gegen Geld“ und eine Kapitalamnestie sollten dem Entzug der EU-Hilfen entgegenwirken. Nachdem er das Wahlsystem bereits 2017 gegen die Einwände der internationalen Partner Moldaus geändert hatte, hielt Plahotniuc parallel zu den Wahlen im Februar 2019 ein Referendum über die Reduzierung der Zahl der Abgeordneten im Parlament von 101 auf 61 ab. Unterdessen bemühte sich die PDM-Regierung die Unterstützung Washingtons zu gewinnen, indem sie das alte, verfallene Republikanische Stadion (*Stadionul Republican*) im Zentrum von Chișinău zum Standort für eine neue amerikanische Botschaft auserkor.¹¹

Der Wahlkampf war aufgeheizt, kompetitiv, und von einer nach Ansicht vieler langjähriger Beobachter der moldauischen Politik vergleichsweise hohen Zahl von Beschwerden und Verstößen gegen die Wahlordnung geprägt.¹² Plahotniucs PDM und die mit ihr verbündete Schor-Partei – das Vehikel von Ilan Schor, Oligarchen-Kollege und Bürgermeister von Orhei – gaben enorme Summen für den Wahlkampf aus, insgesamt rund dreimal so viel wie alle anderen Parteien zusammen, die für die Wahl registriert waren.¹³ Die PDM wurde vielfach beschuldigt, staatliche Mittel, Gelder für lokale Projekte sowie Druck zur Unterstützung ihres Wahlkampfes eingesetzt zu haben. Die Zentrale Wahlkommission, von der gemeinhin angenommen wird, dass sie unter dem

11 Zumindest lautete so eine weitverbreitete Auffassung in Chișinău. Vgl. Mihai Popșoi, State of Play Ahead of Moldova's Parliamentary Elections, in: Eurasia Daily Monitor, 14. Dezember 2018, unter: <https://jamestown.org/program/state-of-play-ahead-of-moldovas-parliamentary-elections/>.

12 Vgl. European Parliament/OSCE ODIHR/OSCE PA/Parliamentary Assembly of the Council of Europe, International Election Observation Mission: Republic of Moldova – Parliamentary Elections, 24 February 2019, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Preliminary Conclusions, unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/412346>. Auch ich gelangte aufgrund meiner Erfahrungen, die ich bei der Verfolgung von Wahlkämpfen und Wahlen in Moldau seit 1998 gemacht habe, zu dieser Schlussfolgerung.

13 Vgl. die moldauische Wahl-Website Alegerile parlamentare din 2019 în Republica Moldova, [alegeri.md](http://alegeri.md/w/Alegerile_parlamentare_din_2019_%C3%AEn_Republica_Moldova), unter: http://alegeri.md/w/Alegerile_parlamentare_din_2019_%C3%AEn_Republica_Moldova.

Einfluss der PDM stand, verwarnte dennoch formell die PSRM und Igor Dodon, da der Präsident angeblich gegen die Überparteilichkeit seines Amtes verstoßen hatte, indem er offen seine Sympathie für die Sozialistische Partei bekundet hatte.¹⁴

Die PSRM erhielt klare und deutliche Unterstützung von Moskau. Präsident Dodon traf regelmäßig mit Präsident Wladimir Putin zusammen und betonte stets, dass Moldau gute Beziehungen und enge wirtschaftlich Verbindungen mit Russland brauche.¹⁵ Bei einem Treffen mit Dodon am 30. Januar erklärte sich Putin bereit, eine Ausnahme von der derzeitigen russischen Praxis zu machen und moldauischen Gütern bei der Ausfuhr nach Russland den Transit durch die Ukraine zu gestatten – ein klares wahltaktisches Zugeständnis an seinen moldauischen Amtskollegen.¹⁶ Das russische Außenministerium übte in einer ungewöhnlichen Abweichung von dem im 5+2-Format vorherrschenden Einvernehmen scharfe Kritik an der angeblichen Einmischung der Vereinigten Staaten in die inneren Angelegenheiten Moldaus, nachdem US-Botschafter Dereck J. Hogan einen eher harmlosen und unparteiischen Aufruf an Moldau gerichtet hatte, freie und faire Wahlen abzuhalten.¹⁷

Bei früheren Wahlen hatten sich Plahotniuc und die PDM als prowestlich und der europäischen Integration verpflichtet präsentiert. Angesichts der sich kontinuierlich verschlechternden Beziehungen zur EU, die in einer formellen Verurteilung durch das Europäische Parlament im Jahr 2018 und der Aussetzung von Wirtschaftshilfen gipfelten, definierte Plahotniuc seine Partei neu und bezeichnete sie als „promoldauisch“. Der nicht geringe Teil der moldauischen Bevölkerung, der engere Beziehungen zum Westen und insbesondere zur EU befürwortete, ging dazu über, zwei neue Parteien zu unterstützen, die aus den Demonstrationen gegen die Regierung im Winter 2016 hervorgegangen waren:

-
- 14 Vgl. European Parliament/OSCE ODIHR/OSCE PA/Parliamentary Assembly of the Council of Europe, a.a.O. (Anm. 12), S. 14; vgl. ebenso Parliamentary Elections 2019: Party of Socialists was sanctioned by CEC with warning, Publika, 9. Februar 2019, unter: https://en.publika.md/parliamentary-elections-2019-party-of-socialists-was-sanctioned-by-cec-with-warning_2655751.html.
 - 15 Vgl. Anna Nemtsova, As Elections Approach, Moldova's President Tries to Prove He's Putin's Mini-Me No More, Daily Beast, 19. Februar 2019, aktualisiert am 15. Juni 2019, unter: <https://www.thedailybeast.com/as-elections-approach-moldovas-president-tries-to-prove-hes-putins-mini-me-no-more>; siehe auch: Vadim Ghirda, AP interview: Moldova president says country needs Russia, AP News, 21. Februar 2019, unter: <https://www.apnews.com/e69fb771689e47dbbe3561338bfe98a4>.
 - 16 Vgl. Dodon, Putin agree on Moldovan goods' supplies to Russia via Ukraine, Kyiv Post, 30. Januar 2019, unter: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/dodon-putin-agree-on-moldovan-goods-supplies-to-russia-via-ukraine.html?cn-reloaded=1>.
 - 17 Vgl. U.S. Embassy in Moldova, Ambassador Hogan's speech at FRISPA, MSU: A Crucial Test – Moldova's Parliamentary Elections and Future Relations with the United States, 5. Februar 2019, unter: <https://md.usembassy.gov/ambassador-hogan-delivers-a-speech-at-frishpa-a-crucial-test-moldovas-parliamentary-elections-and-future-relations-with-the-united-states/>; siehe auch: Ministerstvo inostrannykh del Rossiskoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], Kommentari Departamenta informacii i pečati MID Rossii v svjazi s vovlečenost'ju SSA v predvybornuju situaciju v Moldavii [Kommentar der Informations- und Presseabteilung des russischen Außenministeriums zur Einmischung der USA in die Lage vor den Wahlen in Moldau], 12. Februar 2019, unter: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3513260.

die Partei Aktion und Solidarität (*Partidul Actiune și Solidaritate*, PAS), deren Vorsitzende die frühere Weltbankberaterin und Präsidentschaftskandidatin von 2016 Maia Sandu ist, und die PPDA unter dem Vorsitz von Andrei Năstase, dem Anführer der Proteste von 2015 und Kandidaten für das Amt des Bürgermeisters von Chișinău im Jahr 2018. Für die Wahlen von 2019 schlossen sich die PAS und die PPDA zu dem Wahlbündnis ACUM zusammen. Zwar war ACUM der prorussischen Ausrichtung der PSRM gegenüber deutlich kritisch eingestellt, jedoch galt das Hauptaugenmerk des Bündnisses der „Deligarchisierung“ des Landes, die sich vor allem gegen Plahotniuc und die PDM richtete.¹⁸

Angesichts der Tatsache, dass das neue Wahlsystem nun 51 Einerwahlkreise umfasste und die übrigen 50 Abgeordneten aus landesweiten Parteilisten gewählt wurden, sagten die meisten Beobachter voraus, dass die PDM und die PSRM die meisten Direktmandate erhalten und somit das nächste Parlament dominieren würden. Die Wahlergebnisse waren daher eine Überraschung.

Die PSRM kam bei den landesweiten Wahlen mit 31,15 Prozent der etwas mehr als 1,45 Millionen abgegebenen Stimmen auf Platz eins.¹⁹ Die große Überraschung war jedoch das Abschneiden des proeuropäischen Wahlbündnisses ACUM, das mit 26,84 Prozent – und somit deutlichem Vorsprung vor der PDM mit 23,62 Prozent der Stimmen – den zweiten Platz belegte. Die einzige andere Partei, die es über die Fünf-Prozent-Hürde schaffte, war die Schor-Partei unter der Führung des Oligarchen und Bürgermeisters von Orhei Ilan Schor mit 8,32 Prozent der landesweiten Stimmen. Auch die Ergebnisse in den Einerwahlkreisen waren einigermaßen überraschend. Wie erwartet schnitt die PSRM gut ab und gewann 17 der 51 zu vergebenden Direktmandate. Das Ergebnis der PDM entsprach mit nur 17 gewonnenen Wahlkreisen jedoch nicht den Erwartungen. Das Wahlbündnis ACUM gewann zwölf Direktmandate, allesamt in der Umgebung von Chișinău und in den beiden Auslandswahlkreisen in Westeuropa und Nordamerika.

Die Wahlbeobachtungsmission des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) kam zu dem Schluss, dass „die Parlamentswahlen vom 24. Februar 2019 kompetitiv waren und die Grundrechte im Allgemeinen geachtet wurden“.²⁰ Viele langjährige Beobachter hielten sie jedoch für die schmutzigste Wahl in der Geschichte des unabhängigen, postsowjetischen Moldaus, und das gelte für den Wahltag im Besonderen. Der Bericht des OSZE/BDIMR hielt fest: „Der Wahlkampf fand vor dem Hintergrund der Unzufriedenheit mit den staatlichen Institutionen statt und war von Vorwürfen der

18 Vgl. William H. Hill, *Moldova's Upcoming Election: What's at Stake?*, Kennan Institute, The Russia File, 14. Februar 2019, unter: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/moldovas-upcoming-election-whats-stake>.

19 Zu den Wahlergebnissen siehe die moldauische Wahl-Website unter: http://alegeri.md/w/Alegerile_parlamentare_din_2019_%C3%AEn_Republica_Moldova#Rezultatele_alegerilor; sowie die IFES-Website unter: <http://www.electionguide.org/elections/id/3120/>.

20 European Parliament/OSCE ODIHR/OSCE PA/Parliamentary Assembly of the Council of Europe, a.a.O. (Anm. 12), S. 1.

Ausübung von Druck auf öffentliche Bedienstete, deutlichen Hinweisen auf Stimmenkauf und den Missbrauch staatlicher Ressourcen überschattet.²¹ Berichte und Videos über organisierte Busfahrten, mit denen Wähler aus der Region Transnistrien zu den Wahlurnen gebracht wurden, waren weit verbreitet und wurden in den sozialen Medien hochgeladen. Viele dieser Wähler behaupteten, für ihre Stimme bis zu 20 Euro erhalten zu haben. Ungeachtet aller Beschwerden wurden die Wahlergebnisse relativ schnell von allen Kandidaten akzeptiert.

Die schlimmsten Befürchtungen der Opposition bewahrheiteten sich jedoch nicht, da es weder zu einem klaren Sieg der PDM, noch zu einer Allianz von PDM und PSRM kam. Die Sitzverteilung deutete vielmehr auf ein Parlament in der Schwebe („*hung parlament*“) hin, in dem es für alle Parteien äußerst schwierig werden würde, eine Mehrheitskoalition zu bilden:

PSRM	35
PDM	30
ACUM	26
Schor-Partei	7
Unabhängige	3

Selbst wenn die Schor-Partei und die unabhängigen Abgeordneten allesamt mit der PDM stimmen würden, müsste Plahotniuc entweder mit den Sozialisten oder den Parteien des ACUM-Bündnisses eine Einigung erzielen, um eine Regierung bilden zu können.

Vom Stillstand in die Krise: die Regierungsbildung

Die Wahlergebnisse wurden am 9. März von der Zentralen Wahlkommission bestätigt. Einige Wochen später trat das neue Parlament zusammen, um sich an die Aufgabe zu machen, eine Parlamentsmehrheit zu bilden, die Parlamentsbeamten zu bestimmen und eine neue Regierung zu wählen. Währenddessen blieb Filip in der Rolle eines Verwalters im Amt. Jeder der drei Hauptakteure – die PDM, PSRM und ACUM – hatte ernsthafte Vorbehalte gegen Verhandlungen oder eine Zusammenarbeit mit den beiden anderen, sodass sich der Vorgang in die Länge zog und sich als schwierig erwies. Von den drei Parteien waren Plahotniuc und die PDM am ehesten bereit, sich auf einen Deal einzulassen, während ACUM sich besonders unnachgiebig zeigte und sich weigerte, überhaupt mit Plahotniuc zu verhandeln, und auch gegenüber der moskaufreundlichen Orientierung der PSRM äußerst misstrauisch war.

21 Ebenda.

Die PSRM-Führung beriet sich regelmäßig mit Moskau. Einmal reisten angeblich alle PSRM-Abgeordneten zu Konsultationen nach Moskau. Die russische Führung drängte auf eine Koalition gegen Plahotniuc. Die russischen Behörden hatten während des Wahlkampfes zwei neue Klagen wegen Geldwäsche gegen den PDM-Vorsitzenden eingereicht. Besonders bemerkenswert war, dass der bekannte russische Fernsehjournalist Dmitri Kisseljow Ende März in einem wöchentlichen Nachrichtenüberblick mehrere Minuten seiner Sonntagabendsendung dazu nutzte, die PSRM vor einem Schulderschluss mit Plahotniuc und der PDM zu warnen, und eine solche mögliche Koalition als „vergifteten Apfel“ bezeichnete.²² Die PSRM und ACUM loteten mehrere Wochen lang behutsam die Möglichkeit einer Koalition aus, wobei ACUM den Wunsch hervorhob, sich vorrangig, wenn nicht gar ausschließlich, der „Deoligarchisierung“ des Landes zu widmen.

Ende Mai erwarteten die meisten Moldauer und auch außenstehende Beobachter, dass die Pattsituation anhalten und irgendwann im Herbst zu vorgezogenen Neuwahlen führen würde. Doch in der Woche vor dem 9. Juni, dem Tag, an dem die Frist für die Regierungsbildung ablief, überschlugen sich plötzlich die Ereignisse. Am 3. Juni reisten der stellvertretende russische Ministerpräsident Dmitri Kosak, der EU-Kommissar für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen Johannes Hahn und der Direktor des Büros für osteuropäische Angelegenheiten des US-Außenministeriums Brad Freden gleichzeitig nach Chişinău und trafen dort mit Vertretern aller drei Parteien und der Regierung sowie mit Präsident Dodon zusammen. Im Anschluss an diese Treffen begannen ACUM und die PSRM ernsthaft miteinander zu verhandeln und gaben am 8. Juni ihre Einigung auf die Bildung einer Koalition bekannt.²³

Plahotniuc und die PDM weigerten sich, die neue Koalition anzuerkennen, und die PDM-Übergangsregierung weigerte sich, die Regierungsbüros und -gebäude zu verlassen. Während die neuen ACUM-PSRM-Minister im Parlamentsgebäude tagten, umzingelten Schlägertypen in ziviler Kleidung andere öffentliche Gebäude und unterstützten Plahotniucs Versuch, an der Macht zu bleiben. Ein willfähriges, von der PDM dominiertes Verfassungsgericht entschied praktische Weise, dass die Koalitionsvereinbarung zu spät zustande gekommen sei und dass der Präsident verpflichtet sei, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen auszurufen. Die moldauische Verfassung sieht vor, dass der Präsident das Parlament auflösen „kann“, wenn nach einer Frist von drei Monaten keine

22 Ein Video von Kisseljows Verbalattacke vom 31. März wurde am 1. April auf der moldauischen Nachrichten-Website „NewsMaker“ veröffentlicht. Vgl. „Otravlennoe jabloko pokatilos' k Dodonu.“ Moskva otkryla ogon' po ,svoim' [„Der vergiftete Apfel rollte auf Dodon zu“. Moskau hat das Feuer auf „seine eigenen Leute“ eröffnet], NewsMaker, 1. April 2019, unter: <https://newsmaker.md/rus/novosti/otravlennoe-yabloko-pokatilos-k-dodonu-moskva-otkryla-ogon-po-svoim-42710>.

23 Vgl. Alexander Tanas/Matthias Williams, Moldovan parties agree to form government after months of deadlock, Reuters, 8. Juni 2019, unter: <https://www.reuters.com/article/us-moldova-politics/moldovan-parties-agree-to-form-government-after-months-of-deadlock-idUSKCN1T90MT>.

Regierung gebildet werden kann – und das Gericht entschied, dass dies 90 Tage und nicht drei Kalendermonate bedeute.

Die internationale Gemeinschaft demonstrierte ungewohnte Einigkeit: Die Russische Föderation, die Europäische Union und die Vereinigten Staaten meldeten sich zu Wort, um die PSRM-ACUM-Koalition zu unterstützen und Plahotniuc und die PDM aufzufordern, das Gesetz zu achten und die Macht abzugeben.²⁴ Dies dauerte etwa eine Woche, bis am 14. und 15. Juni die Funktionäre und Helfer der PDM die Regierungsgebäude räumten und sich bereit erklärten, in die Opposition zu gehen. Plahotniuc, Schor und einige ihrer Unterstützer verließen Chişinău und flohen offenbar ins Ausland. (In einem Video, das am Unabhängigkeitstag der Republik Moldau im August verschickt wurde, ist Schor in Israel zu sehen. Plahotniucs Aufenthaltsort ist offiziell weiterhin unbekannt, obwohl er auf Facebook aktiv ist und sich Gerüchten zufolge in Florida aufhält.²⁵)

In der neuen Regierung übernahm die PSRM die Posten des Parlamentspräsidenten, des Stellvertretenden Ministerpräsidenten für Reintegration (das Ressort, das für die Gespräche über die Beilegung des Transnistrienkonflikts zuständig ist), des Verteidigungsministers und des Leiters des Nachrichten- und Sicherheitsdienstes (*Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova*, SIS). ACUM erhielt die meisten Ministerposten, darunter die Posten des Ministerpräsidenten, des Außenministers und des Innenministers. Einige der ACUM-Minister, wie Außenminister Nicu Popescu und Finanzministerin Natalia Gavrilița, hatten zuvor im Ausland internationale Ämter inne. Die neugewählte Ministerpräsidentin Maia Sandu räumte ein, dass die Koalition aus PSRM und ACUM keine „natürliche Partnerschaft“ sei, und erklärte, das Hauptziel sei es, die Korruption zu bekämpfen, die Folgen der oligarchischen

24 Es gab zahlreiche Erklärungen von Regierungen, internationalen Organisationen und der Presse auf der ganzen Welt, die die ACUM-PSRM-Koalition unterstützten und die Weigerung der PDM, die Macht zu übergeben, verurteilten. Siehe z.B. EU External Action Service, Statement by High Representative/Vice President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on the political situation in the Republic of Moldova, Brüssel, 9. Juni 2019, unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/63826/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-and-commissioner-johannes-hahn_en; U.S. Department of State, Moldovan Elections, Press Statement, Morgan Ortagus, Department Spokesperson, Washington, DC, 9. Juni 2019, unter: <https://www.state.gov/moldovan-elections/>; Swiss Cooperation in Moldova, 10. Juni 2019, unter: <https://www.facebook.com/SwissCooperationMoldova/posts/2>; The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Statement by the Foreign Ministry in connection with the events in the Republic of Moldova, 10. Juni 2019, unter: https://www.mid.ru/en/web/guest/maps/md/-/asset_publisher/dfOotO3QvCij/content/id/3677863; Foreign & Commonwealth Office, Press Release, Republic of Moldova: joint statement by the UK, France, Germany, Poland, and Sweden, 10. Juni 2019, unter: <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-on-the-republic-of-moldova-by-the-uk-france-germany-poland-and-sweden>.

25 Eine Darstellung der Ereignisse in Chişinău im Juni 2019 findet sich in: William H. Hill/David J. Kramer, The Fight for the Poorest Country in Europe, in: The American Interest, 2. Juli 2019, unter: <https://www.the-american-interest.com/2019/07/02/the-fight-for-the-poorest-country-in-europe/>.

Kontrolle im Land rückgängig zu machen und die Rechtsstaatlichkeit wiederherzustellen.²⁶ Sowohl die ACUM- als auch die PSRM-Führung stellten fest, dass es sich lediglich um ein zeitlich begrenztes Arrangement handle (jedoch ohne dass man sich auf eine bestimmte Dauer oder ein bestimmtes Enddatum festgelegt habe). Sie erklärten, sich auf innenpolitische Reformen konzentrieren zu wollen und geopolitische Themen, bei denen es leicht zu einem Bruch zwischen den Partnern kommen könnte, zu vermeiden.

Zum Zeitpunkt der Niederschrift des vorliegenden Beitrags scheint es für eine solide Bewertung der Ergebnisse und der Aussichten dieser ungewöhnlichen Ost-West- und Links-Rechts-Koalition noch zu früh zu sein. Internationale Unterstützung kommt von fast allen Seiten und ist geradezu enthusiastisch – einer der seltenen Fälle, in denen sich die EU, die Vereinigten Staaten und Russland anscheinend immer noch einig sind. Die neue Regierung konzentriert sich auf einige wenige allgemeine Themenbereiche. Eine der ersten Prioritäten war die Verabschiedung eines Gesetzes, mit dem die „Wahlreform“ von 2017 abgeschafft und wieder ein landesweites Verhältniswahlssystem eingeführt wurde.²⁷ Die Besetzung öffentlicher Stellen ist nach wie vor ein wichtiges Thema, mit dem man sich nach und nach befasst. Die gesamte personelle Besetzung des Verfassungsgerichts wurde ausgetauscht, und Kandidaten für die Staatsanwaltschaft werden überprüft. Verschiedene dubiose Geschäfte zwischen Politik und Wirtschaft aus der Ära Plahotniuc werden entflochten, gleichzeitig wird im Zusammenhang mit dem „Diebstahl des Jahrhunderts“ von 2014 mit größerem Nachdruck ermittelt.

Auf dem Weg zur Koalition gab es einige Hürden. So waren z.B. die ACUM-Abgeordneten empört, als ein Vertreter der PSRM innerhalb kurzer Zeit zum Vorsitzenden des neuen Verfassungsgerichts gewählt wurde – offenbar hatte einer der ACUM-Richter in der geheimen Wahl für ihn gestimmt. (Da nur sechs Richter stimmberechtigt waren und die politische Ausrichtung der Richter allseits bekannt war, erwarteten die meisten, dass der Ernennung Verhandlungen vorausgehen würden.) Mehrere Abgeordnete beider Parteien haben die weitere Formalisierung der Koalitionsvereinbarung sowie Ergänzungen gefordert, was zumeist mit dem ausdrücklichen Wunsch einherging, diese beispiellose Übereinkunft stabiler und dauerhafter zu machen. Eine Einladung von Präsident Dodon an den russischen Verteidigungsminister Sergei Schoigu, an den Feierlichkeiten zum 75. Jahrestag der Befreiung Chişinău durch die sowjetische Streitkräfte am 24. August teilzunehmen, führte zu einer Rüge von

26 Vgl. Congressional Research Service, *Moldova: An Overview*, 11. Juli 2019, unter: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10894.pdf>.

27 Einen kurzen Überblick über die verabschiedeten Reformmaßnahmen gibt die noch relativ neue Reihe wöchentlicher Berichte (*Moldova Weekly*) auf sic.md, einer neuen moldauischen Website für Nachrichten und öffentliche Angelegenheiten, die von der Soros-Stiftung und dem Black Sea Trust unterstützt wird. Die meisten Nachrichten auf der Website sind in rumänischer Sprache. Die englischsprachige wöchentliche Reihe begann am 10. August 2017; siehe auch: <https://sic.md/en/>.

Ministerpräsidentin Sandu, die bemängelte, dass die Regierung nicht konsultiert worden war und der Besuch somit lediglich persönlicher, nicht aber offizieller Natur gewesen sei.²⁸

Trotz solcher Irritationen scheint sowohl der Führung von ACUM als auch derjenigen der PSRM ernsthaft daran gelegen zu sein, die Koalition handlungsfähig zu machen und den Winter über fortzusetzen. Auch die internationale Unterstützung für die gegenwärtige Regierung scheint weiterhin stark zu sein. Präsident Dodon reiste Anfang September nach Moskau, um Gespräche über den Gaspreis und den Umfang der Gaslieferungen Russlands an Moldau zu führen. Außenminister Popescu kam anschließend zu einem offenbar konstruktiven Treffen mit seinem russischen Amtskollegen zusammen, von dem es allgemein heißt, es diene der Vorbereitung auf den Besuch von Ministerpräsidentin Sandu in Moskau. In der Zwischenzeit wird Sandu nach einer Verzögerung aufgrund von Terminschwierigkeiten auf amerikanischer Seite voraussichtlich Mitte September nach Washington reisen. Die erfolgreiche Links-Rechts-Kooperation in Chişinău ist längst kein Novum mehr, auch wenn sie – angesichts der oftmals turbulenten jüngsten politischen Vergangenheit – nach wie vor doch etwas überraschend ist.

Die OSZE und der Prozess der Beilegung des Transnistrienkonflikts: Wie geht es weiter?

Die Beilegung des Transnistrienkonflikts hat weder für ACUM im Allgemeinen noch für Ministerpräsidentin Sandu im Besonderen oberste Priorität. Bedenkt man, welche Bedeutung sie und ihre ACUM-Kollegen der Bekämpfung von Korruption und dem Vorgehen gegen die Oligarchen beimessen, ist das auch nicht überraschend. Zudem geht Sandus Erfahrung mit dem Transnistrien-Ressort vor allem auf ihre frühere Amtszeit als Bildungsministerin zurück, in der sie sich hauptsächlich mit den Problemen befassen musste, die Tiraspol den acht Schulen am linken Ufer, die die lateinische Schrift verwenden, bereitete. Die Ministerpräsidentin lehnt in Übereinstimmung mit den meisten politischen Kreisen der Mitte und der Rechten in Chişinău eine „Föderalisierung“ als Lösung des Konflikts ab. Sie scheint die wachsenden Befürchtungen zu teilen, dass das erneute Engagement des stellvertretenden russischen Ministerpräsidenten Dmitri Kosak bedeutet, dass Moskau versuchen wird, das Kosak-Memorandum wiederzubeleben. In ihren jüngsten Äußerungen zur Transnistrienfrage betonte die Ministerpräsidentin, dass jedwede Lösung des Konflikts

28 Vgl. Sandu to Analyze Shoigu's Visit to Moldova, Regional Trends Analytics, 27. August 2019, unter: <https://regtrends.com/en/2019/08/27/sandu-to-analyze-shoigu-s-visit-to-moldova/>; Vladimir Solov'ev, Rossija dast boj svoim boepripasam. Minoborony RF predlagaet uničtožit' arsenaly v Pridnestrov'e [Russland wird seine Munition bekämpfen. Russisches Verteidigungsministerium schlägt vor, Arsenale in Transnistrien zu zerstören.], Kommersant, 24. August 2019, unter: https://www.kommersant.ru/doc/4072458?from=four_mir.

die Korruption beenden müsse, die durch den Schmuggel durch die Region Transnistrien gefördert wird.²⁹

Seit Juni wird das Transnistrien-Ressort vom Stellvertretenden Ministerpräsidenten Vasiliï Şova geleitet, der unter Präsident Wladimir Woronin quasi denselben Posten innegehabt hatte und zuletzt (seit 2017) als Berater von Präsident Dodon in dieser Frage fungierte. Şova ist unter transnistrischen und russischen Verhandlungsführern wohlbekannt (was für Vertreter anderer politischer Parteien in Moldau nicht immer als positive Empfehlung gilt) und hat Dodon in den letzten zwei Jahren bei vielen seiner Treffen im Kreml begleitet. Şova war in den 1990er und 2000er Jahren mit der Transnistrien-Frage befasst und besitzt somit – wie jeder moldauische Offizielle – ein institutionelles Gedächtnis hinsichtlich der Höhen und Tiefen des Konfliktlösungsprozesses.

Şova war angeblich die treibende Kraft hinter der Ausarbeitung des „Umfassenden Pakets für Moldau“ und dessen Verteilung durch Präsident Dodon auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2019. Diese Initiative zielt auf die Schaffung eines günstigen internationalen Umfelds ab und ruft insbesondere zu einer Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland auf, von der beide Seiten profitieren, um so die Reintegration der Region Transnistrien in eine international anerkannte neutrale Republik Moldau zu fördern.³⁰ Dodon und Şova werben seit über einem Jahr für verschiedene Varianten dieses allgemeinen Ansatzes, ohne dass der Vorschlag bislang auf nennenswerte Resonanz in der moldauischen Bevölkerung und in den politischen Kreisen des Landes gestoßen ist. Die Initiative fand auch in München nicht die Aufmerksamkeit, die die Moldauer erhofft hatten, dürfte jedoch wahrscheinlich auch weiterhin den generellen Ansatz widerspiegeln, den die PSRM als Partner in der neuen Regierung vermutlich verfolgen wird.

Die OSZE setzt währenddessen ihren aktiven, ergebnisorientierten Ansatz für den Konfliktlösungsprozess fort. Die Regierungskrise in Chişinău hat die Arbeit der Experten zwar verlangsamt, aber nicht völlig zum Erliegen gebracht. Im Laufe des Frühjahrs brachten transnistrische Unterhändler mehreren Besuchern aus dem Westen gegenüber ihre Frustration darüber zum Ausdruck, dass Moldau so lange brauchte, um eine neue Regierung zu bilden und die Arbeit nach den Wahlen fortzusetzen.³¹ Tatsächlich wurden die Kontakte und die

29 Vgl. Government of Republic of Moldova, OSCE prepared to provide assistance in process of withdrawing ammunition from Transnistria's Cobasna depot, 11. September 2019, unter: <https://gov.md/en/content/osce-prepared-provide-assistance-process-withdrawing-ammunition-transnistrias-cobasna-depot>.

30 Presentation of the Idea of „Comprehensive Package for Moldova“, International Security Conference (Munich, February 2019) war ein kleines Buch, das von der moldauischen Delegation unter der Leitung von Präsident Dodon in rumänischer, russischer, englischer, deutscher und französischer Sprache an die Delegierten auf der Münchner Sicherheitskonferenz verteilt wurde. Die Initiative wird zumeist nach seinem gekürzten russischen Titel als „Bol’şoj Paket“ bezeichnet.

31 Äußerungen transnistrischer Verhandlungsführer und von Vertretern der OSZE gegenüber dem Autor, April-Mai 2019.

Arbeit relativ schnell wieder aufgenommen, nachdem die Juni-Krise überwunden war. Am 12. Juli reisten Vertreter der Vermittler, darunter der Sonderbeauftragte Frattini, und der Beobachter nach Chişinău und Tiraspol und trafen mit Präsident Dodon, Ministerpräsidentin Sandu, dem Stellvertretenden Ministerpräsidenten Şova, Transnistriens politischem Führer Wadim Krasnoselski sowie dem transnistrischen Chefunterhändler Witaly Ignatjew zusammen. Şova und Ignatjew einigten sich darauf, die „1+1“-Treffen bald wieder aufzunehmen (eines davon fand am 24. Juli statt). Alle Teilnehmer sprachen sich für die Möglichkeit eines formellen „substanziellen“ 5+2-Treffens in Bratislava innerhalb der nächsten drei Monaten sowie für eine von der OSZE-Mission organisierte Klausurtagung für die Mitglieder der Expertengruppe im Herbst in Bayern (Deutschland) aus.³²

Eine andere Entwicklung gegen Ende des Sommers, die ein seit Langem bestehendes Sicherheitsproblem betraf, eröffnete etwas unerwartet die Möglichkeit für weitere Fortschritte im Konfliktlösungsprozess. Der einzige Zweck eines Teils der kleinen Einheit der russischen Streitkräfte in Moldaus Region Transnistrien besteht darin, in dem Dorf Colbasna ein Waffendepot zu bewachen, in dem sich rund 22.000 Tonnen Munition aus der Zeit des Kalten Krieges befinden. Etwa die Hälfte der ursprünglich in Colbasna gelagerten Munitionsbestände wurde mithilfe von Mitteln aus dem Freiwilligen Fonds der OSZE und mit der Unterstützung der OSZE-Mission in die Russische Föderation verbracht. Der letzte Zug mit Munition verließ Moldau jedoch im März 2004 in Richtung Russland. Seitdem hat es keine weiteren Transporte und seit über einem Jahrzehnt auch keine internationale Inspektion der Munition mehr gegeben. Obwohl das Thema gelegentlich in der OSZE und unter den Teilnehmern des Prozesses zur Beilegung des Transnistrienkonflikts erörtert wird, haben diese Diskussionen zu nichts geführt.

Dann jedoch schlug Russlands Verteidigungsminister Schoigu laut Präsident Dodon bei seinem Besuch in Moldau am 24. August die Zerstörung der in Colbasna gelagerten Munition vor.³³ Während eines Treffens mit Außenminister Popescu am 11. September bestätigte Russlands Außenminister Sergej Lawrow, dass Schoigu einen solchen Vorschlag gemacht habe, und fügte hinzu, dass sowohl Präsident Dodon als auch Transnistriens politischer Führer Krasnoselski den Vorschlag begrüßt hätten.³⁴ Lawrow zufolge sah Schoigus Vorschlag vor, zumindest einen Teil der Munition zu zerstören, da sie aufgrund

32 Vgl. OSCE, Joint Statement by the mediators and the observers in the Permanent Conference on Political Issues in the Framework of the Negotiation Process on the Transnistrian Settlement in the 5+2 format following their 12 July 2019 visit to Chisinau and Tiraspol, Chişinău, 12. Juli 2019, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/425576>; ein Foto des 1+1-Treffens am 24. Juli 2019 befindet sich unter: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Conflict prevention and resolution, unter: <https://www.osce.org/mission-to-moldova/104529>.

33 Vgl. Solov'ev, a.a.O. (Anm. 28).

34 Vgl. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Rede und Antworten des Außenministers Russlands, Sergej Lawrow, auf einer gemeinsamen Pressekonferenz nach den Verhandlungen mit dem Minister für Äußeres und europäische Integration der Republik

ihres Alters und ihres sich stetig verschlechternden Zustands für den Rücktransport nach Russland – anders als zu Beginn der 2000er Jahre – möglicherweise ungeeignet war. Weder Lawrow noch Schoigu haben Einzelheiten dieses russischen Vorschlags bekannt gegeben. Die Initiative wurde von der OSZE begrüßt, und Generalsekretär Thomas Greminger kündigte für den 17.-19. September einen Besuch in Chişinău und Tiraspol an, um den Konfliktlösungsprozess und insbesondere die vorgeschlagene Zerstörung der Munition zu erörtern.³⁵

Fazit

Es ist zweifellos zu früh, um bereits irgendwelche Ergebnisse der von Russland erneut in Aussicht gestellten Entfernung oder Vernichtung der in Colbasna gelagerten Munition vorherzusagen. Was diese neue Entwicklung bedeuten kann, ist jedoch klar. Erstens wurden im Laufe der letzten drei bis vier Jahre zwar große Fortschritte im Konfliktlösungsprozess erzielt, doch haben sich die Vertreter Transnistriens jeglicher Diskussion über die Statusfrage standhaft widersetzt, während die Vertreter Russlands ihrerseits – trotz anhaltender und regelmäßiger Forderungen Chişinăus, die letzten noch in Transnistrien stationierten russischen Truppen abzuziehen – generell die Erörterung von Sicherheitsfragen vermieden haben. Zweitens sind die Munitionsbestände in Colbasna – das einzige Überbleibsel der während des Kalten Krieges in Moldau stationierten sowjetischen Streitkräfte – ein anhaltendes Hindernis für den Abzug der russischen Truppen, da Moskau darauf besteht, dass sie zur Bewachung der Anlage dort verbleiben. Einen Erfolg der nächsten Verhandlungen kann zwar niemand vorhersagen, mit der Beseitigung der Munition würde jedoch ein wesentliches Hindernis für weitere Fortschritte aus dem Weg geräumt. Die OSZE verfügt über die finanziellen Mittel, um diesen Vorgang zu unterstützen; wie groß der politische Willen dazu ist, muss sich hingegen erst noch zeigen.

Auf allgemeinerer Ebene geben die Ablösung der PDM-Regierung, Plahotniucs Flucht sowie die Bildung und die ersten Schritte der ungewöhnlicher Regierungskoalition Moldaus Anlass zu Optimismus, werfen aber auch Fragen auf. Erstens: Man kann hoffen, aber nicht davon ausgehen, dass die Koalition und der hinter ihr stehende internationale Konsens Bestand haben werden. Moldau hat die große Chance, im Kampf gegen Korruption und für mehr Rechtsstaatlichkeit die längst überfälligen Fortschritte zu erzielen. Erfolge in diesen Bereichen würden einen Dominoeffekt in anderen Bereichen auslösen,

Moldau, Niculae Popescu, am 11. September 2019 in Moskau, 11. September 2019, unter: https://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/3782852?p_p_id=101_INSTANCE_7OvQR5KJWVmR&_101_INSTANCE_7OvQR5KJWVmR_languageId=de_DE.

35 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), OSCE Secretary General Thomas Greminger to visit Republic of Moldova from 17 to 19 September, Chişinău, 16. September 2019, unter: <https://www.osce.org/mission-to-moldova/429857>.

und auch den Konfliktlösungsprozess positiv beeinflussen. Doch auch das Risiko eines Scheiterns, eines Rückfalls und einer erneuten oder anhaltenden Krise bleibt hoch, und die internationale Aufmerksamkeit wird zwangsläufig auf diese Themen gerichtet bleiben.

Zweitens: Einer der Faktoren, die zu den jüngsten Fortschritten im Beilegungsprozess beigetragen haben, war wohl oder übel die Zusammenarbeit zwischen den politischen Führern bzw. den Oligarchen: Plahotniuc in Moldau, Petro Poroschenko in der Ukraine und der Sheriff-Chef Wiktor Guschan in Transnistrien. Da sowohl Poroschenko als auch Plahotniuc nun von der Bildfläche verschwunden sind, ist nicht ganz klar, wie sich diese Veränderungen in Kiew und Chişinău auf den Konfliktlösungsprozess auswirken werden.

Drittens: Russland auf der einen sowie die EU und die USA auf der anderen Seite haben ein bemerkenswertes Maß an Einigkeit sowohl bei der Lösung der politischen Krise im Juni in Chişinău als auch in Bezug auf die Richtung des Konfliktbeilegungsprozesses und der 5+2-Gespräche im Allgemeinen gezeigt. Der aktuelle Status sowohl der Ost-West- als auch der transatlantischen Beziehungen wirft unweigerlich die Frage auf, ob und wie lange ein solches Einvernehmen aufrechterhalten werden kann. Damit soll nicht behauptet werden, dass die Einigkeit zwischen den Vermittlern und den Beobachtern im Prozess der politischen Beilegung zwischen Moldau und Transnistrien auf der Strecke bleiben wird, sondern dass sie in der heutigen OSZE – ja, in der heutigen Welt – höchst ungewöhnlich ist und begrüßt und gepflegt werden sollte.

Kurz nach Redaktionsschluss zerbrach Mitte November 2019 die Links-Rechts-Koalition in Moldau. Unmittelbarer Anlass hierfür war ein Streit über die Ernennung eines neuen Generalstaatsanwalts. Dem Sturz der Regierung war jedoch ein langwieriger Streit innerhalb der Koalition über die Reform des Justizsystems vorausgegangen. Die Regierung Sandu wurde durch eine „technokratische“ Minderheitsregierung ersetzt, die sich größtenteils aus hochrangigen Mitarbeitern von Präsident Dodon und PSRM-Kollegen zusammensetzte. Die neue Regierung wurde im Parlament von der PDM unterstützt, jedoch beteiligten sich Plahotniucs ehemalige Kollegen weder formell an der Regierung, noch bildeten sie eine formelle Parlamentsfraktion mit der PSRM. Die Zukunft dieser neuen Regierung ist unklar, und Moldaus Innenpolitik bleibt tief gespalten und problematisch.

Umfassende Sicherheit:
die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende
Herausforderungen

Die Überwachung der Versammlungsfreiheit – der Beitrag des BDIMR zum Recht auf friedliche Versammlung in der OSZE-Region

Einführung

Menschenrechtsüberwachung ist die „aktive Sammlung, Überprüfung und sofortige Nutzung von Informationen zur Behebung von Menschenrechtsproblemen“.¹ Sie schließt einen Evaluierungsprozess ein, in dem die gesammelten Informationen mit den einschlägigen internationalen Menschenrechtsstandards abgeglichen werden; das Ergebnis wird üblicherweise in einem Bericht veröffentlicht. Der Zweck der Menschenrechtsüberwachung besteht darin, den Schutz und die Achtung der Menschenrechte zu verbessern.² Die Wirkung der Menschenrechtsüberwachung zu beurteilen, ist ein sehr komplexes Unterfangen, da sich eine Verbesserung im Bereich der Wahrung der Menschenrechte nur schwer messen lässt. Einen Kausalzusammenhang zwischen einer positiven Veränderung und einer konkreten Empfehlung im Rahmen einer Beurteilung der Menschenrechtslage herzustellen, ist ausgesprochen schwierig. Vielleicht ist es sogar noch schwieriger, wenn die Überwachungsinstitution eine internationale Organisation ist, die ihren Sitz weit von dem Ort entfernt hat, an dem die Empfehlungen umgesetzt werden sollen, und es keine systematischen Anstrengungen gibt, Veränderungen zu messen. Dennoch ist der Versuch, die Wirkung einer unabhängigen Menschenrechtsüberwachung zu messen, um zu verstehen, welche Rolle sie bei der uneingeschränkten Wahrnehmung der Menschenrechte und Grundfreiheiten spielt, lohnenswert. Der vorliegende Beitrag untersucht den positiven Einfluss, den das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) dank seiner Überwachung der Versammlungsfreiheit ausübt, und beschreibt einige konkrete Beispiele, in denen aus der Überwachungstätigkeit hervorgegangene Empfehlungen des BDIMR dazu genutzt wurden, das Recht auf friedliche Versammlung im OSZE-Gebiet zu

* Anita Danka ist unabhängige Menschenrechtsexpertin. Von 2012 bis 2019 arbeitete sie als *Human Rights Adviser/Monitoring and Response Co-ordinator* im OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und war verantwortlich für das Ressort „Recht auf friedliche Versammlung“. Die im vorliegenden Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autorin und geben nicht unbedingt die Ansichten des BDIMR oder irgendeiner anderen Organisation wieder, mit der die Verfasserin verbunden ist.

1 Office of the High Commissioner for Human Rights, Professional Training Series No. 7, Training Manual on Human Rights Monitoring, United Nations, New York/Genf 2001, S. 9, unter: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training7Introen.pdf> (Hervorhebung im Original. Dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Vgl. ebenda, S. 3.

schützen und zu fördern. Es wird argumentiert, dass eine unabhängige Überwachung zur Übernahme von Verantwortung seitens der Akteure beiträgt, die die Pflicht haben, die Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu ermöglichen und somit eine wichtige Rolle bei deren uneingeschränkter Wahrnehmung spielen. Angesichts der positiven Rolle, die eine unabhängige Menschenrechtsüberwachung, wie z.B. die des BDIMR, für die vollständige Verwirklichung der Menschenrechte spielt, sollte diese Tätigkeit von den OSZE-Teilnehmerstaaten ermöglicht und aktiv unterstützt werden.

Ein Überblick über die Menschenrechtsüberwachung durch das BDIMR

Die OSZE-Teilnehmerstaaten erklärten „mit großem Nachdruck und unwiderlich“, dass „die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE [heute: OSZE] eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“.³ Die OSZE-Teilnehmerstaaten können sich daher nicht auf das Nichteinmischungsprinzip berufen, um Diskussionen über Menschenrechtsfragen in ihren Ländern zu verhindern. Ein solcher Dialog findet typischerweise auf den Veranstaltungen zur menschlichen Dimension der OSZE statt.

Als oberste Menschenrechtsinstitution der OSZE hat das BDIMR den Auftrag, die OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu unterstützen. Die Überwachung der Menschenrechte ist einer der Kernbereiche der Arbeit des BDIMR. Sie stellt ein Hilfsmittel und ein wichtiges Diagnoseinstrument dar, das eine gezieltere und stärker bedarfsorientierte Unterstützung der OSZE-Teilnehmerstaaten ermöglicht. Durch seine unabhängige Überwachung sammelt, analysiert und verbreitet das BDIMR Informationen zur Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen im Zusammenhang mit Menschenrechten und Grundfreiheiten im OSZE-Gebiet. Dadurch, dass das BDIMR die Erfüllung von Verpflichtungen in der menschlichen Dimension überwacht und ihre Einhaltung beurteilt, zeigt das BDIMR nicht nur Lücken auf, sondern gibt auch Empfehlungen für die Lösung bestimmter – oftmals tief verwurzelter – Menschenrechtsprobleme ab. Es führt ebenso gezielte themenspezifische Überwachungsaktivitäten durch, z.B. hinsichtlich des Rechts auf ein faires Gerichtsverfahren, der Anwendung der Todesstrafe, des Rechts auf friedliche Versammlung oder der Situation von Menschenrechtsverteidigern. Zu den Ergebnissen der Menschenrechtsüberwachung gehören Beurteilungen und Berichte im Anschluss an Länderbesuche, thematische Beobachtungsberichte sowie die Bestandsaufnahme von Trends,

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

Herausforderungen und bewährten Praktiken. Die Ergebnisse der Beobachtungen tragen auch dazu dabei, andere Maßnahmen des BDIMR zur technischen Unterstützung und zum Kapazitätsaufbau zu entwickeln.

In der Vergangenheit hat das BDIMR sowohl groß angelegte länderspezifische Überwachungsmaßnahmen in Reaktion auf Krisensituationen als auch kleinere themenbezogene Beobachtungen durchgeführt. Das Ziel länderspezifischer Lagebeobachtung bestand darin, die allgemeine Menschenrechtssituation zu dokumentieren, Missstände zu ermitteln und Lösungen in Form gezielter Empfehlungen anzubieten. Solche Beobachtungen fanden z.B. 2014 in der Ukraine⁴ und 2008 in Georgien⁵ statt. Das BDIMR hat darüber hinaus auf Ersuchen von Teilnehmerstaaten länderspezifische Menschenrechtsbeurteilungen mit dem Ziel durchgeführt, Schwierigkeiten bei der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen zu identifizieren und Unterstützung anzubieten.⁶

Mit seiner themenbezogenen Überwachung zielt das BDIMR darauf ab, sowohl die Einhaltung spezifischer Menschenrechte als auch Lücken sowie bewährte Praktiken zu dokumentieren. Das BDIMR ist insbesondere für seine Wahlbeobachtung bekannt, die es in den OSZE-Teilnehmerstaaten durchführt, um zu ermitteln, in welchem Umfang bei Wahlen die Grundfreiheiten geachtet werden und inwieweit sie von Gleichheit, Universalität, politischem Pluralismus, Vertrauen, Transparenz und Rechenschaftspflicht geprägt sind. Dazu wendet das BDIMR eine langfristige, umfassende, konsistente und systematische Wahlbeobachtungsmethodik an.

Prozessbeobachtung wird weithin als ein wirksames Instrument zur Unterstützung von Justizreformen betrachtet, die mit nationalen und internationalen Standards für ein faires Verfahren im Einklang stehen.⁷ Das BDIMR hat eine

4 Auf Einladung der ukrainischen Regierung an das BDIMR und die Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) wurde im März und April 2014 eine Mission zur Beurteilung der Menschenrechte (*Human Rights Assessment Mission*, HRAM) in die Ukraine entsandt. Die Ergebnisse der Beurteilung wurden am 12. Mai 2014 in einem Bericht veröffentlicht. Siehe OSCE HCNM/OSCE ODIHR, Human Rights Assessment Mission in Ukraine, Human Rights and Minority Rights Situation, ODIHR HRAM: 6 March – 1 April 2014, HCNM HRAM: 8 March – 17 April, Den Haag/Warschau, 12. Mai 2014, unter: <http://www.osce.org/odihr/118454>.

5 In Georgien beurteilte das BDIMR 2008 die Menschenrechtslage und die Situation der Minderheiten in den vom Krieg betroffenen Gebieten. Die Gemeinsame Erklärung des Europarats und des Hochrangigen „2+2“-Treffens der OSZE vom 15. September 2008 rief insbesondere den Menschenrechtskommissar des Europarats, das OSZE-BDIMR, den HKNM der OSZE sowie andere einschlägige Institutionen und Strukturen des Europarats und der OSZE dazu auf, die Beurteilung der Menschenrechtslage in den vom Krieg betroffenen Gebieten insgesamt, einschließlich Südossetiens und Abchasiens, fortzusetzen. Vgl. Joint declaration of the Council of Europe and OSCE high level „2+2“ meeting, unter: <https://www.osce.org/cio/50069>. Im Anschluss daran ersuchte der Amtierende Vorsitzende der OSZE in einem Schreiben das BDIMR, die Menschenrechtslage und die Situation der Minderheiten in den vom Krieg betroffenen Gebieten in Georgien in enger Zusammenarbeit mit dem HKNM und dem Menschenrechtskommissar des Europarats zu beurteilen und dem OSZE-Vorsitz einen Bericht mit der Beurteilung und den Empfehlungen vorzulegen.

6 Solche Beurteilungen fanden in Moldau und in der Mongolei statt.

7 Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind eine Reihe wichtiger Verpflichtungen zur Einhaltung internationaler Standards und Prinzipien der Strafrechtspflege eingegangen (Wien 1989,

Methodik entwickelt, die gewährleistet, dass die Prozessbeobachtung nach strengen Prinzipien durchgeführt wird.⁸ Das BDIMR führte 2003-2004 in Aserbaidschan⁹ und 2005-2006 in Usbekistan,¹⁰ Kasachstan¹¹ und Kirgisistan¹² Prozessbeobachtungsprojekte durch. Es beobachtete ebenfalls Gerichtsverfahren, die nach den gewalttätigen Ausschreitungen am 1. und 2. März 2008 nach den Wahlen in Eriwan stattfanden,¹³ sowie die Prozesse gegen Personen, die nach den Ereignissen im Zentrum von Minsk nach den Wahlen vom 19. Dezember 2010 in Belarus strafrechtlich verfolgt wurden.¹⁴ Im Jahr 2014 beobachtete das BDIMR die Prozesse gegen Personen, die hohe politische Ämter in der ehemaligen georgischen Regierung bekleidet hatten.¹⁵

Das BDIMR überwacht auch die Umsetzung des Aktionsplans der OSZE zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, der auf dem Maastrichter Ministerratstreffen im Jahr 2003 verabschiedet wurde.¹⁶ In diesem Zusammenhang veröffentlichte das BDIMR in den Jahren 2008, 2013 und

Kopenhagen 1990, Paris 1990, Moskau 1991). An erster Stelle steht dabei die Verpflichtung, das Recht auf eine faire und öffentliche Verhandlung innerhalb einer angemessenen Frist vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht zu gewährleisten. Die Staaten haben sich ebenso dazu verpflichtet, als vertrauensbildende Maßnahme Beobachter gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und dem Völkerrecht zu Gerichtsverfahren zuzulassen; vgl. Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, 29. Juni 1990, Abs. 5.16, und S. 12, Abs. 12, unter: <https://www.osce.org/de/odihr/elections/14304>.

- 8 Beruhend auf den Erfahrungen von zwölf OSZE-Feldoperationen und des BDIMR selbst stellte das BDIMR in der Praxis erprobte Methoden und Techniken zur Verbesserung der Kapazitäten und der Wirksamkeit von Prozessbeobachtungsprogrammen zusammen. Aus der Sammlung ging die folgende Veröffentlichung hervor: OSCE/ODIHR, *Trial Monitoring: A Reference Manual for Practitioners*, Revised edition 2012, Warschau 2012, unter: <https://www.osce.org/odihr/94216>. Eine weitere Veröffentlichung aus demselben Jahr zielt darauf ab, die Fähigkeiten von Rechtspraktikern zur Durchführung einer professionellen Prozessbeobachtung zu erhöhen, indem ihnen eine ausführliche Beschreibung der Rechte in Bezug auf ein faires Gerichtsverfahren, ergänzt um praktische, auf den Erfahrungen von OSZE-Einsätzen zur Prozessbeobachtung beruhende Checklisten, zur Verfügung gestellt wird: OSCE/ODIHR, *Legal Digest of International Fair Trial Rights*, Warschau 2012, unter: <https://www.osce.org/odihr/94214>.
- 9 OSCE/ODIHR, OSCE Office in Baku, *Report from the Trial Monitoring Project in Azerbaijan 2003-2004*, unter: <https://www.osce.org/odihr/14120>.
- 10 OSCE/ODIHR, *Report from the OSCE/ODIHR Trial Monitoring in Uzbekistan – September/October 2005*, Warschau, 21. April 2006, unter: <https://www.osce.org/odihr/18840>.
- 11 OSCE/ODIHR, OSCE Centre in Astana, *Report: Results of Trial Monitoring in the Republic of Kazakhstan, 2005-2006*, unter: <https://www.osce.org/astana/24153>.
- 12 OSCE/ODIHR, OSCE Centre in Bishkek, *Results of Trial Monitoring in the Kyrgyz Republic, 2005-2006*, unter: <https://www.osce.org/odihr/29615>.
- 13 OSCE/ODIHR, *Final Report, Trial Monitoring Project in Armenia (April 2008 – July 2009)*, Warschau, 8. März 2010, unter: <https://www.osce.org/odihr/41695>.
- 14 OSCE/ODIHR, *Report, Trial Monitoring in Belarus (March – July 2011)*, Warschau, 10. November 2011, unter: <https://www.osce.org/odihr/84873>.
- 15 OSCE/ODIHR, *Trial Monitoring Report Georgia*, Warschau, 9. Dezember 2014, unter: <https://www.osce.org/odihr/130676>.
- 16 Der Aktionsplan beauftragt die Kontaktstelle des BDIMR für Fragen der Roma und Sinti (*ODIHR Contact Point on Roma and Sinti Issues*, CPRSI) damit, „bei der Analyse der von Teilnehmerstaaten getroffenen Maßnahmen sowie in bestimmten Situationen und bei Zwischenfällen betreffend Sinti und Roma eine konstruktive Rolle [zu] spielen. Zu diesem Zweck wird die Kontaktstelle direkte Kontakte zu Teilnehmerstaaten herstellen und pflegen und diesen als Berater und Gutachter zur Verfügung stehen.“ Aktionsplan zur Verbesserung

2018 einen *Report on the Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area*. Darüber hinaus führte es 2007 in Rumänien, 2008 in Italien, 2009 und 2015 in Ungarn, 2012 in der Tschechischen Republik und 2014 in der Ukraine Besuche zur Beurteilung der Lage vor Ort durch.

Um die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur Versammlungsfreiheit zu unterstützen, beobachtet das BDIMR seit 2011 öffentliche Versammlungen. Die Ergebnisse der Beobachtung werden in thematischen Berichten zusammengestellt, die sich abzeichnende Trends, bewährte Praktiken und Herausforderungen bei der Durchführung öffentlicher Versammlungen im gesamten OSZE-Gebiet beschreiben und jeweils im November 2012¹⁷, Dezember 2014¹⁸, Dezember 2016¹⁹ und September 2019²⁰ veröffentlicht wurden.

Das BDIMR überwacht auch Entwicklungen in der OSZE-Region, die im Zusammenhang mit der Anwendung der Todesstrafe relevant sind, und berichtet darüber in seinem bereits seit 1999 jährlich erscheinenden *Background Paper on the Status of the Death Penalty in the OSCE Area*.²¹

Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind eine Reihe von Verpflichtungen zur Bekämpfung von Hassverbrechen eingegangen, bei deren Erfüllung sie vom BDIMR unterstützt werden. So veröffentlicht das BDIMR z.B. einen jährlichen Bericht über Hassdelikte – *Incidents and Responses* –, um die Verbreitung von Hasskriminalität aufzuzeigen und bewährte Praktiken vorzustellen, die die Teilnehmerstaaten und die Zivilgesellschaft zu deren Bekämpfung entwickelt haben.²²

der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, Kapitel IX, Absatz 129, Anhang zu Beschluss Nr. 3/03, Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, MC.DEC/3/03, S. 66-82, hier: S. 81, in: OSZE, Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 65-82, unter: <https://www.osce.org/de/mc/40535>.

17 OSCE/ODIHR, Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2011 – June 2012), Warschau, 9. November 2012, unter: <https://www.osce.org/odihr/97055>.

18 OSCE/ODIHR, Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2013 – July 2014), Warschau, 17. Dezember 2014, unter: <https://www.osce.org/odihr/132281>.

19 OSCE/ODIHR, Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (April 2015 – July 2016), Warschau, 16. Dezember 2016, unter: <https://www.osce.org/odihr/289721>.

20 OSCE/ODIHR, Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2017–June 2018), Warschau, 19. September 2019, unter: <https://www.osce.org/odihr/430793>.

21 Auf dem Kopenhagener Treffen im Jahr 1990 verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten, „im Rahmen der Konferenz über die Menschliche Dimension Informationen über die Abschaffung der Todesstrafe aus[z]utauschen und die Frage weiter[z]uverfolgen“. Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, a.a.O. (Anm. 7), Abs. 17.7.

22 Die Beobachtung beruht auf dem Mandat, das dem BDIMR mit Beschluss des Ministerrats über Hasskriminalität im Jahr 2006 erteilt wurde, der sich auf die Rolle des BDIMR bei der Bekämpfung von Hassdelikten bezog und das Büro dazu ermutigte, im Rahmen seiner vorhandenen Ressourcen „weiterhin als Sammelstelle für von den Teilnehmerstaaten übermittelte Informationen und Statistiken über Hassdelikte und einschlägige Rechtsvorschriften

Vergleich der Menschenrechtsüberwachung durch das BDIMR mit den Überwachungssystemen der Vereinten Nationen und des Europarats

In den meisten Fällen beschränkt sich die Tätigkeit der Vertragsüberwachungsorgane und Sonderverfahren innerhalb der Vereinten Nationen (VN) und des Europarats auf eine Bewertung des rechtlichen Rahmens und der Praxis sowie auf die Anfertigung und Verteilung von Berichten auf der Grundlage ihrer Befunde. Das Ziel der Überwachung durch das BDIMR besteht hingegen nicht nur darin, die Einhaltung von Verpflichtungen zu beurteilen und Defizite zu identifizieren, sondern auch darin, Maßnahmen zur Verbesserung der Lage zu empfehlen und Bereiche zu ermitteln, in denen das BDIMR Hilfestellung leisten könnte. Gut dokumentierte Beobachtungsberichte können dazu dienen, in einen konstruktiven Dialog mit den Behörden in den betroffenen Staaten einzutreten und gezielte Hilfsprogramme zu entwickeln. Sie sind eine wichtige Informationsquelle sowohl für nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen und deren Lobbyarbeit als auch für politische Entscheidungsträger auf allen Ebenen, die nicht nur die gesammelten Daten dazu nutzen können, vorhandene Lücken in den Gesetzen, der Politik und der Praxis zu identifizieren, sondern auch Beispiele für bewährte Praktiken erhalten.

Den Beurteilungsrahmen für die Überwachung durch das BDIMR bilden internationale und regionale Menschenrechtsstandards sowie die OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension. Letztere werden entweder durch unmittelbar korrespondierende Menschenrechtsbestimmungen der VN bzw. des Europarats oder durch ergänzende thematische Berichte beider Organisationen untermauert. Sie umfassen allerdings nicht nur den Schutz und die Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sondern auch die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und (parlamentarischer) Demokratie, einschließlich demokratischer Wahlen und demokratischer Regierungsführung, sowie des humanitären Völkerrechts.²³ Hinzu kommt, dass die OSZE-Verpflichtungen wesentlich konkreter formuliert und daher leichter umzusetzen sind. Der *Acquis* der OSZE in der menschlichen Dimension hat auch den Vorteil, dass er mit sofortiger Wirkung, ohne langwierige Ratifizierungsverfahren und ohne

zu fungieren und diese Informationen durch sein Informationssystem für Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie durch seinen Bericht über Herausforderungen und Reaktionen auf durch Hass motivierte Vorfälle in der OSZE-Region öffentlich zugänglich zu machen“ sowie „seine Frühwarnfunktion zu verstärken, um durch Hass motivierte Vorfälle und Entwicklungen zu erheben, darüber zu berichten, das Bewusstsein dafür zu schärfen und den Teilnehmerstaaten in den Bereichen, in denen angemessene Reaktionen notwendig sind, auf Ersuchen Empfehlungen zu erteilen und Hilfestellung zu leisten“. Beschluss Nr. 13/06, Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung und Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, MC.DEC/13/06 vom 5. Dezember 2006, in: OSZE, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 40-44, hier: S. 43-44.

23 Vgl. Arie Bloed, *Monitoring the Human Dimension of the OSCE*, in: Gudmundur Alfredsson/Jonas Grimheden/Bertrand G. Ramcharan/Alfred Zayas (Hrsg.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, 2. überarb. Auflage, Leiden 2009, S. 549-559, hier: S. 550.

die Möglichkeit, Vorbehalte geltend zu machen, Gültigkeit hat. Darüber hinaus stützt sich die Auslegung dieser Standards bei einer Beurteilung auf bewährte Praktiken, Leitfäden und die Rechtsprechung anderer Rechtssysteme. Die international anerkannten bewährten Praktiken dienen als Maßstab für die Beurteilung der von den BDIMR-Beobachtern dokumentierten Praxis. Bei der Überwachung wird besonderer Nachdruck auf die Identifizierung und Förderung bewährter oder vielversprechender Praktiken bei der Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen und der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen gelegt.

Das Überwachungssystem der menschlichen Dimension der OSZE sieht kein allgemeines Überwachungsinstrument vor, das alle Teilnehmerstaaten und alle Verpflichtungen in der menschlichen Dimension in regelmäßigen Abständen überprüft.²⁴ Die Überwachung innerhalb der OSZE konzentriert sich vielmehr auf bestimmte Aspekte und bietet keinen systematischen Überblick über die gesamte menschliche Dimension. Es gibt eine Handvoll Themenbereiche, in denen das BDIMR konkrete Aufgaben hat, um relevante Entwicklungen regelmäßig oder auf *Ad-hoc*-Basis zu überwachen. Der größte Teil der Überwachungsarbeit erfolgt nicht in regelmäßigen Abständen, sondern hängt weitgehend vom Bedarf und der Verpflichtung der Teilnehmerstaaten ab, mit dem BDIMR zusammenzuarbeiten. Gleichzeitig könnten die im Rahmen der OSZE zur Verfügung stehenden Überwachungsoptionen im Vergleich zu anderen Systemen zur Menschenrechtsüberwachung eine raschere und frühzeitigere Reaktion auf sich abzeichnende Trends und Herausforderungen erlauben.

Ein Großteil der Überwachung durch das BDIMR beruht auf der Sammlung von Informationen aus erster Hand durch direkte Beobachtung. Der Grund dafür ist, dass das BDIMR Wert darauf legt, seine Überwachung – soweit möglich – auf Informationen aus erster Hand zu stützen, die unter Wahrung der Prinzipien der Transparenz, Genauigkeit und Unparteilichkeit gesammelt wurden. Außerdem kann die Anwesenheit von Beobachtern manchmal auch eine abschreckende Wirkung haben, indem sie dazu beiträgt, dass die Behörden möglichst angemessen und im Einklang mit internationalen Menschenrechtsprinzipien und -normen handeln, und sich daher unmittelbar auf deren Einhaltung auswirkt. Feldpräsenzen können zur Überwachung der Erfüllung von Verpflichtungen in der menschlichen Dimension durch das BDIMR in manchen Teilen des OSZE-Gebiets beitragen.

Die konkreten Überwachungsmodalitäten beruhen auf einer Übereinkunft zwischen dem BDIMR und demjenigen Teilnehmerstaat, in dem die Überwachung durchgeführt wird. Die Überwachung endet üblicherweise mit der Herausgabe eines Berichts, der *erstens* eine Darstellung der wichtigsten Befunde, *zweitens* eine Analyse der Probleme, *drittens* eine Aufstellung bewährter Praktiken und *viertens* konkrete Empfehlungen enthält. Die Berichte sind in der Regel öffent-

24 Vgl. Jens Narten, Options for a General OSCE Human Dimension Monitoring Instrument, CORE Policy Paper, Hamburg 2006, S. 9.

lich und das Ergebnis eines Konsultationsprozesses, in dem die nationalen Behörden Gelegenheit erhalten, die im Berichtsentwurf enthaltenen Befunde und Schlussfolgerungen zu kommentieren und zu widerlegen, während die endgültige redaktionelle Verantwortung dem BDIMR obliegt.

Der politische Charakter der Prozesse innerhalb der OSZE hat zur Folge, dass die Organisation weder über rechtliche oder quasi-rechtliche Überwachungsinstrumente noch über juristische Mittel oder Beschwerdefahren verfügt, die mit denjenigen anderer Systeme vergleichbar wären.²⁵ Zu den der OSZE zur Verfügung stehenden Überwachungsinstrumenten gehört auch nicht das Recht, Sanktionen gegen Rechtsbrecher zu verhängen, da die Organisation grundsätzlich nur befugt ist, auf politischem Wege Bedenken vorzubringen, ohne die Möglichkeit, gegen den Willen eines ihrer Teilnehmerstaaten Maßnahmen zu ergreifen.²⁶

Der lediglich politisch bindende Charakter der OSZE-Verpflichtungen kann einerseits bedeuten, dass es für die Teilnehmerstaaten wenig Anreize gibt, sie einzuhalten. Andererseits könnte er jedoch wiederum die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Staaten sie umsetzen, da eine unvollständige Implementierung nicht geahndet wird. Darüber hinaus sollte man auch bedenken, dass selbst in Systemen mit rechtsverbindlichen Standards Mitgliedstaaten oftmals ihren Berichtspflichten nicht nachkommen und den Empfehlungen der Vertragsüberwachungsorgane oder Gerichtsurteilen nicht (in vollem Umfang) Folge leisten.

Das BDIMR hat eine Reihe von Instrumenten und Hilfsprogrammen entwickelt, die dazu genutzt werden könnten, die im Rahmen seiner Überwachung festgestellten Mängel zu beheben. Die Systeme der VN und des Europarats zur Überwachung der Menschenrechte beschränken diese Unterstützung jedoch auf *Follow-up*-Mechanismen vor Ort.

Die Überwachung des Rechts auf friedliche Versammlung durch das BDIMR

Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit hat bekräftigt, dass die Versammlungsfreiheit nicht nur das Recht einschließt, eine Versammlung abzuhalten oder an einer solchen teilzunehmen, sondern auch die Rechte derjenigen schützt, die friedliche Versammlungen überwachen. Er forderte die Staaten auf, den Schutz derjenigen zu gewährleisten, die Menschenrechtsverletzungen und Übergriffe im Zusammenhang mit friedlichen Versammlungen beobachten und darüber berichten, und das Recht auf Beobachtung und Überwachung aller Aspekte einer Versammlung zu respektieren und dessen Ausübung zu unterstützen.²⁷ Das Recht,

25 Vgl. Bloed, a.a.O. (Anm. 23), S. 551-552.

26 Vgl. ebenda, S. 553.

27 Vgl. United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21. Mai 2012, S. 1 (Summary) und, detaillierter, S. 21, Abs. 94, unter:

öffentliche Versammlungen zu überwachen, ist Teil des allgemeineren Rechts, Informationen zu beschaffen und entgegenzunehmen, das logisch aus dem Recht auf freie Meinungsäußerung folgt und daher durch internationale Menschenrechtsnormen geschützt ist.²⁸ Die Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs für die Lage von Menschenrechtsverteidigern forderte die Staaten auf, Menschenrechtsverteidigern zu ermöglichen, im Rahmen der Versammlungsfreiheit ungehindert zu agieren, damit sie ihre Überwachungsfunktion wahrnehmen können.²⁹ Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit hat hervorgehoben, dass jeder, sei er Teilnehmer, Überwacher oder Beobachter, das Recht hat, eine Versammlung aufzuzeichnen, was auch das Recht einschließt, einen Polizeieinsatz zu dokumentieren. Die Konfiszierung, Beschlagnahme und/oder Vernichtung von Notizen sowie von Bild- oder Tonaufzeichnungsgeräten ohne ordnungsgemäße Verfahren sollten verboten und bestraft werden.³⁰

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich dazu verpflichtet sicherzustellen, dass jeder das Recht auf freie Meinungsäußerung wahrnehmen kann, und „das Recht eines jeden zu achten, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen Ansichten und Informationen über Menschenrechte und Grundfreiheiten nach Belieben zu beschaffen, entgegenzunehmen und weiterzugeben, einschließlich des Rechts, solche Ansichten und Informationen zu verbreiten und zu veröffentlichen“.³¹ Das Recht auf freie Meinungsäußerung, einschließlich des Rechts auf Information, wird in zahlreichen internationalen Menschenrechtsdokumenten geschützt, so z.B. im Internationalen Pakt über bürgerliche und

<https://undocs.org/A/HRC/20/27>; United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, A/HRC/31/66, 4. Februar 2016, Abs. 70, unter: <https://undocs.org/A/HRC/31/66>.

- 28 Vgl. Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, a.a.O. (Anm. 27), Abs. 68.
- 29 Vgl. Report of the Special Representative of the Secretary-General on human rights defenders, United Nations, General Assembly, A/62/225, 13. August 2007, Abs. 91, 101(f)(i), unter: <https://undocs.org/A/62/225>. Die Afrikanische Kommission für Menschenrechte und die Rechte der Völker bekräftigte, dass „das Recht, die Einhaltung der Menschenrechte in einer Gesellschaft zu überwachen, das Recht einschließt, sich an der aktiven Beobachtung einer Versammlung zu beteiligen und Informationen im Zusammenhang mit der Versammlung zu sammeln, zu überprüfen und zu nutzen. Alle Personen haben das Recht, Informationen zu beschaffen und entgegenzunehmen sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung und genießen das Recht, öffentliche Versammlungen zu beobachten und unabhängig zu überwachen, ohne Repressalien befürchten zu müssen. Dazu gehören zivilgesellschaftliche Organisationen, Menschenrechtsverteidiger, Beobachter, Journalisten und andere Medienschaffende.“ African Commission on Human and Peoples’ Rights, Policing Assemblies in Africa: Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa, Banjul, Abs. 8.6, unter: <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=65>.
- 30 Vgl. Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, a.a.O. (Anm. 27), Abs. 71.
- 31 Kopenhagener Dokument 1990, a.a.O. (Anm. 7), Abs. 10.1.

politische Rechte (IPbpr, Artikel 19) und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, Artikel 10).

Das Moskauer Dokument von 1991 bestätigt, dass die OSZE-Verpflichtungen von den Teilnehmerstaaten verlangen, Wege zu finden, die Gelegenheiten für Kontakte und den Gedankenaustausch zwischen NGOs einerseits und den zuständigen staatlichen Behörden und Institutionen andererseits weiter zu stärken, Besuche ausländischer NGOs aus jedwedem anderen Teilnehmerstaat in ihren Ländern zu erleichtern, damit sie die Lage im Bereich der menschlichen Dimension beobachten können, Aktivitäten von NGOs zu begrüßen, wie u.a. die Beobachtung der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension, und es NGOs im Hinblick auf deren wichtige Aufgabe im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE zu erlauben, ihre Ansichten den eigenen Regierungen sowie den Regierungen aller anderen Teilnehmerstaaten im Verlauf der künftigen Arbeit der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension mitzuteilen.³²

Das BDIMR ist die einzige zwischenstaatliche Institution in Europa, die im Rahmen ihrer Menschenrechtsüberwachung öffentliche Versammlungen direkt beobachtet.³³ Für die Beobachtung durch das Büro werden Versammlungen ausgewählt, die aufgrund ihres Charakters, ihrer Größe, ihrer Dauer oder ihrer Komplexität eine besondere Herausforderung für die Behörden und die Organisatoren darstellen. Das BDIMR hat sich auch Versammlungen angesehen, die von Minderheitengruppen organisiert wurden, deren Ansichten in der Mehrheitsgesellschaft unpopulär oder umstritten sind. Hochrangige Versammlungen wie Gipfel- und Regierungstreffen im OSZE-Gebiet werden häufig von großen und komplexen, oftmals mehrtägigen Demonstrationen begleitet, an denen sowohl einheimische als auch ausländische Demonstranten teilnehmen. Die polizeiliche Überwachung solcher Versammlungen bringt zahlreiche Herausforderungen mit sich, die sich aus Sicherheitserwägungen aufgrund der Anwesenheit zahlreicher hochrangiger Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, der potenziellen Anwesenheit gewaltbereiter Demonstranten (bei ansonsten weitgehend friedlichen Demonstrationen) und der schieren Komplexität und Größe der Proteste ergeben. In diesen Fällen interessiert sich das BDIMR dafür, wie die Behörden den erforderlichen Ausgleich zwischen Sicherheitserwägungen und der Achtung der Versammlungsfreiheit herstellen. Die Methodik der Überwachung der Versammlungsfreiheit ist insofern einzigartig, als die Informationsbeschaffung größtenteils auf Informationen aus erster Hand durch direkte Beobachtung beruht, ergänzt durch Schreibtischrecherche und Informationen aus Sekundärquellen. Die Überwachung wird von geschulten Beobachtern nach einer Standardmethode durchgeführt, zu der die Beobachtung öffentlicher Versammlungen sowie insbesondere des Verhaltens

32 Vgl. Moskauer Dokument 1991, a.a.O. (Anm. 3), Abs. 43.1, 43.2, 43.3 und 43.4.

33 Vgl. Monitoring Freedom of Peaceful Assembly, 29. April 2019, unter: <https://www.osce.org/odihr/418400>.

von und der Interaktion zwischen den Teilnehmern, der Polizei, anderen öffentlichen Behörden und weiteren relevanten Akteuren wie z.B. Medienvertretern oder Gegendemonstranten gehört.

Die während der Überwachung gesammelten Daten werden von Informationen ergänzt, die in Interviews vor und nach den Ereignissen gewonnen werden, u.a. auch, um Details administrativer, gerichtlicher oder anderer Entscheidungen zu erhalten, die die umfassende Wahrnehmung des Rechts auf friedliche Versammlung betreffen. Zu den Recherchen gehören auch Interviews u.a. mit Vertretern der Stadtverwaltung und der Strafverfolgungsbehörden sowie mit den Organisatoren der Veranstaltungen und anderen relevanten Organisationen. Hintergrundinformationen werden durch Schreibtischrecherche, Medienbeobachtung und fortlaufende Kontakte mit Gesprächspartnern gewonnen.

Ergebnisse der Überwachung der Versammlungsfreiheit durch das BDIMR

Bis heute hat das BDIMR 35 Versammlungsbeobachtungen in 31 OSZE-Teilnehmerstaaten durchgeführt. Mit einer Ausnahme haben alle OSZE-Teilnehmerstaaten, an die das BDIMR herangetreten ist, die Beobachtung durch das Büro unterstützt. Im Laufe der Jahre hat die Versammlungsüberwachung des BDIMR an Bekanntheit gewonnen, was ihm neue Möglichkeiten eröffnet hat, wie z.B. die Einladung der Hamburger Behörden, Versammlungen im Zusammenhang mit dem G20-Gipfel in Hamburg im Juli 2017 zu beobachten, ein Jahr nachdem das BDIMR die Durchführung der Versammlungen im Zusammenhang mit dem G7-Gipfel auf Schloss Elmau bewertet hatte.

Es wurden vier thematische Berichte veröffentlicht, die u.a. allgemeine Empfehlungen enthalten, wie die Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension im Bereich der Versammlungsfreiheit in der OSZE-Region gefördert werden kann. Die Empfehlungen werden von verschiedenen Akteuren genutzt. Im „Flaggenstreit“ in Nordirland im Jahr 2013 stützte sich die Polizei maßgeblich auf die Orientierungshilfe, die im ersten Versammlungsbeobachtungsbericht des BDIMR angeboten wurde, der gerade einen Monat vor dem Ausbruch des Streits veröffentlicht und dem für die Operative Unterstützung verantwortlichen *Assistant Chief Constable* von seinem Rechtsberater für Menschenrechte zur Verfügung gestellt worden war.³⁴ Vor kurzem wurden die Empfehlungen des BDIMR zur Versammlungsbeobachtung auch in einer Bestimmung der *Northern Ireland Parades Commission* zitiert.

In den Niederlanden wird in der Evaluierung des niederländischen Gesetzes über öffentliche Versammlungen ausführlich aus den Leitlinien des BDIMR zum Recht auf friedliche Versammlung zitiert und auch auf die konkreten Kritikpunkte des zweiten Versammlungsbeobachtungsberichts des BDIMR eingegangen. Die Versammlungsbeobachtung in den Niederlanden im zweiten

34 Vgl. Speaking Note for Paul Welsh, First Secretary Political, UK Delegation to OSCE on EU Side Event on the Freedom of Peaceful Assembly.

Beobachtungszyklus führte auch zu einer Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung von Amsterdam, die das BDIMR darum ersucht hatte, einen Beitrag zum *Dutch Police Book on Assemblies* zu leisten, das 2019 veröffentlicht und jedem Bürgermeister des Landes zugeleitet wurde.

In Deutschland hat eine Organisation für die Beobachtung von Versammlungen die Empfehlungen des dritten Berichts des BDIMR über die Überwachung der Versammlungsfreiheit übersetzt³⁵ und für ihre Lobby-Arbeit verwendet. So zitierte sie beispielsweise im Zuge ihrer Vorbereitungen auf die Beobachtung der Demonstration anlässlich des Gipfeltreffens der G20-Finanzminister in Baden-Baden die Empfehlungen des BDIMR bezüglich des Zugangs und der Auflagen für Versammlungsbeobachter in einem Schreiben an die Polizei, mit dem sie diese über ihre Anwesenheit informierten. Einige Organisationen für die Beobachtung von Versammlungen, u.a. in Leipzig und Göttingen, haben die Empfehlungen diskutiert und sie als Grundlage für ihre Arbeit übernommen.

Die Ergebnisse und Empfehlungen des BDIMR zur Versammlungsbeobachtung wurden von NGOs in ihr Instrumentarium und ihre standardsetzenden Dokumente aufgenommen, so z.B. in die Publikation von *Amnesty International* über „Polizei und Menschenrechtsverteidiger“.³⁶

Das BDIMR setzt sich dafür ein, dass der Beitrag, den eine unabhängige Beobachtung zur uneingeschränkten Wahrnehmung des Rechts auf friedliche Versammlung leistet, anerkannt wird. Im Rahmen der Konsultationen zur Ausarbeitung des Allgemeinen Kommentars zu Artikel 21 des IPbpr verwiesen zivilgesellschaftliche Organisationen mehrfach auf die Empfehlungen des BDIMR zur Erleichterung der unabhängigen Beobachtung von Versammlungen.³⁷ Darüber hinaus entschied der österreichische OSZE-Vorsitz 2017, einen Ministerratsbeschluss zur Unterstützung der unabhängigen Beobachtung von Versammlungen im OSZE-Gebiet auf den Weg zu bringen.

Die große Zahl von Schulungsanfragen von NGOs, Ombudsinstitutionen und OSZE-Organen beim BDIMR unterstreicht die Anerkennung der Legitimität der Versammlungsbeobachtung als Hilfsmittel sowie der Methodik des BDIMR zur Versammlungsbeobachtung.³⁸

35 Vgl. Demobeobachtung-Südwest, OSZE-Empfehlungen, unter: <http://demobeobachtung-suedwest.de/osze-empfehlungen/>.

36 Vgl. Amnesty International Dutch Section, Police and Human Rights Defenders, Police and Human Rights Programme, Short paper series Nr. 4, Amsterdam, Juli 2018, unter: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2018/07/AMN_18_38_police-and-human-right-defenders_FINAL_web0307.pdf?x28615.

37 Vgl. International Observers Network/Youth Human Rights Movement/Human Rights House Foundation, Written Contribution to the Half-Day General Discussion on Article 21 of the Covenant, Abs. 7.5, unter: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GC37/InternationalObserversNetwork.pdf>.

38 Das BDIMR hat Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau im Bereich Versammlungsbeobachtung für zivilgesellschaftliche Akteure in Armenien, Belarus, Georgien, Kasachstan, Moldau, Russland, Serbien, die Ukraine und den USA durchgeführt. Das BDIMR hat darüber hinaus mehr als 100 Mitarbeiter der OSZE-Mission im Kosovo geschult.

Schlussfolgerungen

Gute Polizeiarbeit ist effektiv, fair und rechenschaftspflichtig, wofür die Einhaltung der Menschenrechte eine Grundvoraussetzung ist. Ian Tomlinson, ein 47 Jahre alter Zeitungsverkäufer, brach in der Londoner City zusammen und starb, nachdem er während der Proteste beim G20-Gipfel 2009 von einem Polizisten geschlagen und gestoßen worden war. Das Video eines Bürgerjournalisten von dem Vorfall trug dazu bei, den Polizisten, dessen unnötige Anwendung von Gewalt Tomlinsons Tod verursacht hatte, zur Rechenschaft zu ziehen.

Menschenrechtsverteidiger spielen eine wichtige Rolle bei der unabhängigen, unparteiischen und objektiven Berichterstattung über Demonstrationen und Proteste, einschließlich einer sachlichen Dokumentation des Verhaltens der Teilnehmer und der Ordnungskräfte gleichermaßen, was einen wertvollen Beitrag dazu leistet, dass das Recht auf friedliche Versammlung in vollem Umfang wahrgenommen werden kann.³⁹ Die unabhängige Überwachung der Ausübung des Rechts auf friedliche Versammlung kann zur Rechenschaftspflicht der Polizei beitragen. Indem die Polizei stärker zur Verantwortung gezogen wird, wird ihre Arbeit stärker legitimiert. Das wird das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Polizei stärken, was wiederum zu mehr Effizienz führt.

Die Behörden sollten den wichtigen Beitrag, den die unabhängige Überwachung der uneingeschränkten Wahrnehmung des Rechts auf friedliche Versammlung leisten kann, anerkennen und das Bewusstsein dafür schärfen. Sie sollten die unabhängige Überwachung der Durchführung und des Schutzes von Versammlungen sowie die Berichterstattung darüber durch internationale und lokale Beobachter aktiv unterstützen. Dazu sollte auch gehören, die Beschaffung von Informationen über alle zu erwartenden Versammlungen durch Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) oder andere einschlägige unabhängige Aufsichts- oder Überwachungsinstanzen oder zivilgesellschaftliche Organisationen, die im Bereich der Versammlungsfreiheit aktiv sind, zu erleichtern. Sie sollten außerdem davon absehen, unnötige oder unverhältnismäßige Auflagen für die Überwachung von Versammlungen zu verhängen, und sicherstellen, dass jegliche Restriktionen, die überwachten Versammlungen auferlegt werden könnten, z.B. während Ausgangssperren, der Auflösung oder bei Verhaftungen, die Fähigkeit der internationalen oder lokalen Beobachter, ihrer Tätigkeit ungehindert nachzukommen und alle Aspekte einer Versammlung zu beobachten, nicht einschränken.

Es sollte sichergestellt werden, dass die Überwacher von Versammlungen sowie Teilnehmer, Medienvertreter oder Beobachter Aktionen und Handlungen

39 Vgl. OSCE ODIHR/Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Warschau 2010, Prinzipien 5.9 und 5.10; Report of the Special Representative of the Secretary-General on human rights defenders, a.a.O. (Anm. 29), Abs. 91; Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, a.a.O. (Anm. 27), Abs. 48.

bei öffentlichen Versammlungen fotografieren oder auf andere Art aufzeichnen können, und dass solche Bild- oder Tonaufzeichnungen nicht ohne ein ordnungsgemäßes Verfahren konfisziert, beschlagnahmt und/oder vernichtet werden können. Staatliche Behörden sollten ihre Bereitschaft bekunden, mit den Beobachtern vor, während und nach der Versammlung Kontakt aufzunehmen, wenn diese einen solchen Kontakt wünschen. Sie sollten den Ergebnissen und Empfehlungen der Beobachter, die sich aus deren Beurteilung der Erleichterung von Versammlungen ergeben, gebührend Aufmerksamkeit schenken, damit diese in institutionelles Lernen sowie im weiteren Sinne in die Ausarbeitung von Gesetzen und einer Politik einfließen können, die sich auf die Ausübung des Rechts auf friedliche Versammlung auswirken.

Als einziger zwischenstaatlicher Akteur gewährleistet die OSZE die Überwachung öffentlicher Versammlungen in Form der direkten Beobachtung durch eine ihrer unabhängigen Institutionen, das BDIMR. Damit ermöglicht sie es, auf effektive Weise größere Transparenz bei der Erfüllung von Verpflichtungen und bei der Identifizierung von Herausforderungen und bewährten Praktiken zum Schutz und zur Förderung des Rechts auf friedliche Versammlung im OSZE-Raum zu gewährleisten.

Die Regierungen sollten die unabhängige Beobachtung von Versammlungen durch das BDIMR unterstützen, indem sie eine ständige Einladung an das BDIMR zur Durchführung einer unabhängigen Versammlungsbeobachtung in Teilnehmerstaaten aussprechen, um Versammlungen mithilfe der vom BDIMR erarbeiteten Methodik zu beobachten, wobei die Verantwortung des BDIMR für die Auswahl der zu beobachtenden Veranstaltungen unberührt bleibt. OSZE-Teilnehmerstaaten, in denen das BDIMR Versammlungsbeobachtungen durchgeführt hat, sollten mit dem BDIMR zusammenarbeiten, um den Ergebnissen der Versammlungsbeobachtung gebührend Rechnung zu tragen und die Empfehlungen des BDIMR in die Praxis umzusetzen, indem sie u.a. das Instrumentarium und die Unterstützung des BDIMR zur Wahrung des Rechts auf friedliche Versammlung in Anspruch nehmen

Die Sicherheit von Journalisten als Priorität für die OSZE

Die Sicherheit von Journalisten verschlechtert sich in vielen Ländern in der OSZE-Region rapide. In den letzten Jahren hat der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit (*Representative on Freedom of the Media*, RFOM) in rund 200 Fällen pro Jahr interveniert, in denen es um die Sicherheit von Journalisten ging, darunter Angriffe und Todesdrohungen, aber auch Hunderte von strafrechtlichen Ermittlungen, die gegen kritische Stimmen eingeleitet wurden.

Schikanen und Einschüchterungen haben ein nie dagewesenes Ausmaß erreicht, fast täglich kommt es in – und auch außerhalb – der gesamten OSZE-Region zu Gewaltakten gegen Journalisten. Kein Land und keine Region ist davon verschont geblieben. Die Ermordung von Daphne Caruana Galizia in Malta im Oktober 2017 und von Ján Kuciak in der Slowakei im Februar 2018, die Schüsse auf Olivera Lakić in Montenegro im Mai 2018, die Ermordung von fünf Mitarbeitern der *Capital Gazette* in den Vereinigten Staaten im Juni 2018, die Ermordung des saudi-arabischen Journalisten Jamal Khashoggi in seinem Konsulat in Istanbul im Oktober 2018, die Erschießung der jungen Journalistin Lyra McKee in Nordirland im April 2019, der Tod von Wadym Komarow im Juni 2019, wenige Wochen nachdem er im Mai in der Stadt Tscherkassy (Ukraine) brutal angegriffen worden und ins Koma gefallen war, und davor die Ermordung von Pawel Scheremet, ebenfalls in der Ukraine, im Juli 2016 sowie der Terroranschlag auf die Journalisten von *Charlie Hebdo* in Frankreich im Januar 2015 – dies sind nur einige der schockierenden und abscheulichen Beispiele für das Umfeld, mit dem Medienschaffende heutzutage konfrontiert sind.

Journalisten und Journalistinnen verdienen nicht nur Bewunderung für ihre Arbeit und ihren täglichen Mut. Journalisten und Journalistinnen verdienen in erster Linie Schutz vor Straftaten – und Gerechtigkeit für an ihnen begangene Verbrechen.

Es sind nicht nur die Journalisten, die angegriffen werden, sondern die Grundlagen der Demokratie; es ist die Funktion der Presse, die Machthaber zur Verantwortung zu ziehen, die angegriffen wird. Es ist die Rede- und die Meinungsfreiheit. Es ist das Recht der Bürgerinnen und Bürger, über Korruption und alle anderen Belange, die ihr tägliches Leben betreffen, informiert zu werden. Wenn Journalisten angegriffen werden, sind die Freiheiten aller in Gefahr.

Besonders alarmierend ist für mich die Kombination von Drohungen gegen die freien Medien aus politischen, wirtschaftlichen und/oder ideologischen Gründen. Infolge der systematischen Verunglimpfung der Presse halten es immer

mehr Menschen für akzeptabel, den Boten anzugreifen, weil ihnen die Botschaft nicht gefällt, obwohl Journalisten in ganz unterschiedlichen Kontexten arbeiten.

Heute, in einer Zeit, in der die Risiken und Herausforderungen für die Presse und die Pressefreiheit zunehmen, müssen wir ein weltweites Netz des Bewusstseins und der Solidarität aufbauen, um die Pressefreiheit zu verteidigen. Vor allem aber müssen wir unsere gemeinsamen Anstrengungen zur Förderung eines sicheren Umfelds für Journalisten verstärken, eines Umfelds, das sicher ist vor Einschüchterung, sicher vor Schikanen und sicher vor Gewalt.

Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten haben die Bedeutung dieses Themas im Dezember 2018 in Mailand erkannt, als sie einstimmig einen OSZE-Ministerratsbeschluss über die Sicherheit von Journalisten verabschiedeten – den ersten seit 20 Jahren –, in dem sie den Ernst der Lage feststellten und erklärten, sie seien „zutiefst besorgt über alle Verletzungen der Menschenrechte und Verstöße gegen die Sicherheit von Journalisten, einschließlich Tötung, Folter, Verschwindenlassen, willkürlicher Festnahme, willkürlicher Haft und willkürlicher Ausweisung, Einschüchterung, Schikanen und Bedrohungen aller Art, ob physischer, rechtlicher, politischer, technologischer oder wirtschaftlicher Natur, zu dem Zweck, ihre Arbeit zu unterdrücken“.¹

Die Teilnehmerstaaten forderten „politische Führungspersonlichkeiten, öffentliche Amtsträger und/oder Behörden eindringlich auf[...], die Einschüchterung, Bedrohung oder Nachsicht gegenüber Gewalt gegen Journalisten zu unterlassen, und sie vorbehaltlos zu verurteilen, um die Risiken oder Drohungen, mit denen Journalisten konfrontiert sein können, zu verringern und zu verhindern, dass das Vertrauen in die Glaubwürdigkeit von Journalisten und die Achtung für die Bedeutung von unabhängigem Journalismus untergraben werden“.²

Der Ministerratsbeschluss stellte auch fest, dass Journalistinnen die Hauptlast von Online-Gewalt, Belästigung und Einschüchterung tragen – als Frauen und als Journalistinnen. In der Tat waren wir erstaunt über die spezielle Art von geschlechtsspezifischer Gewalt, der Journalistinnen im Internet ausgesetzt sind, insbesondere über die Flut von sexuell eindeutigen und frauenfeindlichen Beleidigungen.³ Die Entwicklung dieser Angriffe haben wir in allen Ländern der OSZE-Region beobachtet.

Diese Art der Online-Einschüchterung und -Belästigung wird gegen investigative Journalisten eingesetzt, um sie dazu zu bringen, ihre Arbeit aufzugeben; sie setzt Reporter unter Druck; sie wird gegen kritische Stimmen eingesetzt, um sie zum Schweigen zu bringen; sie wird aber auch zunehmend gegen Journalistinnen eingesetzt, unabhängig von ihrem Arbeitsgebiet in den Medien.

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Mailand 2018, Beschluss Nr. 3/18, Die Sicherheit von Journalisten, MC.DEC/3/18/Corr.1, 7. Dezember 2018, S. 2, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/406538>.

2 Ebenda, S. 4.

3 Vgl. ebenda.

Mit der Verabschiedung von Ministerratsbeschluss Nr. 3/18 haben die OSZE-Teilnehmerstaaten bestätigt, dass wir dringend handeln müssen, um die Sicherheit von Journalisten zu verbessern. Jetzt ist die Zeit gekommen, diesen Beschluss umzusetzen.

Was bedeutet das? Neben Gewalt gegen Journalisten, Einschüchterung und Schikanen gibt es einen erschreckenden Mangel an strafrechtlicher Verfolgung der Täter. Es ist inakzeptabel, dass die meisten Drohungen gegen und Angriffe auf Journalisten und Medienunternehmen nicht umfassend untersucht oder gründlich und wirksam verfolgt werden. Die von meinem Büro im Jahr 2017 durchgeführte Untersuchung der Fälle der über 400 getöteten Journalistinnen und Journalisten in der OSZE-Region in den letzten 25 Jahren hat gezeigt, dass in 85 Prozent der Fälle die Täter oder Drahtzieher nicht vor Gericht gestellt wurden und überwiegend straffrei blieben. Wir können nicht zulassen, dass sich dieser Trend fortsetzt. Er gehört zu den Haupthindernissen für die Gewährleistung der Sicherheit von Journalisten; er führt zu Selbstzensur und hat eine abschreckende Wirkung auf die Freiheit der Medien.

Diese Straflosigkeit ist nicht unvermeidlich, und es wäre ein schwerer Rückschlag für die Staaten, das Gegenteil einzugestehen. Wir müssen jeder Form von Nachsicht oder Schutz für die Mörder von Journalisten ein Ende bereiten. Regierungen, die von sich behaupten, die Arbeit der Medien zu unterstützen und die OSZE-Verpflichtungen einzuhalten, müssen der Sicherheit von Journalisten höhere Priorität einräumen. Politische Verpflichtungen zum Schutz der Medienfreiheit sind wichtig, aber ohne eine wirksame und zeitnahe Verfolgung und Bestrafung derjenigen, die für Verbrechen an Journalisten verantwortlich sind, wird sich nichts ändern. Das bedeutet:

- Regierungen und Strafverfolgungsbehörden müssen die klare Botschaft aussenden, dass Angriffe auf Journalisten nicht toleriert werden;
- sobald ein Journalist Opfer eines Angriffs wird, müssen schnelle und effiziente Ermittlungen aufgenommen werden;
- Beweise müssen professionell sichergestellt werden mit dem Ziel, alle Verantwortlichen strafrechtlich zu verfolgen;
- Staatsanwälte müssen darin geschult werden, das Wesen der Medienarbeit zu verstehen und zu begreifen, warum Medienschaffende gefährdet und Einschüchterung und Schikanen ausgesetzt sind;
- Richter müssen strafrechtliche Sanktionen und Urteile für diese Straftaten in voller Übereinstimmung mit dem Gesetz und den begangenen Straftaten angemessen verhängen.

Der OSZE-Ministerratsbeschluss fordert die Staaten auch auf, „[...] die Sammlung, Auswertung und Meldung nationaler Daten über Angriffe und Gewalt gegen Journalisten einzuführen [...]“⁴

4 Ebenda, S. 5.

Wir sind bereit, dies zu unterstützen, und schlagen vor, in jedem Teilnehmerstaat ein nationales Komitee für die Sicherheit von Journalisten einzurichten, das sich aus Vertretern der Staatsanwaltschaft, der Polizei und von Journalistenverbänden zusammensetzt und den Auftrag hat, zu überprüfen, ob alle Angriffe und Drohungen ordnungsgemäß untersucht werden, die Verfahren bei Bedarf zu verbessern, erforderlichenfalls Schutzmaßnahmen vorzuschlagen und vorbeugende Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit von Journalisten durchzuführen.

Es ist von größter Bedeutung, dass eine wirksame Gesetzgebung entwickelt wird, mit der sichergestellt wird, dass alle Angriffe untersucht und die Täter vor Gericht gestellt werden.

Wir erleben heute, dass neue Technologien allzu oft die Möglichkeiten für den Online-Missbrauch erhöhen und nur selten mit Maßnahmen zur Reduzierung von Online-Risiken einhergehen. Wir müssen das Recht auf freie Meinungsäußerung im Internet verteidigen und fördern, aber es muss auch eine Diskussion über den Missbrauch und die Verwendung bestimmter Tools geben. Algorithmen und automatisierte Systeme wie Chatbots können die Benutzerkonten von Journalisten im Handumdrehen mit Hunderten von Hassbotschaften überfluten. Man denke nur daran, wie oft diese Tools gegen Journalisten eingesetzt werden, z.B. beim Doxing – der Veröffentlichung von privaten oder personenbezogenen Daten im Internet ohne die Zustimmung der betreffenden Person – oder bei anderen bösartigen Online-Angriffen.

Es ist ermutigend, dass Medien, die Zivilgesellschaft und andere damit begonnen haben, Online-Sicherheitsprotokolle zu entwickeln und Journalisten Unterstützung anzubieten. Wir sollten jedoch nicht die Tatsache aus den Augen verlieren, dass andere Medienakteure selbstständig und fernab in ihren Online-Räumen arbeiten. Viele freiberufliche Journalisten sind aus diesen Gründen verwundbarer und stehen vor größeren Hürden, die sie daran hindern, auf diese Schutzsysteme zuzugreifen. Ein weiteres Phänomen, das in letzter Zeit meine Aufmerksamkeit erregt hat, ist die Fülle neuer, alternativer Formen der Unterstützung, die im Online-Raum voll einsatzfähig sind und Journalisten, die von Online-Bedrohungen betroffen sind, Hilfe anbieten.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten tragen eine besondere Verantwortung und haben die Pflicht, den in Mailand verabschiedeten OSZE-Ministerratsbeschluss in die Praxis umzusetzen:

- Sie sollten, falls erforderlich, ihre Gesetzgebung anpassen, um die Sicherheit von Journalisten besser zu gewährleisten;
- sie sollten gewährleisten, dass die Strafverfolgungsbehörden ihr Personal darin schulen, in Übereinstimmung mit internationalen Menschenrechtsstandards Sicherheitsbedrohungen im Rahmen der Gesetzgebung zu erkennen;

- sie sollten die strategische Koordination zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und Medienorganisationen unterstützen und das gegenseitige Verständnis fördern;
- wir ermutigen die Staaten, mit nichtstaatlichen Akteuren, insbesondere mit der Zivilgesellschaft, Journalistenverbänden, Internetvermittlern und Social-Media-Plattformen, zusammenzuarbeiten, um Risiken vorzubeugen und Schutzmechanismen zu verbessern;
- alle Akteure sollten ebenfalls Unterstützung anbieten und neue Programme und Initiativen fördern, um der Online-Belästigung speziell von Journalistinnen entgegenzuwirken;
- die Medienunternehmen sollten ihrerseits über interne Richtlinien und Mechanismen zur Unterstützung von Journalisten verfügen, für den Fall, dass sie bedroht werden; eine solche Unterstützung sollte auch für freiberufliche Journalisten entwickelt werden;
- Medienunternehmen sollten auf die Vielfalt ihrer Redaktionen achten und sicherstellen, dass diese die Vielfalt ihrer Gesellschaften widerspiegeln, um so zu einer Vielzahl von Perspektiven beizutragen.

Um echte Pluralität und Stimmenvielfalt zu gewährleisten, ist es entscheidend, dass die globalen Bemühungen einen vielschichtigen Ansatz verfolgen, der auch Gendersensibilität einschließt und sich mit den verschiedenen Ebenen von Bedrohungen und Hindernissen für die freie Meinungsäußerung befasst.

Klimawandel, globale Sicherheit und die OSZE

Einführung

Der Klimawandel und seine Folgen für die Sicherheit werden zunehmend zum Gegenstand der internationalen Diskussion. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) befasst sich seit 2007 mit dem Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheit. Auch auf nationaler Ebene nehmen die Staaten den Klimawandel vermehrt als Sicherheitsproblem wahr. Die Agenda 2030¹ veranschaulicht mit ihrem Schwerpunkt auf Frieden als einer ihrer fünf Säulen – Menschen, Planet, Wohlstand, Frieden und Partnerschaft – und der expliziten Ausrichtung eines ihrer 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) auf Maßnahmen zum Klimaschutz (SDG 13) die Wechselwirkung zwischen nachhaltiger Entwicklung und Klimawandel. In der OSZE begann die Diskussion über den Klimawandel zur selben Zeit wie in den VN. Auf sie wurde in mehreren Beschlüssen und Erklärungen des OSZE-Ministerrats Bezug genommen. Darüber hinaus wurde der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheit in verschiedenen OSZE-Foren thematisiert und in eigens dafür konzipierten Projekten, die vom Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, OCEEA) geleitet und gemeinsam mit internationalen Partnern und den Feldoperationen der OSZE durchgeführt wurden, erforscht. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die möglichen Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit, die internationale Debatte zu diesem Thema und die Reaktion der OSZE.

Ein Überblick über den Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheit

Der Klimawandel wird als ein „Bedrohungsmultiplikator“ erkannt, der bestehende Sicherheitsrisiken verschärft und die Umweltbelastung verstärkt und damit den Druck erhöht, der die Reaktionsfähigkeit von Regierungen an ihre Grenzen bringen kann. Die Bedrohung geht also nicht vom Klimawandel selbst

* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autorin und geben nicht die Meinung der OSZE oder anderer Organisationen wieder.

1 Vereinte Nationen, Generalversammlung, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015, 70/1. Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, A/RES/70/1, 21. Oktober 2015, unter: <https://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>.

aus, sondern vielmehr von dessen Wechselwirkung mit den bestehenden Sicherheitsbedingungen,² insbesondere in dreifacher Hinsicht. *Erstens* belasten die zunehmende Häufigkeit und Intensität von klimabedingten Extremwetterereignissen wie Überschwemmungen, Dürren, Hitzewellen und Waldbränden die natürlichen Ressourcen, vor allem Wasser und Land, und bedrohen in erster Linie die Wasser- und Ernährungssicherheit. *Zweitens* führt der Klimawandel infolge des steigenden Meeresspiegels und aufgrund von Extremwetterereignissen zu Risiken für kritische Infrastrukturen, wie z.B. Energieanlagen oder militärische Einrichtungen. *Drittens* gefährdet der Klimawandel die Lebensgrundlagen vor allem derjenigen, die von natürlichen Ressourcen abhängig sind, was die Betroffenen zur Migration, zur Suche nach illegalen Einkommensquellen oder zu Aufständen treiben könnte, was wiederum das Risiko der Instabilität erhöht. Positiv zu werten ist, dass die Zusammenarbeit und die diplomatischen Bemühungen in diesem Bereich Ansatzpunkte und Mittel zur Stärkung gutnachbarschaftlicher Beziehungen und zur Vertrauensbildung schaffen.

Die *Global Risks Reports* des Weltwirtschaftsforums haben in den letzten sieben Jahren in Folge das „Versagen beim Klimaschutz und bei der Anpassung an den Klimawandel“, gemessen an seinen Auswirkungen, als eines der fünf größten globalen Risiken identifiziert.³ Im *Global Risks Report 2019* wird dieses Versagen als die zweitgrößte Gefahr sowohl hinsichtlich seiner Wahrscheinlichkeit als auch seiner Auswirkungen eingestuft.⁴

Insgesamt stellt der Klimawandel eine Bedrohung für die jahrzehntelangen Fortschritte in der nachhaltigen Entwicklung dar und erschwert die weitere Umsetzung der Agenda 2030. Andererseits bietet die Bekämpfung des Klimawandels die Chance, Fortschritte in der nachhaltigen Entwicklung durch erhöhte Resilienz, verbesserte Gesundheitsfürsorge, eine geringere Vulnerabilität sowie mehr Sicherheit für Nationen und Volkswirtschaften zu beschleunigen.

Die internationale Debatte über Klimawandel und Sicherheit

Im Laufe der letzten zehn Jahre haben globale Führer, politische Entscheidungsträger sowie relevante Interessengruppen weltweit dem Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheit besondere Aufmerksamkeit gewidmet und ihre Besorgnis in zahlreichen politischen und wissenschaftlichen Dokumenten dargelegt. Nachfolgend findet sich eine Zusammenfassung dessen, wie

2 Vgl. Is climate change a security risk? Climate Security 101. A Project of The Center for Climate and Security, unter: <https://climatesecurity101.org/faqs/is-climate-change-a-security-risk/>.

3 Alle vom Weltwirtschaftsforum seit 2006 veröffentlichten Global Risks Reports sind verfügbar unter: <https://www.weforum.org/global-risks/archive>.

4 Vgl. World Economic Forum, The Global Risks Report 2019, 14th Edition, Genf 2019, Abb. 1, S. 5, unter: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2019>.

sich die Diskussion über Klimawandel und Sicherheit seit 2007 entwickelt hat. Dabei werden wichtige internationalen Entwicklungen, die für die OSZE-Region relevant sind, besonders hervorgehoben.

Die erste formelle Debatte des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über den Klimawandel und seine möglichen Auswirkungen auf die Sicherheit fand am 17. April 2007 statt. In der Debatte ging es hauptsächlich um die Vereinbarkeit des einzigen Tagesordnungspunkts, des Zusammenhangs zwischen Energie, Sicherheit, und Klima, mit dem Mandat des Sicherheitsrats gemäß der VN-Charta. Es kam zu keinem offiziellen Ergebnis.⁵ Zum Zeitpunkt der Entstehung des vorliegenden Beitrags hatte sich dieser Sachverhalt nicht nennenswert verändert.

Das Thema wurde im Juni 2009 von den Kleinen Inselentwicklungsländern (*Small Island Developing States*, SIDS) des Pazifischen Ozeans auf die Tagesordnung der VN-Generalversammlung gesetzt. Die Debatte führte zu einer Resolution der Generalversammlung, in der u.a. der VN-Generalsekretär darum ersucht wurde, einen umfassenden Bericht über die möglichen Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit vorzulegen. Der VN-Generalsekretär stellte seinen Bericht am 11. September 2009 vor. Der Bericht bezeichnete den Klimawandel als „Bedrohungsmultiplikator“, der bestehende Bedrohungen verschärfe, und betonte, dass der Klimawandel die Sicherheit auf verschiedenen Wegen beeinflussen könnte, die die Fähigkeit von Staaten, die Stabilität aufrechtzuerhalten, gefährden.⁶

Die zweite formelle Debatte des VN-Sicherheitsrats fand am 20. Juli 2011 statt und befasste sich mit den Auswirkungen des Klimawandels auf die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Das Ergebnis der Debatte war eine Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats, in der bekräftigt wird, dass das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen „das Schlüsselinstrument für den Umgang mit dem Klimawandel“ sei. Gleichzeitig wurde in der Erklärung die Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht, dass „mögliche nachteilige Auswirkungen des Klimawandels bestimmte bestehende Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit langfristig verschärfen können“.⁷

Der Klimawandel wurde darüber hinaus auch im Kontext weiter gefasster Themen erörtert, die vom VN-Sicherheitsrat behandelt wurden. Gelegenheit dafür boten z.B. das Briefing auf hoher Ebene über „Neue Herausforderungen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit und Konfliktprävention“ am 23. November 2011, die offene Debatte über „Herausforderungen im Bereich

5 Vgl. Security Council Report, Maintenance of International Peace and Security: Impact of Climate Change, Juli 2011 Monthly Forecast, 30. Juni 2011, unter: https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2011-07/lookup_c_glkwlemtisg_b_7535735.php.

6 Vgl. United Nations, General Assembly, Climate change and its possible security implications, Report of the Secretary-General, A/64/350, 11. September 2009, S. 5-8, unter: <https://digitallibrary.un.org/record/667264>.

7 Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats, S/PRST/2011/15, 20. Juli 2011, unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NO0/390/15/pdf/NO039015.pdf?OpenElement> (.).

Frieden und Sicherheit für die kleinen Inselentwicklungsländer“ am 30. Juli 2015 sowie eine weitere offene Debatte am 22. November 2016 zum Thema „Wasser, Frieden und Sicherheit“. Letztere befasste sich mit Fragen wie dem Zusammenhang zwischen Klimawandel und Wasserknappheit und der Bewirtschaftung grenzüberschreitender Gewässer.

Ein weiteres Format, das es dem VN-Sicherheitsrat ermöglichte, den Klimawandel zu thematisieren, sind die sogenannten Arria-Formel-Sitzungen.⁸ Dabei handelt es sich um informelle Treffen der Mitglieder des Sicherheitsrats, die auf Initiative eines oder mehrerer der Mitglieder einberufen werden. Die am 15. Februar 2013 veranstaltete Diskussion über die „Sicherheitsdimensionen des Klimawandels“ sowie die Sitzung zum „Klimawandel als Bedrohungs-multiplikator für die globale Sicherheit“ vom 30. Juni 2015 sind zwei Beispiele für Sitzungen in diesem Format.

Ein wichtiger Meilenstein in der globalen Diskussion über den Klimawandel war der vom Zwischenstaatlichen Ausschuss für Klimaänderungen (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC; „Weltklimarat“), der für die Auswertung wissenschaftlicher Erkenntnisse im Zusammenhang mit dem Klimawandel zuständigen Institution der Vereinten Nationen, im Jahr 2014 veröffentlichte Fünfte Sachstandsbericht. Der Bericht macht auf die Zusammenhänge zwischen Klima und Sicherheit aufmerksam und stellt fest: „Der Klimawandel kann die Risiken gewaltsamer Auseinandersetzungen indirekt erhöhen, indem er bereits bekannte Treiber dieser Konflikte wie Armut und wirtschaftliche Erschütterungen verstärkt [...]“.⁹

2015 war ein wichtiges Jahr für den Klimawandel. Das im März 2015 von allen VN-Mitgliedstaaten verabschiedete Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge 2015-2030¹⁰ erkennt den engen Zusammenhang zwischen Klimawandel, Katastrophen und nachhaltiger Entwicklung an. Es hebt die Notwendigkeit eines kooperativen *Governance*-Ansatzes zur Anpassung an den Klimawandel und zur Verringerung des Katastrophenrisikos hervor, um durch Naturkatastrophen entstehende Verluste auf allen Ebenen institutionenübergreifend zu verringern. Im Juli 2015 folgte die Verabschiedung der Aktionsagenda von

8 Vgl. Security Council Report, UN Security Council Working Methods, Arria-Formula Meetings, 17. Oktober 2019, unter: <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php>.

9 IPCC, Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen, Klimaänderung 2014: Synthesebericht. Beitrag der Arbeitsgruppen I, II, III, zum Fünften Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (IPCC), [Hauptautoren/Rajenda K. Pachauri/Leo A. Meyer (Hrsg.)], IPCC, Genf 2014. Deutsche Übersetzung durch Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle, Bonn, 2016, S. 16, unter: https://www.de-ipcc.de/media/content/IPCC-AR5_SYR_barrierefrei.pdf.

10 Nationale Kontaktstelle für das Sendai Rahmenwerk beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (Hrsg.), Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge 2015-2030, übersetzt durch: Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, Stand: Mai 2019, unter: https://www.kritis.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren_Flyer/Sendai_Rahmenwerk_2015_2030.pdf?__blob=publicationFile.

Addis Abeba zur Entwicklungsfinanzierung.¹¹ Vier der sieben Handlungsfelder beziehen sich explizit auf den Klimawandel, hauptsächlich im Zusammenhang mit Resilienz im Katastrophenfall. Dabei handelt es sich um die Bereiche inländische öffentliche Mittel, internationale Entwicklungszusammenarbeit, Behandlung von systemischen Fragen sowie Wissenschaft, Technologie, Innovation und Kapazitätsaufbau. Im September 2015 wurde die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung von den Staats- und Regierungschefs auf einem VN-Sondergipfel verabschiedet. Die Agenda bezeichnet den Klimawandel als eine der größten Herausforderungen unserer Zeit und betont, dass die negativen Auswirkungen des Klimawandels die Fähigkeit aller Länder untergraben, eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Der Kampf gegen den Klimawandel steht im Mittelpunkt der Agenda 2030 und findet sich in jeder ihrer fünf Säulen wieder. Mit SDG 13 brachten die VN-Mitgliedstaaten ihre Entschlossenheit zum Ausdruck, unverzüglich Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu ergreifen. Und schließlich wurde im Dezember 2015 mit der Verabschiedung des Übereinkommens von Paris¹² über Klimaveränderungen ein Meilenstein gesetzt. Es ist das erste Übereinkommen, das 197 Parteien für eine gemeinsame Sache zusammengebracht hat: ehrgeizige Anstrengungen zu unternehmen, um den Klimawandel zu bekämpfen und sich an seine Auswirkungen anzupassen. Vorrangiges Ziel des Übereinkommens ist es, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur in diesem Jahrhundert deutlich unter 2 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu halten und die Bemühungen fortzusetzen, den Temperaturanstieg sogar noch weiter auf 1,5 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen (Artikel 2(1)a). Darüber hinaus zielt das Übereinkommen darauf ab, die Fähigkeit der Länder zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels zu stärken, in erster Linie durch finanzielle Unterstützung, Zusammenarbeit, Technologietransfer und Kapazitätsaufbau. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 des Pariser Übereinkommens ist jede Vertragspartei dazu verpflichtet, „aufeinanderfolgende national festgelegte Beiträge [...], die sie zu erreichen beabsichtigt,“ zu erarbeiten, zu übermitteln und beizubehalten und „innerstaatliche Minderungsmaßnahmen [zu ergreifen], um die Ziele dieser Beiträge zu verwirklichen“.¹³

Seit Anfang 2017 gewinnt die Behandlung von Sicherheitsfragen, die mit dem Klimawandel zusammenhängen, im Sicherheitsrat an Dynamik. Mit der Verabschiedung der Resolution 2349 über den Konflikt in der Region des Tschadseebeckens am 31. März 2017 unternahm der Sicherheitsrat einen wichtigen Schritt nach vorn. In der Resolution bekräftigt der Sicherheitsrat, er sei „*sich*

11 Vereinte Nationen, Generalversammlung, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 27. Juli 2015, 69/313. Aktionsagenda von Addis Abeba der dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Aktionsagenda von Addis Abeba), A/RES/69/313, 17. August 2015, Anlage, unter: <https://www.un.org/Depts/german/gv-69/band3/ar69313.pdf>.

12 Übereinkommen von Paris, 12. Dezember 2015, in: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Übereinkommen von Paris, unter: <https://www.bmu.de/gesetz/uebereinkommen-von-paris/>.

13 Ebenda, Artikel 4(2).

der nachteiligen Auswirkungen *bewusst*, die die klimatischen und ökologischen Veränderungen, neben anderen Faktoren, auf die Stabilität haben, unter anderem Wasserknappheit, Dürre, Wüstenbildung, Landverödung und Ernährungsunsicherheit [...]“.¹⁴ In der Folge haben die Ergebnisse der Diskussionen über diverse andere Afrika betreffende Themen Formulierungen zum Klimawandel übernommen, die weitgehend aus Resolution 2349 stammen, so z.B. die Resolution 2408 des VN-Sicherheitsrats zu Somalia.¹⁵

Im Jahr 2017 fanden auch zwei Arria-Formel-Sitzungen statt, eine zum Thema „Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit: der Anstieg des Meeresspiegels“ am 10. April 2017 und eine weitere am 15. Dezember 2017 zum Thema „Vorbereitung auf die Auswirkungen des Temperaturanstiegs auf die Sicherheit“, in denen viele Länder die Notwendigkeit einer klaren und starken Rolle für den VN-Sicherheitsrat unterstrichen.

Am 11. Juli 2018 folgte die dritte formelle Debatte des VN-Sicherheitsrats, die dem Thema „klimabedingte Sicherheitsrisiken verstehen und bewältigen“ gewidmet war. Die Debatte befasste sich mit mehreren konkreten Vorschlägen, darunter die weitere Anerkennung der Auswirkungen des Klimawandels auf die globale Sicherheit, die Ernennung eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Klima und Sicherheit sowie die Einrichtung einer institutionellen Anlaufstelle für Klimasicherheit innerhalb des Systems der Vereinten Nationen als zentrale Stelle für Wissen und Praxis. Der Bedarf an verbesserten Bewertungen und Bewältigungsstrategien für klimabedingte Sicherheitsrisiken wurde ebenso hervorgehoben wie die Notwendigkeit, eine verstärkte regionale, subregionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei klimabedingten Sicherheitsrisiken zu ermöglichen.¹⁶

Die Bemühungen, die Debatte über die Klimasicherheit innerhalb des VN-Systems voranzutreiben, gewannen bis zum Ende des Jahres 2018 weiter an Dynamik.

Im August 2018 rief Deutschland gemeinsam mit Nauru die Freundesgruppe „Klima und Sicherheit“ ins Leben, die gemeinsam Lösungsansätze für die Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheitspolitik entwickeln, die Öffentlichkeit sensibilisieren und das Engagements der Vereinten Nationen in diesem Bereich stärken soll.

Im November 2018 richteten die Vereinten Nationen den *Climate Security Mechanism* als Pilot-Koordinationsmechanismus für Klima und Sicherheit ein. Diese ressortübergreifende Initiative der VN-Hauptabteilung Politische Ange-

14 Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, Resolution 2349 (2017), verabschiedet auf der 7911. Sitzung des Sicherheitsrats am 31. März 2017, S/RES/2349 (2017), 31. März 2017, Absatz 26 (Hervorhebung im Original), unter: https://www.un.org/Depts/german/sr/sr_17/sr2349.pdf.

15 Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, Resolution 2408 (2018), verabschiedet auf der 8215. Sitzung des Sicherheitsrats am 27. März 2018, S/RES/2408 (2018), 27. März 2018, unter: https://www.un.org/Depts/german/sr/sr_18/sr2408.pdf.

16 Vgl. United Nations, Security Council, Letter dated 30 July 2018 from the Permanent Representative of Sweden to the United Nations addressed to the Secretary-General, S/2018/749, 31. Juli 2018, Anhang, unter: <https://undocs.org/pdf/symbol=en/S/2018/749>.

legenheiten und Friedenskonsolidierung (*United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs*, UN DPPA), des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) und des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (*United Nations Environment Programme*, UNEP) hat die Aufgabe, dem Sicherheitsrat und anderen Organen der Vereinten Nationen integrierte Klimarisikobewertungen vorzulegen.¹⁷ Der Mechanismus wird von einer unabhängigen Expertenarbeitsgruppe unterstützt. Diese am *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) angesiedelte *Expert Working Group on Climate-related Security Risks* hat sich zum Ziel gesetzt, die Entscheidungsfindung auf der Grundlage von Informationen über Klimarisiken zu fördern und zeitnahe Bewertungen der Klimasicherheit zu erstellen.¹⁸

Die Veröffentlichung des IPCC-Sonderberichts „1.5 °C globale Erwärmung“ im Oktober 2018 stellte einen Wendepunkt dar, da er alarmierende Beweise dafür enthielt, dass der Klimawandel wesentlich schneller voranschreitet als vorhergesagt und dass klimabedingte Risiken für die menschliche Sicherheit ebenso wie für die Wasserversorgung, die Gesundheit, das Wirtschaftswachstum, die Lebensgrundlagen und die Ernährungssicherheit bei einer Erwärmung um 1,5 Grad Celsius voraussichtlich zunehmen und bei 2 Grad Celsius sogar noch weiter ansteigen werden.¹⁹ Die Forderung des Berichts nach schnellen und weitreichenden Maßnahmen spiegelte sich auch in der internationalen Debatte über Klimawandel und Sicherheit wider.

Vor diesem Hintergrund fand am 25. Januar 2019 die vierte formelle Debatte der VN-Sicherheitsrats zum Thema „Umgang mit den Auswirkungen klimabedingter Katastrophen auf den Weltfrieden und die internationale Sicherheit“ statt. Die Debatte zeigte, dass die meisten Länder den Klimawandel als ernstzunehmende Herausforderung für den Frieden und die Sicherheit betrachten und es begrüßen würden, wenn sich der Sicherheitsrat mit diesen sicherheits-

17 Vgl. Dan Smith/Malin Mobjörk/Florian Krampe/Karolina Eklöv, *Climate Security: Making it #Doable*, Clingendael Report, Februar 2019, S. 15, unter: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-02/Climate_Security_Makingit%23doable_0.pdf.

18 Vgl. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Expert Working Group on Climate-related Security Risks, unter: <https://www.sipri.org/research/peace-and-development/climate-change-and-risk/expert-working-group-climate-related-security-risks>.

19 Vgl. IPCC, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, in: 1.5 °C globale Erwärmung. Ein IPCC-Sonderbericht über die Folgen einer globalen Erwärmung um 1.5 °C gegenüber vorindustriellem Niveau und die damit verbundenen globalen Treibhausgasemissionspfade im Zusammenhang mit einer Stärkung der weltweiten Reaktion auf die Bedrohung durch den Klimawandel, nachhaltiger Entwicklung und Anstrengungen zur Beseitigung von Armut. [Valérie Masson-Delmotte/Panmao Zhai/Hans-Otto Pörtner/Debra C. Roberts/James Skea, Priyadarshi R. Shukla/Anna Pirani/Wilfran Moufouma-Okia/Clotilde Péan/Roz Pidcock/Sarah Connors/J.B. Robin Matthews/Yang Chen/Xiao Zhou/Melissa I. Gomis/Elisabeth Lonnoy/Tom Maycock/Melinda Tignor/Tim Waterfield (Hrsg.)], Genf 2018. Deutsche Übersetzung auf Basis der Version vom 14. November 2018. Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle/ProClim/SCNAT/ÖsterreichischesUmweltbundesamt, Bonn/Bern/Wien, November 2018, unter https://www.de-ipcc.de/media/content/SR1.5-SPM_de_barrierefrei.pdf.

relevanten Auswirkungen befassen und somit die Zuständigkeit anderer relevanter VN-Organen ergänzen würde. In der Debatte gab es auch einige konkrete politische Empfehlungen wie z.B. die Schaffung institutioneller Mechanismen und Instrumente für ein besseres und systematischeres Verständnis der Auswirkungen des Klimawandels und klimabedingter Katastrophen auf Frieden und Sicherheit; bessere Frühwarnkapazitäten und Frühmaßnahmen, die durch eine integrierte Risikobewertung und Strategien zur Risikobewältigung auf der Ebene nationaler Regierungen, regionaler Organisationen und der Regionalbüros der Vereinten Nationen ermöglicht werden; eine bessere Einbeziehung klimabezogener Faktoren in die Mandate und Kapazitäten der VN-Feldmissionen sowie die Notwendigkeit, Entwicklungsländer bei der Finanzierung, beim Kapazitätsaufbau und beim Technologietransfer zu unterstützen.²⁰

Parallel zu diesen globalen Debatten wird dem Thema auch auf regionaler Ebene in zahlreichen internationalen Organisationen große Aufmerksamkeit geschenkt, darunter die Europäische Union (EU), die Afrikanische Union (AU) und der Verband Südostasiatischer Nationen (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN).

Seit 2008 steht die EU an vorderster Front, wenn es darum geht, auf die Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit aufmerksam zu machen. Die vom Rat der Europäischen Union in den Jahren 2009, 2011, 2013, 2015, 2018 und 2019 verabschiedeten Schlussfolgerungen zur Klimadiplomatie bekräftigen stets, dass der Klimawandel ernstzunehmende Folgen für den Frieden und die Sicherheit auf der ganzen Welt hat, und unterstreichen die Bedeutung grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

Der Friedens- und Sicherheitsrat (*Peace and Security Council*, PSC) der AU trat zuletzt am 6. August 2019 zum Thema „Naturkatastrophen und andere Katastrophen auf dem Kontinent: über den normativen Rahmen hinaus“ zusammen. In seiner Presseerklärung hob der Rat hervor, „dass Naturkatastrophen und der Klimawandel zur Verschärfung bestehender Spannungen zwischen den Gemeinschaften beitragen, die Verfügbarkeit von und den Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen bedrohen und die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen überproportional treffen“; er „betonte, dass die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen zur Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels, der Umwelterstörung und von Naturkatastrophen, insbesondere in von Konflikten betroffenen Gebieten, verstärken müssen“.²¹

20 Vgl. United Nations, Security Council, Letter dated 4 February 2019 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of the Dominican Republic to the United Nations addressed to the Secretary-General, S/2019/113, 7. Februar 2019, Anhang, S. 7-8, unter: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2019_113.pdf.

21 African Union, Peace and Security Council, 864th Meeting, Press Statement, PSC/PR/BR.(DCCCLXIV), Addis Abeba, 6. August 2019, S. 1-2, unter: <http://www.peaceau.org/uploads/psc-864-press-statement-natural-disasters-eng.pdf> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind, wenn nicht anders angegeben, eigene Übersetzungen).

In der ASEAN hingegen werden klimabedingte Sicherheitsrisiken überwiegend im Rahmen eines Ansatzes zur menschlichen Sicherheit formuliert, wobei insbesondere Fragen im Mittelpunkt stehen, die die Entwicklungsmöglichkeiten und die Lebensgrundlagen betreffen.²²

Es gibt noch weitere Initiativen, wie z.B. den *Brussels Dialogue on Climate Diplomacy* (BDCD), ein informelles Netzwerk für den Informationsaustausch und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen europäischen Institutionen, internationalen Organisationen, Think-Tanks und NGOs, die an der Schnittstelle zwischen Klimawandel und Sicherheit aktiv sind.²³ Die OSZE gehört seit der Gründung des Netzwerks im Jahr 2016 neben anderen internationalen und regionalen Organisationen wie die VN, die EU und die NATO zu seinen Mitgliedern.

Der Klimawandel im Kontext der OSZE

Als weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen schenkt die OSZE im Rahmen ihres umfassenden Sicherheitsansatzes dem Zusammenhang zwischen Umwelt und Sicherheit zunehmend Beachtung. Die Organisation nutzt die Zusammenarbeit im Umweltbereich als Ansatzpunkt für gute nachbarschaftliche Beziehungen sowie zur Stärkung und zum Aufbau von Vertrauen. Sie wirkt auch auf die Bewältigung von Umweltproblemen hin, aus denen Spannungen oder Konflikte entstehen könnten. Mit dem Klimawandel befasst sich die OSZE in erster Linie im Rahmen ihrer Umweltaktivitäten. Das Thema wurde 2007, gleichzeitig mit dem Beginn der Debatten im VN-Sicherheitsrat über die Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit, auf die Tagesordnung der Organisation gesetzt und wird seitdem auf verschiedene Weise behandelt. Die verschiedenen Ebenen des Engagements der OSZE in diesem Bereich können in drei Gruppen zusammengefasst werden: Die OSZE

- ermöglicht und stärkt das politische Engagement auf hoher Ebene in einem breiten Spektrum von Themen, die mit dem Klimawandel zusammenhängen,
- bietet eine Plattform für die Bewusstseinsbildung und den Dialog über Klimawandel und Sicherheit auf politischer Ebene,
- führt Maßnahmen zur Auswertung und Bewältigung potenzieller Sicherheitsrisiken durch, die durch den Klimawandel entstehen.

22 Vgl. Florian Krampe/Roberta Scassa/Giovanni Mitrotta, Responses to Climate-Related Security Risks: Regional Organizations in Asia and Africa, in: SIPRI Insights on Peace and Security 2/2018, August 2018, S. 3, unter: <https://www.sipri.org/publications/2018/sipri-insights-peace-and-security/responses-climate-related-security-risks-regional-organizations-asia-and-africa>.

23 Vgl. Brussels Dialogue on Climate Diplomacy, unter: <https://www.brusselsdialogue.net/>.

Die OSZE verfügt über die Kapazitäten und Instrumente, die notwendig sind, um sich mit Fragen des Klimawandels, insbesondere im grenzüberschreitenden Kontext, zu befassen. Obwohl der Zusammenhang von Klimawandel und Sicherheit noch kein zentrales Thema auf der Sicherheitsagenda der OSZE ist, ist die Organisation im Bereich Klimawandel als Teil ihres umfassenden Sicherheitsansatzes bereits eine Menge erreicht.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden ein Überblick über die politischen Verpflichtungen der OSZE gegeben, die direkt oder indirekt mit dem Klimawandel zusammenhängen.

Bereits 1975 nannte die Schlussakte von Helsinki, das Gründungsdokument der OSZE, „Untersuchungen von Veränderungen des Klimas“ als einen Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten im Rahmen der *Grundlagenforschung, Beobachtung, Vorhersage und Bewertung von Umweltveränderungen*.²⁴

Mit Beschluss Nr. 194 des Ständigen Rats der OSZE aus dem Jahr 1997 wurde das Amt des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE geschaffen, der u.a. auf die Sachkenntnis einschlägiger internationaler und regionaler Organisationen, Institutionen und Initiativen, die in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt tätig sind, zurückgreifen soll, „wenn es um die Einschätzung potentieller Sicherheitsrisiken geht, die ganz oder teilweise durch wirtschaftliche, soziale oder ökologische Faktoren bedingt sind“.²⁵ Der Klimawandel stellt als langfristige globale ökologische Herausforderung mit schwerwiegenden sozialen Folgen und hohen wirtschaftlichen Kosten einen dieser Faktoren dar.

In dem 2003 auf dem Maastrichter OSZE-Ministerratstreffen verabschiedeten OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension (Maastricht-Strategie) wird das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE damit beauftragt, zu den OSZE-Aktivitäten im Bereich Frühwarnung und Konfliktverhütung durch die Überwachung wirtschaftlicher und ökologischer Herausforderungen und Bedrohungen für die Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region beizutragen. Die Minister nehmen im Kontext bestehender internationaler Umweltübereinkommen konkret Bezug auf das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) und verpflichten sich dazu, die vollständige Umsetzung

24 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte, Helsinki 1975, S. 40, unter: <https://www.osce.org/helsinki-final-act>.

25 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 194, Mandat des Koordinators für ökonomische Aktivitäten der OSZE, (Vorübersetzung), PC.DEC/194, 5. November 1997, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, PC.JOUR/137, 5. November 1997.

aller einschlägigen Übereinkommen durch deren Vertragsstaaten zu unterstützen.²⁶

Die Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit aus dem Jahr 2007 stellt fest, dass „der Klimawandel eine langfristige Herausforderung darstellt“, dass „der Klimaprozess der Vereinten Nationen das geeignete Forum für Verhandlungen über eine künftige weltweite Reaktion auf den Klimawandel ist, und dass der OSZE als regionaler Sicherheitsorganisation im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen im Rahmen ihres Mandats bei der Bewältigung dieser Herausforderung in ihrer eigenen Region eine ergänzende Rolle zukommt“.²⁷ In den Schlussfolgerungen heißt es u.a.: „Die Schädigung der Umwelt, sei es durch Naturkatastrophen oder durch vom Menschen verursachte Katastrophen und deren mögliche Auswirkungen in Form eines erhöhten Migrationsdrucks, könnte ein zusätzliches Konfliktpotential darstellen. Der Klimawandel könnte diese Herausforderungen im Umweltbereich vergrößern.“²⁸ Die Erklärung hebt außerdem die wichtige Rolle der OSZE bei der Bewusstseinsbildung hervor: „Die OSZE könnte verstärkt auf die möglichen Auswirkungen der Herausforderungen im Umweltbereich auf die Sicherheit aufmerksam machen, indem sie ihr Forum für den Dialog und den Austausch von Erfahrungen und bewährten Methoden nützt und auch diese Überlegungen in ihre Aktivitäten einbezieht“.²⁹

Im Jahr 2009 wurde die Herausforderung des Klimawandels im Zusammenhang mit Migration erörtert. Mit dem Beschluss des Athener Ministerrats zur Migrationssteuerung wird die OSZE u.a. damit beauftragt, einen Beitrag „zu den internationalen Bemühungen zur Abschätzung der möglichen Auswirkungen der Schädigung der Umwelt auf den Migrationsdruck, die möglicherweise durch den Klimawandel verstärkt werden, um auf diesem Gebiet eine bessere Vorsorge sicherzustellen“, zu leisten.³⁰

Mit Blick auf den Energiebereich unterstreicht der Beschluss des Athener Ministerrats über die „Stärkung des Dialogs und der Zusammenarbeit zum Thema Energiesicherheit im OSZE-Raum“ aus dem Jahr 2009, „dass die eng miteinander verknüpften Herausforderungen des Klimawandels, der Energiesicherheit und der rationellen Nutzung von Energieressourcen zu den wichtigsten Fragen zählen, die zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung unter strategischen Gesichtspunkten gelöst werden müssen“. Der Beschluss „legt den

26 Vgl. OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 15-28, hier: S. 24-25, unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/d/40535.pdf>.

27 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Madrid 2007, Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit, MC.DC/4/07, 30. November 2007, S. 1, unter: <https://www.osce.org/mc/29550>.

28 Ebenda, S. 2.

29 Ebenda.

30 Beschluss Nr. 5/09, Migrationssteuerung, MC.DEC/5/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 25-27, hier: S. 27, unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/67623.pdf>.

Teilnehmerstaaten nahe, im Hinblick auf die Bewältigung der Herausforderungen im Energiebereich in der OSZE-Region Bewusstsein für die von den G-8 in St. Petersburg verabschiedeten Prinzipien und Ziele zur Stärkung der globalen Energiesicherheit zu bilden [...]“, indem sie sich u.a. „mit dem Klimawandel und nachhaltiger Entwicklung auseinandersetzen“.³¹ Darüber hinaus hält der Beschluss des Ministerrats von Kiew aus dem Jahr 2013 über die Reduzierung des ökologischen Fußabdrucks der energiebezogenen Aktivitäten in der OSZE-Region fest, „dass eine verantwortungsvolle und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen und Energieressourcen die Umwelt schonen, den Klimawandel verlangsamen, das Wirtschaftswachstum anregen und zu Sicherheit und Stabilität beitragen kann“.³²

Der Beschluss des Ministerrats von Basel über die Verbesserung der Katastrophenvorsorge aus dem Jahr 2014 stellt einen Zusammengang zwischen Katastrophen und Klimawandel her. In diesem Beschluss weisen die Teilnehmerstaaten darauf hin, „dass der Klimawandel Häufigkeit und Heftigkeit von Katastrophen möglicherweise erhöht und Klimaschutz und Klimaanpassung daher wichtige Maßnahmen zur wirksamen Katastrophenvorsorge sind“. Zudem ermutigt der Beschluss „die Teilnehmerstaaten, Katastrophenvorsorgemaßnahmen zu entwickeln und gegebenenfalls mit Plänen zur Anpassung an den Klimawandel und zu dessen Eindämmung auf allen geeigneten Ebenen zu koordinieren und umzusetzen“.³³

Die OSZE als Forum für die Bewusstseinsbildung und den Dialog über Klimawandel und Sicherheit auf politischer Ebene

Um die Aufmerksamkeit hochrangiger politischer Entscheidungsträger auf das Thema „Klimawandel und Sicherheit“ zu lenken, nutzt die OSZE ihre verschiedenen Foren und Gremien wie den Ministerrat, den Ständigen Rat, den Wirtschafts- und Umweltausschuss, das jährlich stattfindende Wirtschafts- und Umweltforum, ihre Mechanismen für die Zusammenarbeit mit ihren Partnern in Asien und im Mittelmeerraum sowie die Parlamentarische Versammlung. Die *OSCE Security Days*, die regelmäßig vom OSZE-Generalsekretär organisiert werden, bieten ebenfalls ein offenes und interaktives Diskussionsforum. Sie identifizieren neue Trends und Handlungsprioritäten in ausgewählten Sicherheitsfragen, einschließlich des Klimawandels. All diese Gelegenheiten

31 Beschluss Nr. 6/09, Stärkung des Dialogs und der Zusammenarbeit zum Thema Energiesicherheit im OSZE-Raum, MC.DEC/6/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 30), S. 28-30, hier: S. 29.

32 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Kiew 2013, Beschluss Nr. 5/13, Reduzierung des ökologischen Fußabdrucks der energiebezogenen Aktivitäten in der OSZE-Region, MC.DEC/5/13, 6. Dezember 2013, S. 1, unter: <https://www.osce.org/mc/109342>.

33 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Basel 2014, Beschluss Nr. 6/14, Verbesserung der Katastrophenvorsorge, MC.DEC/6/14, 5. Dezember 2014, S. 2 und 3, unter: <https://www.osce.org/mc/130406>.

helfen den nationalen Sicherheitsbehörden der OSZE-Teilnehmerstaaten und der Kooperationspartner dabei, sich auf die Vorteile für die Sicherheit zu konzentrieren, die sich aus ambitionierten und kooperativen Klimaschutzmaßnahmen ergeben, wie sie im Übereinkommen von Paris und in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung vorgesehen sind.

Im Jahr 2009 leistete die OSZE einen Beitrag zu dem bereits erwähnten Bericht des VN-Generalsekretärs „Der Klimawandel und seine möglichen Auswirkungen auf die Sicherheit“. Dem folgte am 5. und 6. Oktober 2009 in Bukarest eine Konferenz des OSZE-Vorsitzes über die Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit in der OSZE-Region. Die Konferenz warf ein Schlaglicht auf die potenziellen Bedrohungen und Auswirkungen des Klimawandels in der gesamten OSZE-Region und erörterte Möglichkeiten, den Dialog und die Zusammenarbeit über die sicherheitsrelevanten Aspekte des Klimawandels zu vertiefen.

Der Klimawandel und seine Auswirkungen auf die Sicherheit machten auch einen wichtigen Teil der Beratungen im Rahmen des jährlichen Wirtschafts- und Umweltforums der OSZE aus. Seit 2007 befasst sich das Forum mit Themen wie Umwelt und Sicherheit, Migration, Energie, Katastrophenvorsorge, Wasserbewirtschaftung und grüne Wirtschaft. Auch der Klimawandel wurde ausgiebig diskutiert.

Seit 2014 wurde der Zusammenhang zwischen „Klimawandel und Sicherheit“ auch im Kontext der *OSCE Security Days*³⁴ zu den Themen Wasserdiplomatie (2014), Klimawandel und Sicherheit (2015), Migration (2016) und nachhaltige Städte (2017) beleuchtet. Bei den *Security Days* zum Thema „Die OSZE und die Ziele für nachhaltige Entwicklung“, die am 4. Juni 2019 stattfanden, wurden die Wechselwirkungen zwischen Klimawandel und nachhaltiger Entwicklung ausgiebig diskutiert, insbesondere in Bezug auf SDG 13, Maßnahmen zum Klimaschutz, und in einem breiteren Kontext im Rahmen der Säule „Frieden“ der Agenda 2030. Die Diskussion machte deutlich, dass die Umsetzung der SDGs, vor allem in Bezug auf Klimawandel und Sicherheit, mit mehr Nachdruck vorangetrieben werden muss. Sie verdeutlichte aber auch die Rolle der OSZE als Katalysator bei der Unterstützung der Bemühungen ihrer Teilnehmerstaaten zur Bewertung und Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit.

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE widmet dem Klimawandel, u.a. in Gestalt ihres Ausschusses für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technik und Umwelt, ebenfalls besondere Aufmerksamkeit.

34 Die *OSCE Security Days* wurden 2012 ins Leben gerufen und versammeln bekannte Experten aus Regierungen, Think-Tanks, wissenschaftlichen Einrichtungen, Zivilgesellschaft, der Jugend und den Medien, um sich untereinander und mit den OSZE-Teilnehmerstaaten und -Kooperationspartnern in informellen und interaktiven Diskussionen über Sicherheitsbedrohungen und -herausforderungen des 21. Jahrhunderts auseinanderzusetzen.

Zwischen 2010 und 2013 veranstaltete die OSZE in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Umweltagentur und Adelphi, einem führenden Think-Tank für Klima, Umwelt und Entwicklung, Expertenrunden und Szenario-Workshops, um darüber zu diskutieren, wie sich der Klimawandel auf die Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region auswirken wird.

Im Jahr 2013 startete die OSZE gemeinsam mit ihren Partnern in der Umwelt- und Sicherheitsinitiative (*Environment and Security Initiative, ENVSEC*)³⁵ ein mehrjähriges Projekt mit mehreren Partnern und unter Beteiligung verschiedener Interessengruppen, das sich mit dem Klimawandel und den daraus resultierenden sicherheitsrelevanten Herausforderungen in drei Regionen befasst: in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien.

Das Projekt wurde von der Europäischen Union durch ihr Instrument für Stabilität (IfS), das 2014 durch das Instrument für Stabilität und Frieden (ISP) abgelöst wurde, und von der *Austrian Development Agency (ADA)* finanziert. Das übergeordnete Ziel des Projekts war die Unterstützung regionaler Stabilität durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Um dieses Ziel zu erreichen, verfolgte das Projekt zwei konkrete Teilziele: erstens, die Wahrnehmung des Klimawandels als sicherheitspolitische Herausforderung und die Sensibilisierung dafür sowie die daraus resultierende Notwendigkeit regionaler und grenzüberschreitender Zusammenarbeit bei der Anpassung in drei Regionen zu stärken; und zweitens, die nationalen und regionalen Kapazitäten zu erhöhen, um potenzielle Sicherheitsrisiken, die aus dem Klimawandel resultieren, effektiv und rechtzeitig vorherzusagen, verhindern und abschwächen zu können.

Die OSZE leitete die Durchführung dieses ambitionierten Projekts zwischen 2013 und 2017 in enger Zusammenarbeit mit ihren Partnern in der ENVSEC-Initiative, ihren Feldoperationen und vor allem mit ihren nationalen Ansprechpartnern, sowohl staatlichen als auch nichtstaatlichen Akteuren, in allen Phasen der Projektumsetzung.

Das Projekt wurde in elf Ländern durchgeführt: in Belarus, Moldau und der Ukraine in Osteuropa; in Armenien, Aserbajdschan und Georgien im Südkaukasus und in Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan in Zentralasien. Das Projekt bestand aus vier einzelnen, jedoch miteinander zusammenhängenden Komponenten. Die erste Komponente zielte auf

35 Im Rahmen der 2003 gegründeten Umwelt- und Sicherheitsinitiative (ENVSEC) arbeitet die OSZE mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme, UNDP*), dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Environment/United Nations Environment Programme, UNEP*), der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (*United Nations Economic Commission for Europe, UNECE*) und dem Regionalen Umweltzentrum für Mittel- und Osteuropa (*Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, REC*) zusammen, um gemeinsam eine integrierte Antwort auf Herausforderungen in den Bereichen Umwelt- und Sicherheit zu geben.

eine partizipative Bewertung der Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit in jeder der drei Regionen ab. Die zweite umfasste die Schulung der wichtigsten Akteure mit Blick auf die Zusammenhänge zwischen Klimawandel, Sicherheit und bewährten Praktiken bei der Anpassung an den Klimawandel, u.a. auch im grenzüberschreitenden Kontext. Die dritte Komponente betraf die Bewusstseinsbildung von Entscheidungsträgern und anderen Akteuren, u.a. durch die möglichst weite Verbreitung von Informationen, die durch das Projekt zustande gekommen waren. Die vierte Komponente zielte darauf ab, die Vorzüge der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Anpassung an den Klimawandel zu demonstrieren. Hierzu wurde eine Pilotinitiative im Einzugsgebiet des Dnjestr, das sich Moldau und die Ukraine teilen, durchgeführt. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen Komponenten gegeben.

Komponente 1: Partizipative klimabezogene Bewertungen der Sicherheitsrisiken

Im Anschluss an Schreibtischstudien zu Klimawandel und Sicherheit für jede der drei Regionen wurden in jedem der elf Länder nationale Konsultationsworkshops organisiert. Diese Workshops brachten eine Vielzahl unterschiedlichster Vertreter von Regierungsbehörden aus den Bereichen Umwelt, Wasser, Energie, Landwirtschaft, Tourismus, Gesundheit, Industrie, Verteidigung und anderen Gebieten sowie Vertreter der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der Wirtschaft zusammen. Die Teilnehmer diskutierten über den Zusammenhang zwischen Klima und Sicherheit aus der Perspektive verschiedener Bereiche und Interessengruppen und arbeiteten geographische Hotspots heraus, an denen Klimawandel und Sicherheit aufeinandertreffen.

Die Ergebnisse der nationalen Beratungen flossen anschließend in die regionalen Beratungen ein, zu denen Vertreter staatlicher und nichtstaatlicher Interessengruppen aus allen Ländern der jeweiligen Region zusammenkamen. Diese regionalen Konsultationen boten ein Forum für den Meinungs- und Informationsaustausch zwischen den Ländern sowie für die Erörterung von Fragen der Klimasicherheit auf regionaler Ebene. Zu den wichtigsten Ergebnissen der Beratungen zählten die Identifizierung und Kartierung grenzüberschreitender Hotspots sowie die Erarbeitung politischer Empfehlungen. Die Ergebnisse der regionalen Beratungen wurden anschließend in regionalen Bewertungsberichten zum Thema Klimawandel und Sicherheit zusammengefasst.³⁶

Insgesamt nahmen mehr als 550 nationale Akteure in elf Ländern in drei Regionen an diesem Bewertungsprozess teil. Es wurden 35 geographische Hotspots identifiziert und prioritär eingestuft, für die politische Empfehlungen entwickelt wurden.

36 Die Berichte für die einzelnen Regionen sind erhältlich unter: <https://www.osce.org/projects/climate-change-and-security>.

Komponente 2: Schulung und Kapazitätsaufbau

Fünfundsiebzig Teilnehmer aus elf Ländern erhielten eine intensive Schulung, wie die Ergebnisse der Bewertungsberichte in Entscheidungs- und Planungsprozessen genutzt werden können.

Komponente 3: Bewusstseinsbildung und Informationsverbreitung

In jeder der drei Regionen wurden öffentliche Anhörungen durchgeführt, in denen die Ergebnisse der regionalen Bewertungen bekanntgegeben und bewährte Praktiken und Erfahrungen aus anderen Regionen ausgetauscht wurden. Außerdem wurden die regionalen Bewertungsberichte in englischer und russischer Sprache in großem Umfang verbreitet.

Komponente 4: Grenzüberschreitende Anpassungsstrategie für das Einzugsgebiet des Dnjestr

Diese Komponente baute auf dem langjährigen Engagement der OSZE und ihrer Partner im Einzugsgebiet des Dnjestr auf. Seit 2004 fördern die OSZE und die UNECE auf Ersuchen Moldaus und der Ukraine die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Einzugsgebiet des Flusses. Dazu gehören mehrere aufeinander folgende Projekte in den Bereichen Hochwasserschutz und Anpassung an den Klimawandel, Schutz der Artenvielfalt, grenzüberschreitendes Monitoring, Informations- und Datenaustausch sowie Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Ein wichtiges Ergebnis der kontinuierlichen Unterstützung war die Unterzeichnung des Vertrags über das Einzugsgebiet des Dnjestr durch Moldau und die Ukraine im November 2012. Der Vertrag weitet die bestehende Zusammenarbeit erheblich aus und deckt das gesamte Flusseinzugsgebiet und alle für die Bewirtschaftung und den Schutz der gemeinsamen Wasserfläche wichtigen Arbeitsbereiche ab. Das mehrjährige Projekt baute auf dieser soliden Grundlage für eine Zusammenarbeit auf und unterstützte die Länder bei der Entwicklung einer grenzüberschreitenden Anpassungsstrategie für das Einzugsgebiet des Dnjestr. Diese Strategie wurde 2015 von den Umweltministern beider Länder formell gebilligt. Daraufhin wurde ein Implementierungsplan entwickelt, der 25 Maßnahmengruppen für die kurz-, mittel- und langfristige Implementierung der Anpassungsstrategie festlegte. Das Gesamtbudget betrug 235 Millionen Euro.

Bis heute hat die OSZE ihre Aktivitäten im Einzugsgebiet des Dnjestr in Form eines Projekts fortgesetzt, das von der Globalen Umweltfazilität (*Global Environment Facility*, GEF) finanziert wird und 2017 in enger Partnerschaft mit der UNECE und dem UNDP gestartet wurde. Das Projekt unterstützt Moldau und die Ukraine bei der Umsetzung des bilateralen Dnjestr-Vertrags. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf den klimabedingten Herausforderungen und den im Rahmen des oben genannten Projekts erarbeiteten Maßnahmen.

Neue Initiativen der OSZE vor Ort

Vor Kurzem wurde ein neues Projekt mit dem Titel „Stärkung der Maßnahmen gegen Sicherheitsrisiken des Klimawandels in Südosteuropa, Osteuropa, dem Südkaukasus und Zentralasien“ ins Leben gerufen. Im Rahmen dieses Projektes wird die OSZE die Identifizierung und Kartierung von Hotspots durch partizipative Bewertungen in Südosteuropa unterstützen, wobei für Osteuropa, Zentralasien und den Südkaukasus dieselbe Methode der partizipativen Bewertung verwendet wird. Das Projekt wird ebenso das Beispiel des Dnjestr-Projekts wiederholen und die Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und der Reduzierung der Sicherheitsrisiken in ausgewählten grenzüberschreitenden Hotspots in allen vier Regionen unterstützen. Dieses Projekt wird sich stärker auf Bewusstseinsbildung und Kapazitätsaufbau durch dezidierte Programme für Medien, NGOs und Parlamentarier konzentrieren. Darüber hinaus beabsichtigt die OSZE im Rahmen dieser neuen Initiative eine genderspezifische Analyse des Klimawandels und der Sicherheit in der OSZE-Region durchzuführen.

Die OSZE bereitet außerdem eine neue Initiative für den Mittelmeerraum vor, die in Partnerschaft mit der Union für den Mittelmeerraum (UfM) und in enger Zusammenarbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern im Mittelmeerraum, Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien, durchgeführt wird. Diese gemeinsame Initiative von OSZE und UfM soll die Übernahme der bewährten Praktiken der OSZE zur Bewältigung klimabedingter Sicherheits Herausforderungen im Mittelmeerraum unter optimaler Nutzung der politischen Plattformen der UfM und der OSZE ermöglichen.

Fazit und ein Blick nach vorn

Heute werden wir Zeuge weltweiter schwerer klimabedingter Katastrophen wie Überschwemmungen, Dürren, Wirbelstürme, Waldbrände und Hitzewellen, die die besorgniserregenden Befunde des IPCC-Sonderberichts „1.5 °C globale Erwärmung“ bestätigen. Gleichzeitig steht der Klimawandel auf der globalen politischen Agenda an erster Stelle. Der Klima- und Nachhaltigkeitsgipfel der Vereinten Nationen im September 2019 bot die Möglichkeit, weitreichende Maßnahmen anzukündigen. Im Jahr 2020 werden viele Länder voraussichtlich ihre Verpflichtung zur Umsetzung des Pariser Übereinkommens durch hoffentlich ehrgeizigere nationale Beiträge erneuern.

Für die OSZE ist dies ein guter Zeitpunkt, ihre bisherigen Erfahrungen, insbesondere in der zweiten Dimension, genauer zu analysieren und daraus Schlussfolgerungen und Lehren für ihr mögliches künftiges Handeln zu ziehen. Diese könnten wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Anpassung an und Verminderung von mit dem Klimawandel verbundenen Risiken erfordern eine multilaterale Zusammenarbeit.
- Die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Klimawandels und Klimadiplomatie können gute Ansatzpunkte dafür sein, gutnachbarschaftliche Beziehungen zu fördern und Vertrauen aufzubauen und zu stärken.
- Die Bekämpfung des Klimawandels auf regionaler Ebene ist entscheidend, da sie die auf globaler und nationaler Ebene unternommenen Anstrengungen miteinander verbindet.
- Die Komplexität der Herausforderungen im Spannungsfeld von Klima und Sicherheit erfordert ressortübergreifende und gesamtgesellschaftliche Ansätze sowie neue Vereinbarungen über ein integriertes Ressourcenmanagement, um die Bedürfnisse und Interessen der verschiedenen Sektoren, vor allem Wasser, Energie und Landwirtschaft, auszutarieren. Was letztere betrifft, bietet ein Nexus-Ansatz sowohl innerhalb eines Landes als auch länderübergreifend Chancen.
- Die OSZE hat gemeinsam mit ihren Partnern wertvolle Erfahrungen bei der Durchführung klimabezogener Sicherheitsrisikobewertungen und der Entwicklung und Unterstützung grenzüberschreitender Anpassungsmaßnahmen gewonnen, die dazu genutzt werden können, die nationalen Kapazitäten zu stärken und regionale Reaktionen zu konzipieren und umzusetzen.

Die rasch fortschreitende Umweltzerstörung, die zunehmende Ressourcenknappheit und die sich häufenden und immer heftigeren Naturkatastrophen stellen weltweit, so auch in der OSZE-Region, eine große Gefahr für die Sicherheit und Stabilität dar. Diese ohnehin schon komplexen Risiken werden durch den Klimawandel noch verschärft. Die immer dringlicheren Herausforderungen, vor denen wir bereits heute stehen, werden nicht darauf warten, dass wir geeignete Maßnahmen ergreifen. Im Gegenteil: Es besteht mehr Handlungsbedarf als jemals zuvor. Die Verhütung und Eindämmung dieser Herausforderungen und Risiken erfordern kollektives Handeln auf allen Ebenen. Die OSZE als konsensbasierte Organisation ist zweifellos dafür geeignet, die Plattform und die Mittel hierfür zur Verfügung zu stellen.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und Außenbeziehungen

Die Integration heterogener Gesellschaften als Instrument der Konfliktprävention – die Erfahrungen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten

Die geopolitische Landschaft im Wandel

Das Ende des Kalten Krieges hatte tiefgreifende Auswirkungen auf das globale Sicherheitsumfeld und veränderte das Wesen von Konflikten grundlegend. Der klassische zwischenstaatliche Konflikt ist beinahe vollständig verschwunden. Stattdessen erleben wir nun akute Krisen und hybride Konflikte, die durch innere Auseinandersetzungen – manchmal im Kontext gescheiterter oder dysfunktionaler Staaten – oder gewaltsamen Separatismus, in einigen Fällen begleitet von quasi-militärischen Operationen, gekennzeichnet sind, die auch die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft ziehen.

Inzwischen sind die Gesellschaften vielfältiger geworden. Es scheint zunehmend schwieriger zu werden, ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Souveränität und territorialen Integrität von Staaten einerseits und dem Recht der Völker auf Selbstbestimmung, einschließlich der Minderheiten, andererseits herzustellen. Dies gilt vor allem für die relativ jungen Staaten, die sich noch im Prozess der Nationenbildung befinden. Sie stehen oftmals vor der Herausforderung, beständige Bemühungen um eine Vereinigung und Homogenisierung ihrer oft heterogenen Gesellschaften – durch Sprache, Bildung, historische Narrative und Symbole – mit der Notwendigkeit in Einklang zu bringen, die vielfältigen Identitäten zu schützen, die dort seit langer Zeit koexistieren. Die Einwanderungswellen der jüngeren Vergangenheit haben die demographische Zusammensetzung der Gesellschaft diversifiziert, was zusätzliche Herausforderungen mit sich bringt. Vor diesem Hintergrund halten Staaten das Prinzip der Förderung einer fortschreitenden Integration von Gesellschaften auf inklusivem Wege durch eine ausgewogene Politik oft für unrealistisch. Gleichzeitig widersetzen sich Minderheiten manchmal der Integration und verlangen ein Maß an Schutz, das sie praktisch vom Rest der Gesellschaft des Landes, in dem sie leben, isolieren würde.

Das Wiedererstarken von Nationalismus, Populismus und Identitätspolitik in ganz Europa läuft dem Ziel der gesellschaftlichen Integration bei gleichzeitiger Achtung von Vielfalt zuwider. Bestenfalls begünstigen diese Phänomene die Assimilation von Minderheitsgruppen. Schlimmstenfalls schaffen sie jedoch eine Situation, in der Minderheitenrechte und -identitäten als zersetzendes Element angesehen und Minderheiten als Sicherheitsproblem wahrgenommen werden. Gleichzeitig mit dem verstärkten Auftreten hetzerischer Sprache im

politischen Mainstream-Diskurs nehmen auch Hassverbrechen und Hassreden zu. Diese Dynamiken können den Weg zu einer weiteren Marginalisierung sowie in einigen Fällen zu Radikalisierung und Extremismus ebnen.

Neben diesen internen Dynamiken beobachten wir die Herausbildung anderer, ebenso besorgniserregender externer Dynamiken. So nimmt beispielsweise die Politisierung von Minderheiten im Ausland zu, die manchmal von ihren sogenannten „Patronagestaaten“ (*kin-states*) als Stellvertreter in lokalen Krisen oder Konflikten benutzt werden. Innenpolitisch untergräbt dies die Möglichkeit gemischter Identitäten und verlangsamt Integrationsprozesse. Während ein gewisses Interesse an der eigenen ethnischen „Verwandtschaft“ bis zu einem gewissen Grad als legitim angesehen werden kann, können die Bestrebungen eines Staates, Minderheiten im Ausland zu unterstützen und zu schützen, auf internationaler Ebene leicht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates aufgefasst werden, was wiederum die bilateralen Beziehungen belasten kann. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), dessen Amt auf dem KSZE-Gipfeltreffen von Helsinki im Jahr 1992 geschaffen wurde, schlägt in den *Bozner Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen* eine ausgewogene Herangehensweise an diese Herausforderungen vor.¹

Diese Phänomene verdeutlichen zunehmend die zentrale Rolle, die das Thema Minderheiten für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit spielt. Tatsächlich entstehen die heutigen Krisen in und um Europa häufig im Zusammenhang mit Minderheitenfragen: einer Gesetzgebung, die als Verletzung von Rechten angesehen wird, Versuchen von Staaten, Minderheiten in anderen Staaten Privilegien und Schutz zu gewähren, sowie Fragen hinsichtlich Sprache, Bildung, Staatsbürgerschaft und historischem Erbe. Dies sind nur einige der Themenbereiche, in denen der HKNM regelmäßig tätig wird. Darüber hinaus kann aber auch dort, wo Minderheitenfragen nicht die Hauptursache für Konflikte sind, die Art und Weise, wie Staaten mit Vielfalt umgehen, entscheidend dafür sein, wie stark und widerstandsfähig eine Gesellschaft gegenüber internen oder externen Bedrohungen ist. Das Thema Minderheiten – das oft mit dem Bereich Menschenrechte verbunden ist – und sein Potenzial, Krisen und Konflikte zu entfachen, darf daher nicht unterschätzt werden. Aus diesem Grund misst der Hohe Kommissar dem Management von Vielfalt als einer wirksamen Strategie zur Konfliktprävention auch große Bedeutung bei.

1 OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note*, Juni 2008, unter: <https://www.osce.org/hcnm/bolzano-bozen-recommendations>.

Moderne Konflikte erfordern einen neuen Ansatz der OSZE zur Konfliktprävention

Die oben skizzierten Veränderungen – und die zunehmende Erkenntnis, dass Minderheitenfragen für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit von Bedeutung sind – zwingen die OSZE, aber auch das multilaterale System im Allgemeinen, die Wirksamkeit traditioneller Methoden der Konfliktverhütung zu überdenken. Der entscheidende Punkt scheint dabei die Neuausrichtung der Bemühungen der Staaten auf eine Politik zu sein, die darauf abzielt, die Widerstandsfähigkeit von Gesellschaften gegenüber Konflikten zu stärken, indem der Grad ihrer Integration erhöht wird. Angesichts des Wiedererstarkens des Nationalismus und der Rückkehr der Geopolitik auf die internationale Agenda können sich inklusive Foren wie die OSZE als besonders hilfreich dabei erweisen, einen Raum für den Dialog und gemeinsame Anstrengungen zu eröffnen. Ein höheres Konfrontationsniveau führt jedoch oft zu einer völligen Missachtung der Instrumente kooperativer Sicherheit und zu der Weigerung, sich auf einen vertrauensvollen Dialog einzulassen, mit dem versucht wird, eine Lösung für die immer komplexer werdenden Probleme zu finden. Der Raum für Bemühungen, eine gemeinsame Basis für verschiedene Parteien zu finden, ist kleiner geworden. Staaten drängen die internationale Gemeinschaft zunehmend dazu, gegen politische Maßnahmen anderer Staaten vorzugehen, die sich negativ auf ihre dort lebenden Gemeinschaften auswirken, und widersetzen sich gleichzeitig in einigen Fällen der Aufforderung, ihre eigene Politik gegenüber internen Minderheitengruppen zu überprüfen.

Gerade in diesem polarisierten Umfeld kann der HKNM eine maßgebliche Rolle spielen. Das Mandat des HKNM umfasst zwei Aspekte: Er soll erstens durch Frühwarnung und Frühmaßnahmen verhindern, dass sich ethnische Spannungen zu einem Konflikt ausweiten, und zweitens den OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen helfen, die die Integration heterogener Gesellschaften erleichtern. In einer Zeit, in der die Vielfalt in unseren Gesellschaften dramatisch zugenommen hat, ist die Förderung einer Politik, die die Integration erleichtert, eines der wirksamsten Instrumente zur Konfliktprävention.

Bei diesem Ansatz kommen verschiedenste Maßnahmen zur Anwendung. Der Schwerpunkt liegt dabei auf längerfristigen Trends, um die Ursachen möglicher zukünftiger Instabilitäten zu bekämpfen. Unparteiische gute Dienste, die auf anerkannten internationalen Praktiken beruhen, sind unverzichtbar, um Fehleinschätzungen anzusprechen und – in einigen Fällen – wahrgenommene Ungleichgewichte z.B. durch eine stufenweise Implementierung erfolgreich zu korrigieren. Hier haben sich die Empfehlungen und Leitlinien des HKNM als besonders nützliche Instrumente erwiesen.

Die Empfehlungen und Leitlinien des HKNM stellen zwar keine von den Teilnehmerstaaten einvernehmlich beschlossenen Prinzipien dar, ihre Autorität be-

ruht jedoch auf dem Ansehen des Amtes des Hohen Kommissars, der Kompetenz der Experten im Büro des HKNM und der beteiligten Partner und, was das wichtigste ist, der persönlichen Rechenschaftspflicht des Hohen Kommissars gegenüber den Teilnehmerstaaten der Organisation. Die bislang erarbeiteten Empfehlungen und Richtlinien decken die wichtigsten und sensibelsten Politikbereiche im Zusammenhang mit dem Schutz von Minderheiten und der Integration heterogener Gesellschaften ab – von Integrationsprozessen im Allgemeinen (die *Leitlinien von Ljubljana zur Integration heterogener Gesellschaften*²) über zwischenstaatliche Beziehungen (die *Bozner Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in den zwischenstaatlichen Beziehungen*) bis hin zu solchen, die sich mit spezifischeren Themen befassen, wie Bildung, Sprache, Partizipation, Medien, Polizeiarbeit in Minderheitengebieten oder den Zugang zur Justiz. Das Büro wendet erhebliche Ressourcen auf, um sicherzustellen, dass die Empfehlungen und Leitlinien aktuell bleiben und vor allem bekannt sind und von Regierungen und Parlamenten als Leitprinzipien für alle politischen Maßnahmen verwendet werden, die sich auf Minderheiten und heterogene Gesellschaften im Allgemeinen auswirken. Es werden große Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass die Empfehlungen und Leitlinien des HKNM leicht zugänglich und benutzerfreundlich sind, und viele von ihnen werden in zahlreiche Sprachen übersetzt. Sie werden auch lokal durch Runde Tische und andere Veranstaltungen gefördert, die sich an lokale Behördenvertreter richten. Gleichzeitig können neu auftretende Bedürfnisse und neue Herausforderungen in der geopolitischen Landschaft die Erarbeitung neuer Beratungsangebote erforderlich machen, die das Büro in Form neuer Leitlinien oder Empfehlungen entwickelt. Wichtige Jubiläen älterer Leitlinien und Empfehlungen werden oft dazu genutzt, diese zu überprüfen und eine Bestandsaufnahme der Fortschritte vorzunehmen, die seit ihrer Veröffentlichung erzielt wurden.

Themenbezogene Arbeit zur Entpolitisierung von Minderheitenproblemen und deren Lösung

Auch 2019 beobachtete der HKNM auf seinen Reisen in verschiedene Regionen des OSZE-Gebiets Spannungen in einer Reihe von Bereichen, die für sein Mandat relevant sind und die weitere Stärkung und Förderung des thematischen Instrumentariums des Büros des HKNM als eine entpolitisierte Möglichkeit des Umgangs mit sensiblen Themen erfordern.

2 OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, November 2012, unter: <https://www.osce.org/hcnm/ljubljana-guidelines>.

Bildung ist ein Schlüsselinstrument zur Verhütung von Konflikten. Wird sie falsch eingesetzt, kann sie jedoch Gesellschaften spalten und Zusammenstöße und Krisen hervorrufen. Dies ist ein zentraler Gedanke mehrerer thematischer Empfehlungen und Leitlinien des HKNM. Die *Haager Empfehlungen zu den Bildungsrechten nationaler Minderheiten*,³ die *Oslo-Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten*⁴ und die *Bozner Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen* setzen die Bildung von Minderheiten auf die Agenda der Konfliktprävention. Auch die *Leitlinien von Ljubljana zur Integration heterogener Gesellschaften* stellen die besondere Rolle, die Bildung innerhalb der Integrationspolitik spielt, in den Kontext des Dialogs und der Interaktion zwischen den Gemeinschaften.⁵

Im Laufe der Jahre hat sich das Augenmerk der aufeinanderfolgenden Hohen Kommissare vor allem auf die Überwindung ethnisch bedingter Segregation konzentriert, die in vielen Bereichen, in denen der Hohe Kommissar tätig ist, immer noch fortbesteht, und auf die Sprache, in der Bildung vermittelt wird. In diesem Zusammenhang forderte der Hohe Kommissar an vielen der von ihm im Jahr 2019 besuchten Orte Ansätze, die auf mehrsprachigem Unterricht beruhen. Damit sollte ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Muttersprachen von Minderheiten und der Notwendigkeit, die Staatssprache(n) fließend zu beherrschen, hergestellt werden, um sicherzustellen, dass Minderheiten in vollem Umfang am öffentlichen Leben teilnehmen und ihr volles Potenzial in der Gesellschaft entfalten können, unabhängig davon, wo sie leben.

In einigen multiethnischen Gesellschaften im OSZE-Gebiet führt der neue Trend zu mehr Investitionen in den Unterricht in der Staatssprache (der für die Integration unbestreitbar wichtig ist) zu Spannungen, da die damit verbundenen geringeren Investitionen in die mehrsprachige Bildung von den Minderheitengemeinschaften als Unterminierung ihrer Identität wahrgenommen werden. Diese Spannungen werden oft durch externe Akteure angeheizt oder ausgenutzt, die Minderheiten als Stellvertreter in einem größeren geopolitischen Spiel nutzen könnten. 2019 beobachtete der Hohe Kommissar vor allem in Ländern, in denen Minderheitensprachen traditionell größeres Gewicht im Bildungssystem hatten, Maßnahmen, die die Einführung neuer Gesetze beschleunigen sollten, um die Verwendung der Staatssprache zu stärken. In anderen Ländern beobachtete er eine anhaltende, auf ethnischer Zugehörigkeit beruhende Segregation im Bildungsbereich.

3 OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note*, Oktober 1996, unter: <https://www.osce.org/hcnm/hague-recommendations>.

4 OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities & Explanatory Note*, Februar 1998, unter: <https://www.osce.org/hcnm/oslo-recommendations>.

5 Vgl. *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, a.a.O. (Anm. 2), S. 21.

Das Büro leistet nicht nur Politikberatung, sondern führt auch Projekte durch, die konkrete Beispiele mehrsprachiger und integrierter Bildung vermitteln. So unterstützt das auf mehrere Jahre angelegte *Central Asia Education Programme* die mehrsprachige und multikulturelle Bildung in Zentralasien und der Mongolei. Es zielt darauf ab, durch Lehrerfortbildung, Pilotprogramme für mehrsprachige Bildung und den Austausch von Erfahrungen Kompetenzen aufzubauen. 2019 unterzeichnete der Hohe Kommissar ein *Memorandum of Understanding* (MoU) mit der tadschikischen Regierung über die Zusammenarbeit im Bereich mehrsprachige Bildung.⁶ Auf dem Westlichen Balkan fördert das Büro des HKNM gemeinsam mit mehreren Partnern die Einrichtung und Weiterentwicklung des Departements Bujanovac, einer Außenstelle der Wirtschaftsfakultät Subotica der Universität Novi Sad. Dabei handelt es sich um das erste wirklich mehrsprachige und multiethnische Hochschulinstitut in Südserbien, an der albanische und serbische Studenten an einem gemeinsamen Ort studieren. In mehreren Regionen wurden auch zweisprachige Wörterbücher und andere Lehrmaterialien veröffentlicht.

Partizipation

Die wirksame Beteiligung von Angehörigen nationaler Minderheiten am und ihre Vertretung im öffentlichen Leben bilden nach wie vor einen der Schwerpunkte der Arbeit des Hohen Kommissars, da sie ein Indikator für den Grad ihrer Einbindung und Integration in die Gesellschaft als Ganzes sind. Die Kernbotschaft ist, dass die Teilnahme von Minderheiten an der Entscheidungsfindung ein Vorteil ist, der sowohl für die Minderheiten als auch für den Staat einen wesentlichen Zugewinn erzeugt. Insofern wird die Beteiligung von Minderheiten nicht nur aus rechtlicher Perspektive, sondern auch aus der Perspektive der Konfliktprävention betrachtet. Eine signifikante Repräsentation und Partizipation von Minderheiten in bzw. an allen Bereichen des öffentlichen Lebens eines Landes, wie z.B. den gewählten Versammlungen, den Exekutivorganen, dem öffentlichen Sektor, den Gerichten und dem öffentlichen Dienst, ist unerlässlich, um die Loyalität gegenüber den staatlichen Institutionen sowie das Vertrauen in sie zu fördern. Dies wiederum trägt dazu bei, dass sich alle Mitglieder der Gesellschaft für die Entscheidungsprozesse verantwortlich fühlen, was sich wiederum positiv auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt auswirkt. Ein ausgewogenes Herangehen an Bildung und Sprache in heterogenen Gesellschaften ist Voraussetzung und Ausgangspunkt für die Gewährleistung der Partizipation und Repräsentation aller Mitglieder der Gesellschaft unter Berücksichtigung ihrer jeweils spezifischen Identitäten. Die Teilnahme von Minderheiten am öffentlichen Leben als Mittel zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist eines der übergeordneten Ziele der Politikberatung des HKNM in diesen spezifischen Bereichen.

6 Vgl. OSCE, OSCE High Commissioner on National Minorities promotes multilingual education in Tajikistan, 24. Juni 2019, unter: <https://www.osce.org/hcnm/423926>.

Die obengenannten Prinzipien sind in den vom HKNM herausgegebenen *Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben*,⁷ deren 20-jähriges Jubiläum am 14. November 2019 im schwedischen Lund begangen wurde, ausführlich dargelegt. Die Veranstaltung anlässlich des Jubiläums befasste sich mit Fragen der politischen Vertretung sowie der wirtschaftlichen Partizipation und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter einem genderspezifischen Blickwinkel.

2019 setzte der HKNM seine Unterstützung für die Teilnehmerstaaten durch die Überprüfung ihrer Gesetzgebung und durch Politikberatung in einer Weise fort, die die Beteiligung und Vertretung aller gesellschaftlichen Gruppen am bzw. im öffentlichen Leben eines Staates fördert. In diesem Zusammenhang wurde der Partizipation von Frauen und Jugendlichen, die einer Minderheit angehören, besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Während Frauen mit Blick auf ihre Repräsentation in den meisten Bereichen des öffentlichen Lebens ohnehin noch benachteiligt sind, paart sich im Fall von Frauen, die einer Minderheit angehören, das Geschlecht zusätzlich mit anderen gesellschaftlichen Identitätskategorien wie ethnische Zugehörigkeit und Sprache, wodurch sie oftmals zwei (oder mehr) Formen von Diskriminierung ausgesetzt sind. Möglichkeiten, ihre Anliegen zu artikulieren, wurden daher in die Gespräche des Hohen Kommissars sowohl mit Minderheiten als auch mit Behörden einbezogen. Entsprechende Überlegungen fanden auch Eingang in die Politikberatung durch den HKNM.

Zum Thema Jugend veranstaltete der HKNM in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen (VN) und dem slowakischen OSZE-Vorsitz am 19. Juli 2019 eine Podiumsdiskussion am Sitz der VN in New York. Die Diskussion baute auf dem Erfolg einer ähnlichen Veranstaltung im Jahr 2018 auf und erkundete Möglichkeiten, den Beitrag regionaler Organisationen unter Kapitel VIII der VN-Charta zur Konfliktprävention zu stärken, wobei ein Schwerpunkt auf der Rolle der Jugend in Bezug auf Frieden und Sicherheit lag. Die Teilnehmer wurden insbesondere dazu ermutigt, darüber nachzudenken und ihre Erfahrungen darüber auszutauschen, wie Integrationsmaßnahmen in Bereichen wie Bildung, Sprache und Partizipation die Einbindung und Stärkung der Jugend fördern können, damit sie eine zentrale Rolle bei den Bemühungen um Konfliktprävention spielen kann. Mit dem Ziel, nationale Minderheiten zur Teilnahme am politischen Leben in Georgien zu ermutigen, unterstützt der HKNM seit 2014 ein Projekt, das Möglichkeiten für den Dialog zwischen politischen Parteien und Minderheitenvertretern schaffen soll. Eine der wesentlichen Komponenten des Projekts zielte darauf ab, Jugendlichen, die Minderheiten angehören, mit Hilfe von Praktika und Workshops zum Kapazitätsaufbau Fähigkeiten zu vermitteln, die für ein Engagement in der Politik erforderlich sind. Im Jahr

7 OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note*, September 1999, unter: <https://www.osce.org/hcnm/lund-recommendations>.

2019 kandidierten zwei ehemalige Praktikanten, die einer Minderheit angehören und vom HKNM unterstützt worden waren, bei kommunalen Nachwahlen zum Bürgermeister der Stadt Marneuli, in der eine große Gemeinde ethnischer Aseri lebt.

Rechtsstaatlichkeit und Polizeiarbeit

Die Prinzipien der Partizipation gelten auch für die Justiz und die Strafverfolgungsbehörden. Der Hohe Kommissar forderte an mehreren Orten, die er 2019 besuchte, eine stärkere Beteiligung und Vertretung aller ethnischen Gruppen in diesen zentralen Bereichen.

Sind Polizei und Militär für die Zusammensetzung der Gesellschaft repräsentativ und für die Wünsche und Anliegen aller ethnischen Gemeinschaften offen, haben sie, wie in den Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften⁸ dargelegt wird, das Potenzial, die Stabilität innerhalb des Staates zu fördern und seine Legitimität in den Augen der Gesellschaft, auch unter den Minderheiten, zu erhöhen. Eine Polizei, die Teile der Gesellschaft erkennbar einbezieht, die ansonsten ausgegrenzt oder marginalisiert werden, wird mit größerer Wahrscheinlichkeit von Angehörigen aller Gemeinschaften akzeptiert werden und deren Mitarbeit gewinnen, was zu einem dauerhaften Erfolg führt. Die Präsenz von Vertretern der Minderheitengemeinschaften in diesen Organen verbessert auch die Effektivität der Strafverfolgungsbehörden, da sie mehr operative Informationen, mehr Informationsquellen sowie zusätzliche Sprachkenntnisse und kulturelle Kenntnisse einbringen. Sowohl die Strafverfolgungsbehörden als auch die Minderheiten können daher von einer engen Zusammenarbeit erheblich profitieren.

Dieselben Überlegungen treffen auch auf die Justiz zu. Eine unzureichende Vertretung der Minderheitengemeinschaften in der Justiz schwächt das Vertrauen der Minderheiten in das Rechtssystem. Wenn Verbrechen, die Minderheitengemeinschaften überproportional betreffen, nur unzureichend verfolgt werden, wie z.B. Hassverbrechen, die von Angehörigen der Mehrheit an ihnen begangen werden, kann dies ebenso das Vertrauen in das System beeinträchtigen und damit auch dessen abschreckende Wirkung mindern. In multiethnischen Gesellschaften sollte der Staat den Zugang nationaler Minderheiten zur Justiz durch positive Maßnahmen fördern, z.B. indem sichergestellt wird, dass es keine unverhältnismäßigen sozialen und wirtschaftlichen Hindernisse für den Zugang zu Rechtsberatung gibt. Dies sind einige der zentralen Punkte der *Grazer Empfehlungen für Zugang zum Recht und nationale Minderheiten*.⁹

8 OSCE, High Commissioner on National Minorities, Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, Februar 2006, unter: <https://www.osce.org/hcnm/policing-recommendations>.

9 OSCE High Commissioner on National Minorities, The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities & Explanatory Note, November 2017, unter: <https://www.osce.org/hcnm/graz-recommendations>.

Eines der Themen, die im Laufe des Jahres 2019 in Verbindung mit dem Zugang zur Justiz aufgetreten sind, ist die Sprachenfrage, und hierbei insbesondere die Tatsache, dass es Minderheiten nicht möglich ist, offizielle Dokumente und Dienstleistungen in einer Sprache zu erhalten, die sie verstehen – und dies sogar in Fällen, in denen sie eine Sprache sprechen, die in diesem Kontext gesetzlich als Amtssprache anerkannt ist. Der Hohe Kommissar betonte zwar erneut, wie wichtig es für alle gesellschaftlichen Gruppen ist, die Staatssprache zu beherrschen, wies aber auch darauf hin, dass ein Mangel an mehrsprachigem Personal in der Justiz, Fehler bei der Übersetzung und Ungenauigkeiten in den übersetzten Fassungen der Gesetze das Recht aller auf Zugang zur Justiz beeinträchtigen können. Solche Mängel können sich auch negativ auf die Glaubwürdigkeit des Justizsystems auswirken und ein Klima der Rechtsunsicherheit erzeugen, das weitere Spaltungen innerhalb der Gesellschaft begünstigt. An diesem Punkt wird der Zugang zur Justiz, der oft aus der Menschenrechtsperspektive als Teil der Bemühungen um die Einhaltung politisch und rechtlich verbindlicher Menschenrechtsverpflichtungen durch die Staaten behandelt wird, zu einem Bestandteil der Arbeit zur Konfliktprävention und damit relevant für das Mandat des Hohen Kommissars.

2019 führte das Büro mehrere Veranstaltungen zu Themen aus den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Polizeiarbeit durch. In Pristina sprach der Hohe Kommissar auf einer Podiumsdiskussion über den Zugang zur Justiz für Bevölkerungsgruppen, die nicht der Mehrheit angehören, die im Rahmen eines von der EU finanzierten Projekts zur Erhöhung der Kapazitäten von Justiz und Staatsanwaltschaft organisiert wurde. In Kasachstan sprach er auf einer regionalen Veranstaltung über Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften, die sich an die Polizei richtete und in Zusammenarbeit mit der OSZE-Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD) organisiert wurde. In Georgien beteiligte sich das Büro an einem Schulungsmodul zum Thema Hassverbrechen, das vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) organisiert wurde und sich an die Polizei und an Beamte des Innenministeriums richtete.

Historische Narrative und Vermächnisse

Ein weiteres stets wiederkehrendes Thema, das der Hohe Kommissar in der OSZE-Region beobachtet, sind die schädlichen Auswirkungen konkurrierender und konfrontativer historischer Narrative auf die interethnischen Beziehungen. Die Art und Weise, wie Menschen Geschichte verstehen, erinnern und bewerten, ist ein wichtiger Faktor, der das Selbstbild und die Identität einer Gemeinschaft beeinflusst. Wenn sich Menschen an die Vergangenheit erinnern, neigen sie dazu, ihre Leistungen, Siege und Leiden zu glorifizieren und ihrer zu gedenken, während sie die dunkleren Kapitel über die Tragödien und das Leid, das ihr Volk anderen zugefügt hat, zu beschönigen. Das führt dazu,

dass verschiedene Gruppen denselben Ereignissen oft unterschiedliche Bedeutungen zuschreiben. Unterschiede in der Art und Weise, wie Menschen Geschichte sehen und erinnern, können Gesellschaften noch Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte nach den Ereignissen spalten, so auch entlang ethnischer Trennlinien. Joke van der Leeuw-Roord bezeichnet dies als „Spiegel von Stolz und Schmerz“,¹⁰ in dem der Stolz der einen Gruppe den Schmerz der anderen widerspiegelt.

Dem Staat kommt im Umgang mit diesen Themen eine wichtige Rolle zu. Es ist zwar Sache der zentralen oder lokalen Behörden Gedenkfeiern zu erlauben oder zu verbieten, Statuen zu errichten oder zu entfernen, öffentliche Plätze zu benennen oder umzubenennen und zu regeln, wie Geschichte in den Schulen unterrichtet und gelernt wird, doch können diese politischen Entscheidungen in einer Gesellschaft starke Reaktionen hervorrufen und manchmal auch Spannungen schüren und Konflikte auslösen. Angesichts deutlicher Tendenzen zu einer Identitätspolitik, die sich als Folge der zunehmenden Vielfalt unserer Gesellschaften abzeichnen, müssen sich Regierungen umso mehr der Tatsache bewusst sein, dass sie, wenn sie einzelne historische Narrative oktroyieren und alternative Interpretationen in „Erinnerungsgesetzen“ verbieten, eine Linie ziehen, die Gesellschaften über Generationen hinweg spalten kann. Unterschiede in den historischen Interpretationen und der Erinnerungskultur können sich negativ auf die bilateralen Beziehungen zwischen Staaten auswirken, was wiederum Instabilität und Konflikte schürt. Regierungen sollten sich stattdessen darum bemühen, Bedingungen für eine tolerante, inklusive Debatte über historische Erinnerung unter Achtung der Menschenrechte zu schaffen.

Im Laufe des Jahres 2019 vertieften der Hohe Kommissar und sein Büro ihr Verständnis dieser Dynamiken durch den Austausch mit einer Reihe von Partnern, die auf diesem Gebiet tätig sind. So wurde der Hohe Kommissar im März nach Oxford, Vereinigtes Königreich, eingeladen, um bei einem Treffen der Arbeitsgruppe des Projekts „*Contested Histories in Public Spaces*“, das vom *Institute for Historical Justice and Reconciliation* und dem *Salzburg Global Seminar* durchgeführt wird, zu referieren. Bei einem Treffen mit der *New York City Commission on City Art, Monuments, and Markers* während seines Besuchs in den Vereinigten Staaten im Juli 2019 hatte er Gelegenheit, deren Empfehlungen für einen konstruktiven Umgang mit umstrittenen Denkmälern kennenzulernen, der alle bestehenden historischen Narrative reflektiert und respektiert. Diesem Grundsatz folgend, wies der Hohe Kommissar bei zahlreichen Anlässen darauf hin, wie wertvoll es ist, sich konstruktiv mit den verschiedenen Perspektiven in der Geschichte auseinanderzusetzen.

10 Joke van der Leeuw-Roord, A Textbook for Europe: Could the „History of Europe“ Avoid the Traditional European Mirror of Pride and Pain? *Internationale Schulbuchforschung*, 1/1996, Europa/Europe, S. 85-95, unter: https://www.jstor.org/stable/43057019?seq=1#page_scan_tab_contents (eigene Übersetzung).

2019 stellte der HKNM gemeinsam mit dem estnischen Außenministerium die jüngste Erweiterung seiner thematischen Leitlinien und Empfehlungen vor: die *Leitlinien von Tallinn zu nationalen Minderheiten und Medien im digitalen Zeitalter*.¹¹ Estlands Präsidentin Kersti Kaljulaid nahm ebenfalls an der Veranstaltung, die in Tallinn stattfand, teil.

Benannt nach der estnischen Hauptstadt, einer Pionierin in der Nutzung und Förderung digitaler Technologien, gehen die Leitlinien von Tallinn auf die Beobachtung zurück, dass die fundamentalen Veränderungen in der Medienlandschaft während des letzten Jahrzehnts die Möglichkeiten für den Zugang zu einer Fülle unterschiedlicher Inhalte ebenso vervielfacht haben wie die Tools für die individualisierte und interaktive Teilnahme an öffentlichen Debatten. Die Leistungsfähigkeit der Medien, Informationen zu verbreiten und Menschen zu erreichen und zu verbinden, hat exponentiell zugenommen. Dasselbe gilt auch für ihr Potenzial, Konflikte zu entschärfen oder umgekehrt zu entfachen.

Dies ist besonders relevant für heterogene Gesellschaften. In Gesellschaften, in den Minderheiten und Mehrheiten Seite an Seite leben, können die Medien allen Gruppen verbesserte Möglichkeiten bieten, ihre eigene Identität zu entwickeln und unterschiedliche Sichtweisen kennenzulernen. Da die Medien zunehmend grenzüberschreitend agieren, können Minderheiten leicht transnationale Netzwerke bilden, die wiederum eine entscheidende Rolle bei der Erhaltung von Kulturen und Traditionen spielen können. Leider bringen die Medien aber auch Gefahren für Frieden und Stabilität mit sich. Transnationale Netzwerke, an denen über verschiedene Staaten verstreute Minderheiten beteiligt sind, können sich in bilaterale Beziehungen einmischen und diese möglicherweise belasten. Neue Medien bergen die Gefahr politischer Manipulation, und Minderheiten können instrumentalisiert werden. Eine Zunahme von hetzerischer Rhetorik im globalen politischen Diskurs hat zur Ausbreitung fremdenfeindlicher und rassistischer Sprache geführt.

Die Leitlinien von Tallinn appellieren an die Verantwortung und das Interesse der Staaten, sicherzustellen, dass die Medien und die Möglichkeiten, die sie bieten, auf eine Weise genutzt werden, die die Risiken minimiert und die Integration heterogener Gesellschaften fördert. In 37 konkreten Empfehlungen zusammengefasst, kristallisiert sich ein Rezept heraus, das aus einer Mischung aus Mehrsprachigkeit, die die sprachliche Vielfalt in der Gesellschaft widerspiegelt, der Partizipation unterschiedlicher Gruppen, einschließlich Minderheiten, der Produktion und Verbreitung von Medieninhalten und der Zurückhaltung von Staaten bei der Einmischung in die Angelegenheiten anderer Länder besteht.

11 OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age & Explanatory Note*, Februar 2019, unter: <https://www.osce.org/hcnm/tallinn-guidelines>.

Auf den meisten seiner Reisen in Länder der OSZE-Region führte der Hohe Kommissar Gespräche mit den Medien betonte stets, wie wichtig es sei, Minderheitenvertreter in die Medien einzubeziehen, ein breites Spektrum an Informationen anzubieten, Themen zu behandeln, die für Minderheiten von Interesse und Relevanz sind, und Inhalte in Minderheitensprachen zu vermitteln.

Fazit

Da Minderheiten zu einem immer wichtigeren Faustpfand im geopolitischen Spiel werden, können einige grundlegende Prinzipien und Regeln, die für alle gleichermaßen gelten, als wertvolles Instrument zur Verhinderung von Krisen und zum Abbau von Spannungen dienen. Die Arbeit des Hohen Kommissars findet jedoch nicht in einem politischen Vakuum statt und ist auf die kontinuierliche Unterstützung der Teilnehmerstaaten angewiesen. So gesehen sind die Empfehlungen und Leitlinien des HKNM nur dann wirksame Instrumente zur Konfliktprävention, wenn sie Eingang in die Politik der Teilnehmerstaaten finden und entsprechend operationalisiert werden. Leider ist das geopolitische Klima jedoch weit davon entfernt, dem zuträglich zu sein. Unzureichende Investitionen der internationalen Gemeinschaft in kooperative Plattformen verstärken nur die gegenwärtige geopolitische Polarisierung und schwächen die bestehenden Instrumente für gemeinsame Denkansätze, den Dialog und konzentrierte Präventionsmaßnahmen.

Die wichtigste Arbeitsmethode des Hohen Kommissars, die stille Diplomatie, muss daher möglicherweise durch neue Instrumente ergänzt werden. Neue Horizonte müssen erkundet und neue Partnerschaften aufgebaut werden. Stille Diplomatie muss von öffentlichkeitswirksamen Initiativen begleitet werden, die darauf abzielen, die Regierungen und die Öffentlichkeit besser über die wichtigsten Empfehlungen und Leitlinien sowie die vorgeschlagenen politischen Maßnahmen zu informieren und deren Durchführung zu fördern. Es ist ebenso notwendig, Koalitionen mit anderen internationalen Akteuren zu schmieden und zu stärken, u.a. mit den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen und Einrichtungen, die unter Kapitel VIII der VN-Charta operieren, sowie mit der Zivilgesellschaft. Auch das stärkere Engagement von Frauen und jungen Menschen sollte aktiv gefördert werden. Dies ist die Richtung, die der Hohe Kommissar zukünftig einschlagen will. Die größtmögliche Verbreitung bewährter Instrumente, die sich in zahlreichen Kontexten als wirksam erwiesen haben, ist einer der wichtigsten Beiträge des HKNM zur langfristigen Agenda für nachhaltige Entwicklung.

Zentralasien: Herausforderungen und Bedrohungswahrnehmungen in China und der EU

Einführung: China und die EU in Zentralasien

Seit dem Ende des Kalten Krieges ist Zentralasien zunehmend zu einer Bühne für den Wettbewerb und bis zu einem gewissen Grad auch für die Zusammenarbeit zwischen Russland, der EU, China und den Vereinigten Staaten geworden. Als direkter Nachbar von China und Russland, mit großer strategischer und sicherheitspolitischer Bedeutung für beide Länder, sowie als Nachbar der östlichen Nachbarschaft der EU spielt die Region Zentralasien für alle diese Akteure eine wichtige Rolle. Die politische und gesellschaftliche Stabilität der Region sowie ihre wirtschaftliche Entwicklung sind für China, Russland und die EU von entscheidender Bedeutung. Trotz unterschiedlicher Intentionen und Motivationen sind alle beteiligten Akteure daran interessiert, den islamischen Extremismus in der Region einzudämmen, die Bedrohung durch den Terrorismus zu verringern und zu verhindern, dass diese Entwicklungen die Grenzen ihrer Länder überschreiten und Teil der Realität im eigenen Land werden. Die wirtschaftliche, kulturelle und humanitäre Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen Staaten ist ein weiteres gemeinsames Interesse Chinas, der EU und Russlands. Die neuen wirtschaftlichen Chancen, die sich diesen Mächten bieten, hängen ebenso sehr von der Sicherheit und Stabilität der zentralasiatischen Region ab wie von guten und konstruktiven Beziehungen zwischen China, der EU, Russland und Zentralasien. China, Russland und die EU verfolgen ähnliche Ziele, nutzen aber unterschiedliche Methoden, um mit Zentralasien zu interagieren, haben unterschiedliche Einflussmöglichkeiten in der Region und genießen in und unter den zentralasiatischen Staaten unterschiedliche politische und gesellschaftliche Akzeptanz. Die sicherheitspolitischen und sozioökonomischen Beziehungen bieten den Akteuren Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit, von denen nicht nur sie selbst, sondern auch die zentralasiatischen Staaten profitieren könnten. Realistisch betrachtet verfolgen China, Russland und die EU jedoch in erster Linie ihre eigenen Interessen. Einige grundlegende Probleme und politische Meinungsverschiedenheiten zwischen der EU und Russland, mangelndes gegenseitiges Verständnis zwischen der EU und China sowie das fehlende Vertrauen zwischen allen drei Parteien erschweren eine erfolgreiche Zusammenarbeit und können weitere Widersprüche, Konkurrenz und sogar mögliche Konflikte zwischen ihnen im Zusammenhang mit ihren Interessen in Zentralasien provozieren.

Die EU, China und Russland bauen ihre Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten nicht nur auf der Grundlage ihrer Interessen und Ziele in der Region auf, sondern orientieren sich auch an ihren Wahrnehmungen von der Region

ausgehender Bedrohungen. Einige dieser Bedrohungen werden von allen Akteuren gleichermaßen wahrgenommen, während andere für jeden einzelnen spezifisch sind.

Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags stehen die Bedrohungswahrnehmungen Chinas und der EU in Bezug auf Zentralasien. China hat trotz seiner langjährigen historischen Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten erst in den 1990er Jahren begonnen, sich in Zentralasien zu engagieren. China ist in jüngster Zeit in der Region aktiver und präsenter geworden, insbesondere nach der Einführung des „Wirtschaftsgürtels Seidenstraße“ (*Silk Road Economic Belt*, SREB), wie er im Jahr 2013 genannt wurde, der Zentralasien auf dem Weg von China nach Europa durchquert. Die EU war schon immer daran interessiert, ihre Beziehungen zu der Region zu vertiefen und ihre dortige Präsenz zu verstärken. So begann sie in den 1990er Jahren, ihre Verbindungen zu den zentralasiatischen Staaten auszubauen, und rief 2007 die „Zentralasienstrategie der EU“ ins Leben. Trotz allen guten Willens verfügt die EU jedoch nicht über eine fest etablierte Präsenz in Zentralasien und hat ihre Beziehungen zu den Staaten in der Region nicht in dem Maße intensiviert, wie sie es sich gewünscht hätte. Chinas jüngstes Engagement hat das stetig wachsende Interesse Europas an Zentralasien erneut beflügelt und Brüssel in seiner Erkenntnis bestärkt, dass ein größeres Engagement in der Region und eine vertiefte Zusammenarbeit mit China vor Ort überaus wichtig sind. Eine von der Europäischen Kommission am 15. Mai 2019 angenommene Gemeinsame Mitteilung über „Die Europäische Union und Zentralasien: Neue Chancen für eine stärkere Partnerschaft“ sowie die am 17. Juni 2019 vom Rat der Europäischen Union verabschiedeten „Schlussfolgerungen des Rates zur neuen Strategie der EU für Zentralasien“ sind anschauliche Beispiele für dieses Bestreben.

Es lohnt sich, diesen neuen Trend zu einer immer stärkeren wirtschaftlichen Präsenz Chinas und den daraus resultierenden Einfluss in der Region, den zunehmenden Anspruch der EU, sich dort zu engagieren und sichtbar zu sein, sowie einige der konkreten Maßnahmen der EU in dieser Richtung genauer zu analysieren. Die Möglichkeiten für diese beiden Akteure, in Zentralasien zusammenzuarbeiten, hängen nicht nur von ihnen selbst und den von und in Zentralasien geschaffenen Bedingungen ab, sondern auch von ihren Bedrohungswahrnehmungen in der Region. Das Engagement Russlands, sein Einfluss und seine Bedrohungswahrnehmungen im Zusammenhang mit Zentralasien verdienen eine separate Untersuchung. Aufgrund seiner historisch gewachsenen Beziehungen zu Zentralasien und dessen Wahrnehmung als ureigene Einfluss-sphäre ist Russland derzeit zweifellos noch immer die wichtigste und einzige Macht, die entscheidenden politischen, militärischen und sicherheitspolitischen sowie kulturellen Einfluss in der Region hat. Russland übt seine Macht in Zentralasien bilateral und durch Institutionen wie die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und seit einiger Zeit auch durch die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) aus. Obwohl im vorliegenden Beitrag

keine ausführliche Analyse Russlands vorgenommen werden soll, wird dennoch immer wieder auf den „Faktor Russland“ Bezug genommen, da Russlands Rolle im zentralasiatischen Kontext ungleich gewichtiger ist als der Einfluss Chinas oder der EU und von Letzteren auch als solcher anerkannt wird.

China in Zentralasien: Interessen, Image und Bedrohungswahrnehmungen

Zentralasien ist eine strategisch wichtige Region mit gravierenden Auswirkungen auf die Sicherheit der verwundbaren Provinz Xinjiang im Westen Chinas. Gleichzeitig bietet Zentralasien ideale Möglichkeiten für eine wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Umsetzung der Initiative „Neue Seidenstraße“ (*Belt and Road Initiative*, BRI), zu der auch der „Wirtschaftsgürtel Seidenstraße“ gehört, und spielt für China eine wichtige Rolle bei der Energiediversifizierung.¹

Zu Chinas Hauptinteressen in Zentralasien gehören Grenzsicherheit, der Kampf gegen die separatistischen Kräfte „Ostturkestans“, die Energieversorgung, wirtschaftliche Interessen, geopolitische Sicherheit sowie die erfolgreiche Weiterentwicklung der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ). All diese Interessen sind miteinander verbunden und beeinflussen sich gegenseitig. Auch wenn alle diese Faktoren für die chinesische Außenpolitik von großer Bedeutung sind, ist ihre Rolle in der Außenpolitik nicht festgelegt, d.h. zu unterschiedlichen Zeiten spielen bestimmte Faktoren eine wichtigere Rolle als andere. Gleichzeitig sind Grenzsicherheit, geopolitische Sicherheit und die Entwicklung der SOZ Teil der chinesischen Sicherheitsstrategie in Zentralasien. Seit der Auflösung der Sowjetunion befindet sich China in einem Prozess der Entwicklung und Anpassung seiner Interessen in Zentralasien, der bis heute noch nicht abgeschlossen ist. Bis 2001 nahm China Zentralasien in keinerlei Hinsicht als Bedrohung wahr, weshalb die Region auch nicht zu Pekings außenpolitischen Prioritäten gehörte. Zentralasien wurde seinerzeit als stabil und sicher betrachtet. 2001 änderte sich die Lage, und Sicherheitsfragen begannen in Chinas Zentralasienpolitik eine größere Rolle zu spielen, wobei der Schwerpunkt auf der Bekämpfung von Terrorismus, religiösem Extremismus, Separatismus, Drogenhandel und illegaler Migration lag. Im selben Jahr wurde die SOZ gegründet, die aus den „*Shanghai Five*“ (China, Russland, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan) hervorging. Ihre Aufgabe bestand darin, Antworten auf die genannten Sicherheitsfragen zu finden und die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Mitgliedstaaten zu fördern. Erwähnenswert ist dabei, dass Zentralasien in der chinesischen Außenpolitik zwar einen wichtigen Platz einnimmt, jedoch nicht zur obersten Priorität werden kann, da die

1 Vgl. Guo Junping/Xu Tao/Hu Aijun, *Dangqian zhongguo zai zhongya diqu mianlin de anquan tiaozhan ji zhengce sikao* [Chinas aktuelle sicherheitspolitische Herausforderungen und politische Erwägungen in Zentralasien], in: *Heping yu fazhan* [Frieden und Entwicklung] 6/2014, S. 43-50, hier: S.44.

Region keine Großmacht ist und in der Weltpolitik keine entscheidende Rolle spielen kann. Zentralasien ist Chinas strategischer Hinterhof und hat für China eine unterstützende Funktion.²

Trotz des turbulenten und unberechenbaren Sicherheitsumfelds außerhalb Zentralasiens gehen chinesische Analysten davon aus, dass in keinem der zentralasiatischen Staaten eine militärische Intervention von außen droht, sondern dass die größten Bedrohungen ihren Ursprung in Zentralasien selbst und in den „Hotspots“ in seiner unmittelbaren Umgebung haben. Eine Reihe von Faktoren haben neue Konflikte hervorgerufen und bestehende Konflikte verschärft, was zu einem strukturellen Ungleichgewicht in den lokalen Gesellschaften geführt und Tendenzen in Richtung Radikalisierung und Extremismus begünstigt hat. Zu diesen Faktoren gehören das autoritäre politische System in den zentralasiatischen Staaten, die Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten, das Scheitern der wirtschaftlichen Transformation, das zu wirtschaftlicher Ungleichheit geführt hat, die schwache wirtschaftliche Entwicklung in den ländlichen Gebieten, erhebliche Unterschiede in der Entwicklung der Region und zwischen den Ländern sowie der Verlust von Arbeitsplätzen. Mit anderen Worten: Die Sicherheitsherausforderungen in Zentralasien sind nicht traditioneller Natur und gehen auf eine tiefere sozioökonomische Ebene zurück.³

Zentralasien stellt für China gegenwärtig in mindestens sechs Kategorien eine Herausforderung dar.⁴

Erstens: Der Wandel der chinesischen Außenpolitik gegenüber Zentralasien ist eine Herausforderung, die von China selbst und der Definition seiner Interessen und Prioritäten in der Region ausgeht.

Zweitens: Neben den Veränderungen im äußeren Umfeld ändern sich auch die politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Prioritäten der zentralasiatischen Staaten, was sich in den Prioritäten für die multilaterale Zusammenarbeit und innerhalb multilateraler Institutionen,⁵ aber auch auf bilateraler Ebene widerspiegelt. Das bedeutet, dass sich Herausforderungen sowohl aus der sich verändernden Situation in Zentralasien als auch aus der Außenpolitik der zentralasiatischen Staaten gegenüber China ergeben. Gleichzeitig resultieren wichtige Sicherheitsbedrohungen für China im Zusammenhang mit Veränderungen in der Region aus der mangelnden Fähigkeit der zentralasiatischen Staaten, auf Gefahrensituationen und Probleme bei der Grenzkontrolle zu reagieren. Dies gilt insbesondere für die Grenzgebiete Kasachstans, Kirgisistans und Tadschikistans, die an den politisch und sicherheitspolitisch sensiblen Nordwesten Chinas angrenzen. Dies wird unweigerlich grenzüberschreitende

2 Zur Rolle Zentralasiens in den außenpolitischen Prioritäten Chinas siehe ausführlicher: Zhao Huasheng, *Zhongguo de zhongya wajiao* [Chinas Zentralasiaendiplomatie], Peking 2008.

3 Vgl. Sun Zhuangzhi, *Dangqian zhongya diqu anquan xingshi ji qi dui zhongguo de yingxiang* [Die aktuelle Sicherheitslage in Zentralasien und ihre Auswirkungen auf China], Aisixiang 2017.

4 Zu den fünf ersten Faktoren siehe ausführlicher: Zhao, a.a.O. (Anm. 2), S. 51-53.

5 Vgl. Sun, a.a.O. (Anm. 3).

Auswirkungen haben, die die soziale Stabilität von Chinas nordwestlicher Grenze beeinträchtigen.⁶

Drittens: Eine weitere Gruppe von Herausforderungen ergibt sich aus den Beziehungen zwischen den Großmächten in der Region, vor allem der China-Russland-Achse. Aus geopolitischer Perspektive ist die Sicherheitslage in Zentralasien uneinheitlich und wechselseitig restriktiv. Die Region ist ein „Schlachtfeld“ verschiedener Großmächte, die jeweils eigene Interessen in der Region verfolgen und die wachsende chinesische Präsenz und Chinas zunehmenden Einfluss als Bedrohung für sich wahrnehmen. Sie versuchen, ein Gegengewicht zu China zu bilden und seinen Einfluss zu reduzieren. Die von Russland geführten wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Integrationsprozesse und -mechanismen, darunter die OVKS und die EAWU, schließen China aus und schränken somit Chinas Optionen für eine Zusammenarbeit ein.⁷ Von allen beteiligten Mächten hat Russland den größten Einfluss auf China in Zentralasien. Moskau und Peking verfolgen gemeinsame Interessen und stehen in Konkurrenz zueinander. Beide betonen immer wieder, dass ihre beiden Länder wichtige strategische Partner sind und sich ihre bilateralen Beziehungen nach wie vor hervorragend entwickeln. Die Wirklichkeit sieht allerdings ganz anders aus. In vielen Bereichen herrschen auf beiden Seiten Misstrauen und Feindseligkeiten. Unmittelbar nach der Ankündigung der BRI betrachtete Russland diese als Zeichen der Rivalität im postsowjetischen Raum und zwischen der BRI und der EAWU. Pekings Initiative untergrub Moskaus Ambitionen, als Brücke zwischen Ost und West auf dem eurasischen Kontinent zu fungieren. Die ungünstige wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Lage in Russland ließ in Kombination mit den westlichen Sanktionen gegen Russland Moskau – ob gewollt oder ungewollt – näher an Peking heranrücken. Russland blieb lediglich China als einzige Großmacht, die noch auf seiner Seite stand, was Russland China gegenüber in eine relativ verwundbare und abhängige Position brachte. 2015 unterzeichneten Russland und China eine Erklärung über eine „größere Eurasische Partnerschaft“ (*Greater Eurasian Partnership*) mit dem Ziel, die BRI und die EAWU zu synchronisieren. Die Bezeichnung wurde im Laufe der Zeit mehrfach geändert: 2016 in „umfassende eurasische Partnerschaft“ (*Comprehensive Eurasian Partnership*)⁸ und 2017 in „eurasische Wirtschaftspartnerschaft“ (*Eurasian Economic Partnership*).⁹ Die eurasische Partnerschaft war für beide Seiten eine taktische Posi-

6 Vgl. Sun Guo/Xu/Hu, a.a.O. (Anm. 1), S. 46.

7 Vgl. Sun, a.a.O. (Anm. 3).

8 Vgl. Nadège Rolland, A China-Russia Condominium over Eurasia, in: *Survival* 1/2019, S. 7-22.

9 Vgl. Li Yongquan, The greater Eurasian partnership and the Belt and Road Initiative: Can the two be linked?, in: *Journal of Eurasian Studies* 2/2018, S. 94-99, hier: S. 97, unter: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1879366518300198?token=814930E846527952B98B60A8CD1622CF9CAA708862699D33DCD6CA526574A423ACB8C30C0D891899B2AF685F0BD75FE>.

tion, bei der Russland hoffte, wirtschaftlich und geopolitisch von der Zusammenarbeit zu profitieren.¹⁰ Nach der Unterzeichnung eines Abkommens über die Verschmelzung der EAWU und der BRI sprach Russland nicht länger von einer Rivalität mit China – zumindest vorläufig. China wiederum betont nach wie vor, dass die bilaterale Zusammenarbeit mit Russland entscheidend für den Erfolg der BRI sei und bemüht sich um eine Stärkung der Partnerschaft innerhalb der BRI. Gleichzeitig fordert China Stabilität und Transparenz in seinen Beziehungen zu Russland.¹¹ China akzeptiert Russlands Rolle als Anbieter und Garant von Sicherheit in Zentralasien und betrachtet Russland als führend in Bezug auf die Sicherheit in der Region.¹² Die Konzepte hinter der BRI und der EAWU sind ziemlich unterschiedlich, jedoch nicht unvereinbar: Die Komplementarität und Inklusivität der BRI bedeutet, dass die EAWU in die BRI integriert werden kann.¹³ Ein weiteres Beispiel für eine solche Komplementarität und Inklusivität ist Kasachstans eigenes staatliches Programm zur Infrastrukturentwicklung „*Nurly Schol*“ („Strahlender Weg“), das 2016 in die BRI integriert wurde.¹⁴

Viertens: Eine weitere Kategorie der Herausforderungen betrifft Afghanistan. Afghanistan ist ebenfalls ein Ausgangspunkt von Sicherheitsbedrohungen wie z.B. religiösem Extremismus, internationalem Terrorismus und grenzüberschreitendem Drogenhandel in Zentralasien. Es liegt im wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interesse Chinas, Frieden, Stabilität und den Wiederaufbau in Afghanistan durch Wirtschaftshilfen und multilaterale politische Beteiligung zu fördern.¹⁵

Fünftens: Die reibungslose und erfolgreiche Weiterentwicklung der SOZ ist für China besonders wichtig, da sie einer der Mechanismen ist, mit denen China seinen wirtschaftlichen Einfluss in Zentralasien auf multilateraler Basis geltend macht. Zudem ist die SOZ das einzige Forum, in dem China, Russland und die zentralasiatischen Staaten zur Erörterung von Sicherheitsfragen im institutionalisierten Rahmen zusammenkommen.

10 Vgl. Sebastien Peyrouse, The Evolution of Russia's Views on the Belt and Road Initiative, in: Asia Policy 24/2017, S. 96-102, hier: S. 96.

11 Vgl. Hu Biliang/Liu Qingjie/Yan Jiao, Adding „5 + 1“ to China's Belt and Road Initiative, Eastasiaforum, 25. Oktober 2017, unter: <https://www.eastasiaforum.org/2017/10/25/adding-5-1-to-chinas-belt-and-road-initiative/>.

12 Vgl. Sun, a.a.O. (Anm. 3).

13 Zu den Vorteilen einer Verbindung zwischen der EAWU und dem „Wirtschaftsgürtel Seidenstraße“ (*Silk Road Economic Belt*, SREB) vgl. ausführlicher: Konstantin Syroežkin, Sopražženje EAES i EPŠP [Die Verbindung von EAWU und SREB], in: Strategija i Politika 2/2016, S. 37-55.

14 Vgl. Rashmini Koparkar, Belt and Road Initiative: Implications for Central Asia, Vivekananda International Foundation, 14. Juni 2017, unter: <https://www.vifindia.org/article/2017/june/14/belt-and-road-initiative-implications-for-central-asia>.

15 Vgl. Luo Yingjie, Zhongya anquan xingshide bianhua ji qi yingxiang [Veränderungen der Sicherheitslage in Zentralasien und ihre Auswirkungen], in: Guoji anquan yanjiu [Internationale Sicherheitsstudien] 2/2016, S. 13-124, hier: S. 124.

Sechstens: Die wirtschaftlichen Bedrohungen und Herausforderungen nahmen nach der Vertiefung der Beziehungen zwischen China und den zentralasiatischen Staaten, insbesondere nach dem Start der BRI, zu. Chinesische Wirtschaftsinteressen sind in Zentralasien spürbaren Bedrohungen ausgesetzt. China ist einer der größten Investoren und Handelspartner der zentralasiatischen Staaten und in der zentralasiatischen Region sind zahlreiche chinesische Unternehmen ansässig. Die finanzielle und persönliche Sicherheit der chinesischen Bürger, die in Zentralasien wohnen und arbeiten, ist daher für Investitionsprojekte, die Infrastruktur, den Energiesektor und die Industrie von zentraler Bedeutung. China reagiert empfindlich auf politische Unruhen in diesen Ländern, da sie für China zu großen finanziellen Verlusten führen, wie es z.B. bei den politischen Unruhen in Kirgisistan der Fall war. Ein weiterer Punkt, der Peking Sorge bereitet, ist die Gefahr eines Kreditrisikos. China ist einer der größten Gläubiger in Zentralasien und hat zahlreiche Kredite vergeben, jedoch birgt die schwache Wirtschaftslage in der Region Risiken.¹⁶ Auch die Möglichkeit angespannter Beziehungen zwischen den zentralasiatischen Staaten, die zu Instabilität und Unsicherheit in der Region führen könnten, ist für die wirtschaftliche Sicherheit Chinas von großer Bedeutung. Beispielsweise sind Turkmenistan und Tadschikistan Ursprungs- bzw. Transitland der Gas-Pipeline von Zentralasien nach China, sodass Konflikte zwischen ihnen und mit Usbekistan deren erfolgreichen Betrieb und die Sicherheit von Chinas Investitionen in Zentralasien im Allgemeinen gefährden.¹⁷ Gleichzeitig spielt die Wahrnehmung einer von China ausgehenden Bedrohung in den zentralasiatischen Staaten eine entscheidende Rolle für Chinas wirtschaftlichen Erfolg in der Region. Die Risikowahrnehmung der zentralasiatischen Länder beruht auf der Unvorhersehbarkeit des Erfolgs der BRI, der Ungewissheit hinsichtlich der wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen in China selbst und der Möglichkeit chinesischer Unternehmen in Zentralasien, aufgrund der Verschuldung zunehmend Druck auszuüben. Große Risiken werden im Zusammenhang mit der Arbeitsmigration, dem Mangel an Arbeitsplätzen für die lokale Bevölkerung, insbesondere in Kirgisistan, der Instabilität der lokalen Währungen sowie der Umweltverschmutzung gesehen.¹⁸ Wirtschaftlich und finanziell hat Kirgisistan die größten Schulden bei China. Der Staat ist bereits stark von China abhängig und hat in der Zusammenarbeit mit China kaum noch Spielraum für eigene Entscheidungen. Gleichzeitig kann Kirgisistans Hauptanliegen, die Beschäftigungsmöglichkeiten für die lokale Bevölkerung zu erhöhen, nicht durch die BRI erfüllt werden. Die größten Sorgen hängen daher mit den enormen Kreditsummen zusammen, die die zentralasiatischen Länder in eine Schuldenfalle treiben und zu einem Zustrom chinesischer Arbeitskräfte führen könnten. Darüber hinaus besteht die Sorge, dass das generelle Erstarken Chinas und die

16 Vgl. Sun, a.a.O. (Anm. 3).

17 Vgl. Luo, a.a.O. (Anm. 15).

18 Vgl. Marlene Laruelle (Hrsg.), *China's Belt and Road Initiative and Its Impact in Central Asia*, Washington, D.C., 2018.

zunehmende Sichtbarkeit seines wirtschaftlichen Einflusses in Zentralasien unweigerlich dazu führen werden, dass China sich zum Sicherheitsgaranten in Zentralasien entwickelt.¹⁹ Die Regime in zentralasiatischen Staaten und insbesondere das hohe Maß an Korruption stellen eine erhebliche Gefahr für das wirtschaftliche Engagement Chinas in der Region dar. Die Entscheidungsprozesse in Zentralasien sind nicht transparent, und es ist schwer nachzuweisen, auf welchen Bedingungen die BRI-Projekte beruhen, ob sie lokale Inhalte aufweisen oder ob sie unilateral vorgegeben werden.²⁰

Diesen wichtigen sicherheitspolitischen, politischen und wirtschaftlichen Bedrohungen können noch einige soziokulturelle Bedrohungen hinzugefügt werden, die auf Chinas Image in Zentralasien, die Wahrnehmungen und die unterschiedliche Akzeptanz der chinesischen Kultur, des chinesischen Lebensstils, des soziopolitischen Systems und des Modells wirtschaftlicher Entwicklung innerhalb der Gesellschaften zentralasiatischer Länder zurückzuführen sind.

Es gibt viele Gründe dafür, warum die zentralasiatischen Staaten ein stärkeres Engagement Chinas in der Region ablehnen. Dazu gehören ein gewisses Misstrauen gegenüber China, das u.a. auf ein mangelndes Verständnis seiner Ziele, Beweggründe und Kultur, gepaart mit dem Fehlen offizieller chinesischer Dokumente über seine Ziele, seine Verhaltensnormen oder die wesentlichen Prinzipien der BRI, die mangelnde Berücksichtigung lokaler Interessen und Risiken in der Region und eine bestehende Sinophobie zurückgeht. Interessanterweise sind Sinophobie und Sinophilie in Zentralasien eng miteinander verwoben und oftmals legen ein- und dieselben Personen je nachdem, um welches Thema es geht, beides an den Tag.²¹ Auch Kultur, Sprache, Religion, Traditionen und Lebensweise sollten nicht unterschätzt werden. Es besteht ein Ungleichgewicht zwischen den starken Beziehungen von Staat zu Staat und den eher schwachen Beziehungen zwischen den Bevölkerungen und den Einstellungen zueinander. Die Menschen in Zentralasien sind zwar Nachbarn Chinas, wissen jedoch nicht viel über China, seine Kultur und seine Traditionen. Dies ist vor allem auf die lange Zeit des Austauschs mit dem Russischen Kaiserreich und später mit der Sowjetunion zurückzuführen. Sie bewundern China weder in kultureller noch in politischer Hinsicht und betrachten das chinesische Modell weder politisch noch kulturell als Alternative zu ihrem eigenen. Zum Teil erklärt sich dies aus der breiteren Akzeptanz Russlands in diesen Gesellschaften.²²

In den zentralasiatischen Gesellschaften ist das Interesse an China nicht kultureller Natur, sondern hängt vielmehr mit den sozioökonomischen Fortschritten

19 Vgl. Koparkar, a.a.O. (Anm. 14).

20 Vgl. ebenda.

21 Vgl. Sébastien Peyrouse, *Discussing China: Sinophilia and Sinophobia in Central Asia*, in: *Journal of Eurasian Studies* 7/2016, S. 14-23.

22 Vgl. Sheng Rui, *Yidai yilu zhanlüe xia zhongguo he zhongya guojia hezuo zhong de jiyu yu tiaozhan* [Chancen und Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen China und den zentralasiatischen Ländern im Rahmen der Initiative „Neue Seidenstraße“], in: *Journal of Shandong Youth University of Political Science*, Mai 2017, S. 28-32, hier: S. 30.

und außenpolitischen Entscheidungen Chinas zusammen. In den Medien und in den zentralasiatischen Gesellschaften sind migrationsfeindliche Stimmungen und antichinesische Ressentiments weitverbreitet, vor allem in Kirgisistan, wo das Problem chinesischer Arbeitsmigranten besonders akut ist. Hierbei ist anzumerken, dass die Verantwortung dafür nicht allein bei China liegt, das in der Tat lieber seine eigenen Arbeiter einstellt und den Bedarf der lokalen Bevölkerung an Arbeitsplätzen vernachlässigt. Die zentralasiatischen Regierungen sind auch dafür verantwortlich, dass sie keine offiziellen, transparenten und zugänglichen Daten über Arbeitsmigranten in ihren Ländern zur Verfügung stellen, was die Bedenken noch verstärkt und zu Übertreibungen in Medienberichten und in der öffentlichen Meinung führt. Die zentralasiatischen Regierungen begehen den Fehler, gar nicht erst zu versuchen, Arbeitsmigranten in die lokalen Gesellschaften zu integrieren. Und anstatt sich den Problemen offen und direkt zu stellen, kehren sie das Thema unter den Teppich, damit es weniger sichtbar ist.²³ Darüber hinaus wird China oftmals in die politischen Auseinandersetzungen in Zentralasien hineingezogen, was es zum Opfer innenpolitischer Rivalitäten macht. In solchen Fällen wird China oftmals eher mit Misstrauen als mit Lob bedacht, was dem Ansehen Chinas insgesamt schadet.²⁴

Die EU in Zentralasien: Interessen und Bedrohungswahrnehmungen

Wie bereits in der Einführung erwähnt, haben die EU und China ein ähnliches Interesse daran, die Sicherheit und Stabilität in Zentralasien zu wahren und seine wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Dennoch unterscheiden sich die Vorgehensweisen der beiden Akteure in der Region ebenso wie einige ihrer Bedrohungswahrnehmungen und die damit verbundenen Herausforderungen. Ebenso wie China hat auch die EU ihre Beziehungen mit den zentralasiatischen Staaten Anfang der 1990er Jahre aufgenommen und damit begonnen, sie zu vertiefen. 2007 verabschiedete die EU ihre erste Zentralasienstrategie. Seitdem hebt die EU stets hervor, wie wichtig es ist, die Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten zu stärken und europäische Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung und Menschenrechte in der Region zu fördern. Gleichzeitig räumt sie auch immer wieder ein, dass nicht viel unternommen wurde, um diese Ziele zu erreichen, insbesondere im Bereich Menschenrechte.²⁵ Trotz ihrer Ziele hat die EU im Auftrag ihrer Mitgliedstaaten

23 Vgl. Laruelle, a.a.O. (Anm. 18), S. 152.

24 Vgl. Zhao Huasheng, Xingxiang jianshe: zhongguo shenru zhongya de bijing zhilu [Imagebildung: Die einzige Möglichkeit für China, in Zentralasien stärker Fuß zu fassen], in: Xinjiang shifan daxue xuebao (zhexue shehui kexue ban) [Journal of Xinjiang Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)] 4/2015, S. 65-75, hier: S. 69.

25 Vgl. Jos Boonstra/Tika Tsertsvadze, Implementation and review of the European Union-Central Asia Strategy: Recommendations for EU action, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, Januar 2016, S. 4, unter: <https://www.>

ein relativ begrenztes Interesse an der Region und verfügt dementsprechend auch nur über begrenzte Ressourcen für die Umsetzung ihrer Ideen und Vorstellungen in die Praxis. Die EU nimmt eine eher passive Haltung ein und reagiert nur dann, wenn sie Sicherheitsbedrohungen wahrnimmt, die von Zentralasien ausgehen oder dort ihren Ursprung haben. Ähnlich wie chinesische Experten schlagen auch europäische Experten vor, die Interaktionen zwischen den wichtigsten Akteuren in Zentralasien vor dem Hintergrund globaler Entwicklungen und geopolitischer Veränderungen zu betrachten. Bei der Überarbeitung der Zentralasienstrategie der EU im Jahr 2012 war die Rolle Afghanistans von besonderer Bedeutung. Die Lage änderte sich 2014, als die EU begann, ihrem Verhältnis zu Russland in Zentralasien und den weitreichenderen Folgen des Krieges in der Ukraine mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Die daraus resultierende Verschlechterung der Beziehungen zwischen Russland und der EU hat dazu geführt, dass bei drängenden Problemen wie Terrorismus und Drogenhandel keine Zusammenarbeit mehr möglich ist.²⁶

Die langfristigen Ziele der EU sind weniger deutlich sichtbar als Reaktionen auf akute geopolitische Veränderungen. Dies lässt sich zum Teil damit erklären, dass die EU im Gegensatz zu China Zentralasien nicht als strategische und geopolitische Priorität ansieht.²⁷ Auch die geographische Entfernung von der Region sollte nicht unterschätzt werden. Zentralasien ist relativ weit von der EU entfernt und es gibt keine gemeinsamen Grenzen. Solange die zentralasiatische Region stabil ist und keine Bedrohung für die EU oder ihre dortigen Interessen darstellt, wird die EU in dieser Hinsicht nicht viel unternehmen. Beispielsweise wurde 2014 sogar der Posten eines EU-Sonderbeauftragten für Zentralasien abgeschafft; er wurde allerdings 2015 wiedereingerichtet, als die EU trotz einiger Verbesserungen der Strategie aus dem Jahr 2007 in der Region immer noch kaum wahrgenommen wurde. Zudem blieben bei den Anpassungen der Strategie im Jahr 2015 die Sichtweisen der Zivilgesellschaft unberücksichtigt,²⁸ was das eher schwache Engagement der EU in der Region deutlich macht.

Ein weiterer wichtiger Faktor und gleichzeitig eine Herausforderung für das Engagement der EU in Zentralasien ist das mangelnde Interesse auf Seiten der zentralasiatischen Staaten. Deren Unfähigkeit, den hochrangigen politischen und sicherheitspolitischen Dialog zwischen der EU und Zentralasien aus dem Jahr 2013 zu institutionalisieren, sowie die Absage eines geplanten zweiten Treffens in Tadschikistan im Jahr 2014²⁹ zeigen dies deutlich. Seit 2015 finden

europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA%282016%29535019.

26 Vgl. Michal Romanowski, *The EU in Central Asia: The regional context*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, Januar 2016, unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA\(2016\)535020](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA(2016)535020)

27 Vgl. Boonstra/Tsertsvadze, a.a.O. (Anm. 25), S. 5.

28 Vgl. ebenda, S. 4.

29 Vgl. ebenda, S. 5.

jedoch regelmäßig Treffen des hochrangigen politischen und sicherheitspolitischen Dialogs statt, das letzte am 28. Mai 2019 in Brüssel, zu dem Afghanistan als besonderer Gast eingeladen war. Für die EU und Zentralasien war dies ein besonderes Treffen, da die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und die Europäische Kommission am 15. Mai eine Gemeinsame Mitteilung über „Die EU und Zentralasien: Neue Chancen für eine stärkere Partnerschaft“ verabschiedet hatten. Beide Seiten erörterten wichtige Themen wie Grenzmanagement, den Kampf gegen den illegalen Drogenhandel, die Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus und der Verhütung von gewalttätigem Extremismus, die Zusammenarbeit bei neuen Sicherheitsherausforderungen wie hybriden Bedrohungen und die Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich Konnektivität zwischen Europa und Asien, um sicherzustellen, dass diese nachhaltig, offen und regelbasiert ist.³⁰ Seit ungefähr 2017 hat die EU ihre Aktivitäten in Bezug auf Zentralasien intensiviert. Die Erarbeitung einer neuen EU-Strategie für Zentralasien begann 2017 und wurde im Juni 2019 abgeschlossen. Aber auch wenn der Transformationsprozess in Zentralasien – insbesondere Usbekistans allmähliche Öffnung und zunehmende Bereitschaft zu einer verstärkten Zusammenarbeit und zum Austausch mit der EU seit 2016³¹ – ein aktiveres Engagement der EU in der Region begünstigt, beantwortet dies nicht hinreichend die Frage, warum die EU ihre Außenpolitik gegenüber Zentralasien neu ausgerichtet hat. Der wichtigste Faktor, der in der neuen Zentralasienstrategie zwar nicht direkt erwähnt wird, in der EU jedoch Besorgnis ausgelöst und sie zu der Erkenntnis gebracht hat, dass eine stärkere Präsenz in Zentralasien und engere Beziehungen zu den Staaten in der Region unabdingbar sind, ist Chinas BRI und ihre Umsetzung sowohl in Zentralasien als auch in der EU selbst. Die EU sieht nicht nur wirtschaftliche, sondern auch politische Bedrohungen durch Chinas Engagement in Zentralasien und in der EU. Brüssel betrachtet die Nichteinmischung Chinas in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten und die fehlende politische Konditionalität bei der Gewährung von Krediten und Hilfeleistungen eher kritisch, da dies als indirekte Unterstützung undemokratischer Regime gewertet werden könnte. Auch könnten mangelnde Transparenz und fehlende Informationen bezüglich Chinas Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen Staaten – sowohl auf chinesischer als auch auf zentralasiatischer Seite – auf verborgene politische Motive und Bedingungen hindeuten. Es gibt die Ansicht, dass Chinas aktive Rolle in der EU im Rahmen der BRI und seine Aktivitäten im Zusammenhang mit der BRI China eine Grundlage für die Beeinflussung der EU-Politik verschafft haben. Das war zum Beispiel

30 Vgl. European Union External Action Service, The EU and the countries of Central Asia and Afghanistan hold High-level Political and Security Dialogue, Brüssel, 28. Mai 2019, unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/63320/eu-and-countries-central-asia-and-afghanistan-hold-high-level-political-and-security-dialogue_en.

31 Vgl. Martin Russell, The EU's new Central Asia strategy, European Parliament, European Parliamentary Research Service, Januar 2019, S. 2 und 11, unter: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2019\)633162](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)633162).

2017 der Fall, als Griechenland eine Erklärung der EU beim Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen blockierte. Im selben Jahr weigerte sich Ungarn, ein gemeinsames Schreiben zu unterzeichnen, in dem die mutmaßliche Folterung inhaftierter Rechtsanwälte in China verurteilt wurde.³² Dieses Unvermögen der EU, in internationalen Organisationen gemeinsame Erklärungen abzugeben, sowie der Verstoß einiger Mitgliedstaaten gegen den EU-Konsens in internationalen Fragen stellen für Brüssel besorgniserregende Tendenzen dar. In der Vergangenheit hatte die EU zu vielen China betreffenden Themen, darunter die BRI, die Menschenrechtslage und das Südchinesische Meer, keine einheitliche Position. Die im September 2018 angenommene Entschließung des Europäischen Parlaments zum Stand der Beziehungen zwischen der EU und China betont jedoch, wie wichtig es für die EU ist, in ihren Beziehungen zu China mit einer Stimme zu sprechen. Die Teilnahme am Kooperationsformat 16+1 (16 mittel- und osteuropäische Staaten, darunter elf EU-Mitgliedstaaten, plus China) sollte dies ermöglichen.³³

Versucht man, eine Parallele zwischen den oben analysierten Herausforderungen und Bedrohungswahrnehmungen Chinas im Zusammenhang mit Zentralasien und denen der EU zu ziehen, stellt man fest, dass Letztere in ähnliche Kategorien eingeteilt werden können.

Erstens betreffen die Herausforderungen die EU-Politik gegenüber Zentralasien, genauer gesagt, die Formulierung der Politik auf EU-Ebene und ihre konsequente Umsetzung vor Ort. Die Fähigkeit, mit einer Stimme und im gemeinsamen Interesse zu sprechen, spielt hier eine wichtige Rolle. Für die EU ist es von entscheidender Bedeutung, ihre Politik und ihr Vorgehen zwischen ihren Institutionen und Mitgliedstaaten zu koordinieren, um die Probleme und Risiken zu vermeiden, die durch Doppelarbeit und Ineffizienz entstehen.³⁴

Zweitens hängt die Herausforderung für das Engagement der EU in der Region auch von ihrer Akzeptanz in den zentralasiatischen Staaten ab. Wie bereits erwähnt, begrüßen die zentralasiatischen Staaten, wenn auch erst seit Kurzem, das Engagement der EU in der Region sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus politischer Perspektive als Gegengewicht zu Russland und China. Die EU ist in Zentralasien auch mit Blick auf ihre Sprachen, ihre Literatur, ihre Kultur, ihre Bildung und ihre Lebensart populär.

Drittens sind die Beziehungen und die Interaktion zwischen den Großmächten in der Region für die EU in Zentralasien ebenso wichtig wie für China. Die

32 Vgl. Erik Brattberg/Etienne Soula, Europe's Emerging Approach to China's Belt and Road Initiative, Carnegie Endowment for International Peace, 19. Oktober 2018, unter: <https://carnegieendowment.org/2018/10/19/europe-s-emerging-approach-to-china-s-belt-and-road-initiative-pub-77536>.

33 Vgl. Gisela Grieger, State of play of EU-China relations, European Parliament, European Parliamentary Research Service, Januar 2019, S. 3, unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2019\)633149](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)633149).

34 Vgl. Anna Gussarova/Māris Andžāns (Hrsg.), Political and security relations. Mapping EU-Central Asia relations, SEnECA Policy Paper, Nr. 1, September 2018, S. 3, unter: https://www.seneca-eu.net/wp-content/uploads/2019/01/SEnECA_Policy_Paper_01_2018.pdf.

bereits erwähnten Beziehungen zwischen der EU und Russland sind entscheidend für das Ausmaß des Engagements der EU in Zentralasien, da die EU, ebenso wie China, Russland als den Staat mit dem größten Einfluss in der Region anerkennt. So ist beispielsweise Kirgisistan mit seinen Demokratisierungsbemühungen für die EU politisch wichtig. Jedoch hat Russland sehr großen Einfluss in Kirgisistan, was das Land zu einem Schlachtfeld machen könnte, wenn sich die Beziehungen der EU zu Russland verschlechtern sollten.³⁵

China stellt für die EU eine relativ neue Herausforderung dar, vor allem mit Blick auf das Engagement und die Zusammenarbeit im Rahmen von Konnektivitätsprojekten zwischen Europa und Asien, die in jüngster Zeit zu einer Priorität der EU geworden sind. Die EU veröffentlichte ihre EU-Asien-Konnektivitätsstrategie, deren Hauptaugenmerk auf Nachhaltigkeit und Transparenz in der zukünftigen Zusammenarbeit der EU mit allen Partnern in Asien liegt, im September 2018, kurz vor dem Asien-Europa-Treffen (*Asia-Europe Meeting*, ASEM) im Oktober 2018. Die Strategie beruht auf den Prinzipien einer nachhaltigen, umfassenden und auf Regeln basierenden Konnektivität.³⁶ Die EU legt einen Schwerpunkt auf die Unterstützung des Bildungsaustauschs, vor allem durch das Austauschprogramm Erasmus+ und das CAREN-Projekt (*Central Asian Research and Education Network*), sowie auf die Hilfe beim Abbau von Handelsbarrieren. Dennoch finden ihre Aktivitäten nicht die gleiche Aufmerksamkeit wie Chinas BRI.³⁷ Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini präsentierte die Vorstellung der EU von Konnektivität im September 2018. Für Europa ist Konnektivität die „physische und nicht-physische Infrastruktur, durch die Waren, Dienstleistungen, Ideen und Menschen ungehindert fließen können“.³⁸ Als Antwort auf die mit der BRI verbundenen Bedenken betont die EU auch „die Notwendigkeit einer transparent gelenkten, nachhaltigen Konnektivität, die wirtschaftlich tragfähig und gut für die Umwelt ist und die Partnerländer nicht mit unüberschaubaren Schulden zurücklässt“.³⁹ Darin ist leicht eine Kritik an und eine Reaktion auf Chinas BRI zu erkennen. Auch wenn die Konnektivitätsstrategie

35 Vgl. Boonstra/Tsertsvadze, a.a.O. (Anm. 25), S. 7.

36 Vgl. Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank, Förderung der Konnektivität zwischen Europa und Asien – Elemente einer EU-Strategie, Brüssel, 19. September 2018, insbesondere S. 2-4, unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0031&from=EN>.

37 Vgl. Martin Russell, *Connectivity in Central Asia. Reconnecting the Silk Road*, European Parliament, European Parliamentary Research Service, April 2019, S. 1, unter: http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282019%29637891.

38 *Connecting Europe and Asia: time to move up a gear*, Delegation of the European Union to Kazakhstan, 20. September 2018, unter: https://eeas.europa.eu/delegations/kazakhstan/50900/connecting-europe-and-asia-time-move-gear_en (eigene Übersetzung).

39 Russell, *The EU's new Central Asia strategy*, a.a.O. (Anm. 31), S. 11 (eigene Übersetzung).

der EU die BRI nicht explizit erwähnt, können ihre Prinzipien doch als Antwort auf einige der Kritikpunkte an Peking gesehen werden.⁴⁰ Das erklärt, warum viele sie als Reaktion auf die BRI betrachten, obwohl die EU sie nicht als solche dargestellt hat.⁴¹

Viertens ist die Afghanistan-Frage auch für die EU ein schwieriges Thema. In jüngster Zeit wird Afghanistan von den zentralasiatischen Staaten zunehmend als Chance und nicht als Bedrohung wahrgenommen, sodass auch innerhalb der EU das Bewusstsein dafür, dass die zentralasiatischen Staaten eine positive Rolle bei der Stabilisierung Afghanistans spielen könnten, zunimmt. So soll Afghanistan z.B. zum Transitland für die TAPI-Pipeline (Turkmenistan, Afghanistan, Pakistan, Indien) und die Hochspannungsleitung CASA-1000 zwischen Zentral- und Südasien werden. Usbekistan hilft bereits beim Bau einer neuen Eisenbahnstrecke in Afghanistan, das jetzt schon zum sechstgrößten Exportmarkt für Usbekistan geworden ist.⁴² Afghanistan wiederum profitiert als Transitstaat wirtschaftlich von einer engeren Anbindung an Zentralasien und hat ebenfalls sicherheitspolitische und politische Vorteile, wenn sich zentralasiatische Staaten in den Friedensprozess zwischen der Regierung und den Taliban-Rebellen einschalten, so wie es Usbekistan seit 2018 tut.⁴³

Und *fünftens* schließlich gibt es auch wirtschaftliche Herausforderungen. Sowohl die EU als auch China konzentrieren sich auf die Wirtschaft, doch während sich der chinesische Einfluss über die gesamte Region erstreckt, liegt der Schwerpunkt der EU auf Kasachstan, wo die EU viel investiert, von wo sie aber auch viel importiert.⁴⁴ Beide Akteure verfolgen dasselbe Ziel, nämlich Zentralasien wirtschaftlich weiterzuentwickeln, bedienen sich jedoch unterschiedlicher Methoden. Die EU unterstreicht Fortschritte in der Regierungsführung, im Justizsystem, in der Zivilgesellschaft und in der Beziehung zwischen dem Staat und seinen Bürgern, und all dies unter dem Gesichtspunkt der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte. China hebt weder Normen noch Werte hervor und hält sich an das Prinzip der Nichteinmischung in innenpolitische Angelegenheiten. Für die zentralasiatischen Staaten ist der von China durchgeführte Infrastrukturaufbau sehr attraktiv, vor allem wenn ihnen keine normativen Auflagen gemacht werden.⁴⁵ Da die EU-Gelder begrenzt und auf eine Vielzahl von Prioritäten verteilt sind, finanziert die EU im Allgemeinen keine größeren Infrastrukturprojekte in der Region, mit Ausnahme der CASA-1000-Hochspannungsleitung unter der Federführung der Weltbank.⁴⁶ Die EU stellt sich China in Zentralasien nicht entgegen, sondern will mit ihm zusammenarbeiten. Gleichzeitig könnte die Interaktion zwischen zwei unter-

40 Vgl. Russell, *Connectivity in Central Asia*, a.a.O. (Anm. 37), S. 11.

41 Vgl. Grieger, a.a.O. (Anm. 33), S. 3

42 Vgl. Russell, *The EU's new Central Asia strategy*, cited above (Anm. 31), S. 11-12.

43 Vgl. ebenda, S. 12.

44 Vgl. Boonstra/Tsertsvadze, a.a.O. (Anm. 25), S. 7.

45 Vgl. Romanowski, a.a.O. (Anm. 26), S. 8, 10.

46 Vgl. Russell, *Connectivity in Central Asia*, a.a.O. (Anm. 37), S. 11.

schiedlichen Wirtschaftssystemen trotz der umfassenden strategischen Partnerschaft zwischen den beiden Akteuren und ihrer hochgradig institutionalisierten Verbindungen zu Konkurrenz führen.⁴⁷ Das hohe Ausmaß an Korruption und die fehlende Transparenz in Zentralasien führen für das wirtschaftliche Engagement der EU zu denselben Bedrohungen und Risiken wie für Chinas Engagement dort.

Abschließende Bemerkungen: Die Zusammenarbeit zwischen der EU und China in Zentralasien

China und die EU teilen in Bezug auf Zentralasien dieselben Risikowahrnehmungen. Terrorismus, religiöser Extremismus und Radikalisierung, organisierte Kriminalität, Drogenhandel und Sicherheitsprobleme im Zusammenhang mit zurückkehrenden Kämpfern in Zentralasien stellen sowohl für China als auch für die EU Sicherheitsbedrohungen dar, sobald sie ihre Staatsgrenzen überschreiten.

Trotz all ihrer Vorteile führt die Konnektivität in Zentralasien – ungeachtet dessen, ob sie entsprechend den von Peking oder Brüssel geförderten Standards und Prinzipien umgesetzt wird – nicht nur zu positiven Ergebnissen. Eine verbesserte Konnektivität kann zu einem Anstieg des Drogenhandels führen und ihn lukrativer machen. In Kirgisistan und Tadschikistan, die beide auf der Hauptroute für den Drogentransport aus Afghanistan nach Europa liegen, ist dies bereits ein großes Problem. Neben der Zunahme des Drogenhandels wird die Konnektivität von Straßen auch den Zustrom von – sowohl legalen als auch illegalen – Migranten sowie Personen, die ein Interesse an terroristischen Aktivitäten haben, erleichtern.⁴⁸ Fest steht, dass eine engere Kooperation zwischen China und der EU bei der Bekämpfung ihrer gemeinsamen Sicherheitsbedrohungen, der gemeinsamen Konfliktprävention in der Region, der Bekämpfung der Korruption in Zentralasien⁴⁹ sowie bei der Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, darunter auch im Rahmen von Infrastruktur- und Investitionsprojekten, sowohl der Region als auch den Beziehungen zwischen der EU und China zugutekommen könnte.

Aus chinesischer Sicht hat das stärkere Engagement der EU in Zentralasien Vor- und Nachteile für die Zusammenarbeit mit Zentralasien. Zu den Vorteilen gehören die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung sowie die Möglichkeit, gemeinsam gegen Terrorismus und religiösen Extremismus vorzugehen und dadurch die regionale Sicherheit und Stabilität aufrechtzuerhalten. Zu den als nachteilig empfundenen Folgen gehört der intensiviertere und diversifizierte Wettbewerb zwischen den Großmächten in Zentralasien, einschließlich der

47 Vgl. Grieger, a.a.O. (Anm. 33), S. 1.

48 Vgl. Troy Sternberg/Ariell Ahearn/Fiona McConnell, Central Asian „Characteristics“ on China's New Silk Road: The Role of Landscape and the Politics of Infrastructure, in: Land 3/2017, unter: <https://www.mdpi.com/2073-445X/6/3/55>.

49 Vgl. Boonstra/Tsertsvadze, a.a.O. (Anm. 25), S. 6.

Strategien der Vereinigten Staaten, Japans, der Türkei und Russlands, in der Region. Obwohl die EU in Zentralasien keinen geographischen Vorteil hat, ist sie dort beliebt, insbesondere im humanitären und wirtschaftlichen Bereich. Dies bedeutet auch, dass die EU einen Vorteil im Wettstreit um die zentralasiatischen Energieressourcen hat, was sich negativ auf die Energiekooperation zwischen China und den zentralasiatischen Staaten auswirken könnte. China sollte daher gleichzeitig nach gemeinsamen Interessen mit anderen Mächten suchen, die in der Region präsent sind, um kontinuierlich positive Ergebnisse zu erzielen, und sowohl Zusammenarbeit als auch Wettbewerb⁵⁰ betreiben. Die EU könnte sich für Peking in dieser Hinsicht als willkommener Gegenpart erweisen.

Auch wenn die europäischen und die chinesischen Vorstellungen von Konnektivität voneinander abweichen, betrachtet die EU diese beiden Ansätze nicht als miteinander konkurrierend, sondern als sich gegenseitig ergänzend. Alle Beteiligten könnten von einer Situation profitieren, in der chinesische Investitionen mit europäischem Know-how und europäischen Rechtspraktiken⁵¹ sowie mit der Expertise und der Erfahrung der EU in einzelnen Bereichen der Konnektivität wie Bildung, persönliche Kontakte sowie der freie Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen kombiniert werden.⁵² China und die EU könnten auch ihr wirtschaftliches Risiko in der Region verringern, indem sie das Korruptionsproblem in Zentralasien gemeinsam bekämpfen.

50 Vgl. Zhang Ye, Zhongya diqu de daguo juezhu ji dui zhongguo yu zhongya quyu jingji hezuo de yingxiang [Die Konkurrenz der Großmächte in Zentralasien und ihre Auswirkungen auf die regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen China und Zentralasien], in: Xinjiang shehui kexue [Xinjiang Sozialwissenschaften] 3/2009, S. 59-63, hier: S.63.

51 Vgl. Boonstra/Tsertsvadze, a.a.O. (Anm. 25), S. 6.

52 Vgl. Russell, The EU's new Central Asia strategy, a.a.O. (Anm. 31), S. 11.

Anhang

Literaturauswahl zur OSZE 2018/2019

Dokumente

- Ethical Trading Initiative/United Kingdom, Government/OSCE, Conference Report. 2019 International Conference on Tackling Modern Slavery, Forced Labour and Human Trafficking in Public Sector Supply Chains, London 2019.*
- ODIHR, Categorizing and Investigating Hate Crimes in Ukraine: A Practical Guide, Warschau 2019.*
- ODIHR, Building Coalitions for Tolerance and Non-Discrimination. Model Workshop Trainers' Manual, Warschau 2019.*
- ODIHR, Comments on the Commentary on the Code of Judicial Ethics of Kazakhstan, Warschau 2019.*
- ODIHR, Comments on the Draft Law on Prevention of Violence and Misbehaviour at Sports Events of the Federation of Bosnia and Herzegovina, Warschau 2018.*
- ODIHR, Developing Inter-agency Co-operation Plans to Address Hate Crime: A Methodology, Warschau 2018.*
- ODIHR, Freedom of Religion or Belief and Security: Policy Guidance, Warschau 2019.*
- ODIHR, Gender, Diversity and Justice: Overview and Recommendations, Warschau 2019.*
- ODIHR, Guide to Addressing Hate Crime at the Regional Level, Warschau 2018.*
- ODIHR, Guidelines on Promoting the Political Participation of Persons with Disabilities, Warschau 2019.*
- ODIHR, Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution, Warschau 2019.*
- ODIHR, 2018 Human Dimension Implementation Meeting, Warsaw, 10-21 September 2018. Consolidated Summary, Warschau 2018.*
- ODIHR, Local Authorities' Migrant Integration Guide, Warschau 2019.*
- ODIHR, Manual on Joint Hate Crime Training for Police and Prosecutors, Warschau 2018.*
- ODIHR, Mapping Unreported Hate Crimes Using Respondent-Driven Sampling: A Methodology, Warschau 2018.*
- ODIHR, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2017-June 2018). Report, Warschau 2019.*
- ODIHR, Note on International Standards and Good Practices of Disciplinary Proceedings against Judges, Warschau 2019.*

- ODIHR*, Opinion on Certain Provision of the Law on Funding of and Control of Funding of Political Campaigns, Warschau 2018.
- ODIHR*, Opinion on Draft Amendments Relating to the Appointment of Supreme Court Judges of Georgia, Warschau 2019.
- ODIHR*, Opinion on Draft Amendments to the Law on Funding of and Control of Funding of Political Campaigns, Warschau 2018.
- ODIHR*, Opinion on the Draft Law on Free Access to Public Information in the Republic of North Macedonia, Warschau 2019.
- ODIHR*, Opinion on the Law on Prevention of Corruption of Montenegro, Warschau 2018.
- ODIHR*, OSCE Rapporteur's Report under the Moscow Mechanism on Alleged Human Rights Violations and Impunity in the Chechen Republic of the Russian Federation, Warschau 2018, ODIHR.GAL/76/18/Corr.1.
- ODIHR*, Preliminary Comments on the Draft Law on Integration of Foreigners in the Republic of Moldova, Warschau 2018.
- ODIHR*, Preventing and Addressing Sexual and Gender-Based Violence in Places of Deprivation of Liberty: Standards, Approaches and Examples from the OSCE Region, Warschau 2019.
- ODIHR*, Report on the First Phase of the Nomination and Appointment of Supreme Court Judges in Georgia, Warschau 2019.
- ODIHR*, Report on a Legal Review of Judgements by the Court of Milan. Conducted as Part of the ODIHR Project on „Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crime“, Warschau 2019.
- ODIHR*, Study of the Effectiveness of Regional-Level Gender Equality Mechanisms in Ukraine: The Way Forward, Warschau 2018.
- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting Child Trafficking: From Prevention to Protection, 28-29 May 2018, Vienna, Austria, Final Report, Wien 2018, PC.SHDM.GAL/9/18.
- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting Countering Violence against Women – Everyone's Responsibility, 2-3 July 2018, Hofburg, Vienna, Final Report, Wien 2018, PC.SHDM.GAL/10/18.
- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting Human Rights and Education: Promoting Human Rights, Peaceful Coexistence and Security in the OSCE Region through Education, 8-9 October 2018, Hofburg, Vienna, Final Report, Wien 2018, PC.SHDM.GAL/11/18.
- ODIHR*, Third Status Report: Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area. For Roma with Roma, Warschau 2018.
- ODIHR/Poland, Commissioner for Human Rights*, Survey on the Nature and Scale of Unreported Hate Crimes against Members of Selected Communities in Poland. Survey Report, Warschau 2018.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Albania Joint Opinion on the Draft Law on the Legislative Initiative of the Citizens, Adopted by the

- Council for Democratic Elections at Its 63rd Meeting (Venice, 18 October 2018) and by the Venice Commission at Its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018), Straßburg 2018.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Hungary Joint Opinion on Section 253 on the Special Immigration Tax of Act XLI of 20 July 2018 Amending Certain Tax Laws and other Related Laws and on the Immigration Tax, Adopted by the Venice Commission at Its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018), Straßburg 2018.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Turkey Joint Opinion on Amendments to the Electoral Legislation and Related „Harmonisation Laws“ Adopted in March and April 2018, Adopted by the Council for Democratic Elections at Its 64th Meeting (Venice, 13 December 2018) and by the Venice Commission at Its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018), Straßburg 2018.
- ODIHR/Council of Europe, Venice Commission*, Uzbekistan Joint Opinion on the Draft Election Code, Adopted by the Council for Democratic Elections at Its 63rd Meeting (Venice, 18 October 2018) and by the Venice Commission at Its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018), Straßburg 2018.
- OSCE*, Annual Progress Report on the Implementation of the OSCE 2004 Action Plan on the Promotion of Gender Equality – 2018, Wien 2019.
- OSCE, High Commissioner on National Minorities*, The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age & Explanatory Note, Den Haag 2019.
- OSCE, High Commissioner on National Minorities/Centre for OSCE Research*, HCNM at 25: Personal Reflections of the High Commissioners, Wien 2018.
- OSCE, Ministerial Council*, Twenty-Fifth Meeting of the Ministerial Council 6 and 7 December 2018, Statements and Declarations by the Ministerial Council, Decisions of the Ministerial Council, Statements by the Chairperson and Delegations, Reports to the Ministerial Council, Milano 2018.
- OSCE, Mission in Kosovo*, Communities Access to Pre-University Education in Kosovo, Pristina 2018.
- OSCE, Mission in Kosovo*, Shelters for Victims of Domestic Violence in Kosovo, Pristina 2019.
- OSCE, Mission to Bosnia and Herzegovina*, Assessment of the Work of Bosnia and Herzegovina Institutions in Combating Discrimination, Sarajevo 2019.
- OSCE, Mission to Bosnia and Herzegovina*, War Crimes Case Management at the Prosecutor’s Office of Bosnia and Herzegovina. Spot Report, Sarajevo 2019.
- OSCE, Mission to Bosnia and Herzegovina*, „Two Schools Under One Roof“. The Most Visible Example of Discrimination in Education in Bosnia and Herzegovina, Sarajevo 2018.

- OSCE, *Mission to Montenegro/Montenegro, Ministry of Interior, Strategy for Combating Trafficking in Human Beings 2019-2024*, Podgorica 2019.
- OSCE, *Mission to Montenegro/Montenegro, Ministry of Interior, National Office for Fight against Trafficking in Human Beings, Guidelines on Non-Punishment Principle for Victims of Trafficking in Human Beings for Police Officers, State Prosecutors and Judges*, Podgorica 2018.
- OSCE, *Mission to Skopje, Second Interim Report on the Activities and the Cases Under the Competence of the Special Prosecutor's Office. Trial Observations: Analysis of Selected Issues*, Skopje 2019.
- OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *Child Trafficking and Child Protection: Ensuring that Child Protection Mechanisms Protect the Rights and Meet the Needs of Child Victims of Human Trafficking*, Occasional Paper No. 9, Wien 2018.
- OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *The Critical Role of Civil Society in Combating Trafficking in Human Beings*, Occasional Paper No. 8, Wien 2018.
- OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *Simulation-Based Training Exercises to Combat Human Trafficking. A Practical Handbook*, Wien 2019.
- OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *Uniform Guidelines for the Identification and Referral of Victims of Human Trafficking within the Migrant and Refugee Reception Framework in the OSCE Region*, Wien 2019.
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, *OSCE Economic and Environmental Dimension Commitments. Reference Manual 2018*, Wien 2018.
- OSCE, *Parliamentary Assembly, Luxembourg Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the Twenty-Eighth Annual Session, Luxembourg, 4-8 July 2019*, Luxembourg 2019.
- OSCE, *Parliamentary Assembly, The OSCE Parliamentary Assembly's 28th Annual Session. Advancing Sustainable Development to Promote Security: The Role of Parliaments*, Kopenhagen 2019.
- OSCE, *Programme Office in Dushanbe, Agricultural Water Management in Tajikistan, the Role of Water User Associations in Improving the Water for Energy Nexus. Technical Report*, Dushanbe 2019.
- OSCE, *Representative on Freedom of the Media, Legal Analysis of Proposed Amendments to the „Law on Free Access to Information of Public Character“*, Wien 2019.
- OSCE, *Representative on Freedom of the Media, Legal Review of the Austrian Federal Act for Diligence and Responsibility Online*, Wien 2019.
- OSCE, *Representative on Freedom of the Media, Regular Report to the Permanent Council for the Period from 6 July 2018 to 22 November 2018*, Wien 2018, FOM.GAL/4/18/Rev.1.

- OSCE, Representative on Freedom of the Media*, Regular Report to the Permanent Council for the Period from 22 November 2018 to 4 July 2019, Wien 2019, FOM.GAL/3/19/Rev.1.
- OSCE, Representative on Freedom of the Media*, Regular Report to the Permanent Council for the Period from 5 July 2019 to 21 November 2019, Wien 2019.
- OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre*, Survey of OSCE Field Operations, Wien 2019, SEC.GAL/116/19/Rev.1.
- OSCE, Secretariat, Gender Section*, Gender in Military Operations: Guidance for Military Personnel Working at Tactical Level in Peace Support Operations, Wien 2018.
- OSCE, Secretariat, Gender Section*, Well-Being and Safety of Women. OSCE-Led Survey on Violence against Women – At a Glance Report, Wien 2019.
- OSCE, Secretariat, Gender Section*, Well-Being and Safety of Women. OSCE-Led Survey on Violence against Women – Bosnia and Herzegovina Results Report, Wien 2019.
- OSCE, Secretariat, Gender Section*, Well-Being and Safety of Women. OSCE-Led Survey on Violence against Women – Experiences of Disadvantaged Women – Thematic Report, Wien 2019.
- OSCE, Secretariat, Gender Section*, Well-Being and Safety of Women. OSCE-Led Survey on Violence against Women – Main Report, Wien 2019.
- OSCE, Secretariat, Gender Section*, Well-Being and Safety of Women. OSCE-Led Survey on Violence against Women – Moldova Results Report, Wien 2019.
- OSCE, Secretariat, Gender Section*, Well-Being and Safety of Women. OSCE-Led Survey on Violence against Women – Montenegro Results Report, Wien 2019.
- OSCE, Secretariat, Gender Section*, Well-Being and Safety of Women. OSCE-Led Survey on Violence against Women – North Macedonia Results Report, Wien 2019.
- OSCE, Secretariat, Gender Section*, Well-Being and Safety of Women. OSCE-Led Survey on Violence against Women – Serbia Results Report, Wien 2019.
- OSCE, Secretariat, Gender Section*, Well-Being and Safety of Women. OSCE-Led Survey on Violence against Women – Technical Report, Wien 2019.
- OSCE, Secretariat, Transnational Threats Department*, Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities 2018, Wien 2019.
- OSCE, Secretariat, Transnational Threats Department*, The Role of Civil Society in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Focus on South-Eastern Europe, Wien 2018.
- OSCE, Secretariat, Transnational Threats Department*, Understanding Referral Mechanisms in Preventing and Countering Violent Extremism and

- Radicalization that Lead to Terrorism: Guidebook for South-Eastern Europe, Wien 2019.
- OSCE, Secretariat, Transnational Threats Department*, Understanding the Role of Gender in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism – Good Practices for Law Enforcement, Wien 2019.
- OSCE, Special Monitoring Mission*, Thematic Report Gender Dimensions of SMM Monitoring, 1 January 2017 – 1 November 2018, Kiew 2018.
- OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine*, Thematic Report Restrictions of SMM's Freedom of Movement and other Impediments to Fulfilment of Its Mandate, July 2017 – June 2018, Kiew 2018.
- OSCE, Special Monitoring Mission*, Thematic Report Restrictions of SMM's Freedom of Movement and other Impediments to Fulfilment of Its Mandate, July – December 2018, Kiew 2019.
- OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine*, Thematic Report SMM Facilitation and Monitoring of Infrastructure Repair in Eastern Ukraine, January 2017 – August 2018, Kiew 2018.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, Conference on Security and Cooperation in Europe and Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Commitments Regarding Freedom of Religion or Belief, [Washington] 2019.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Helsinki Commission, Briefing: „Fighting Terror: Comparing Notes Across the Atlantic“, December 4, 2018, Unofficial Transcript, [Washington] 2018.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Helsinki Commission, Briefing: „Why Moldova Matters“, June 4, 2019, Unofficial Transcript, [Washington] 2019.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Helsinki Commission, Briefing: „Truth, Reconciliation, & Healing: Toward a Unified Future“, July 18, 2019, Unofficial Transcript, [Washington] 2019.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Helsinki Commission, Briefing: „Putin's Shadow Warriors: Mercenaries, Security Contracting, and the Way Ahead“, November 6, 2019, Unofficial Transcript, [Washington] 2019.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki

- Commission), Helsinki Commission, Hearing: „Slovakia’s Chairmanship of the OSCE: Priorities and Challenges“, April 3, 2019, Unofficial Transcript, [Washington] 2019.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Helsinki Commission, Hearing: „Baltic Sea Regional Security“, July 02, 2019, Unofficial Transcript, [Washington] 2019.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Helsinki Commission, Hearing: „Responding to Hate Crimes: The Role of Religious Actors“, July 16, 2019, Unofficial Transcript, [Washington] 2019.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Helsinki Commission, Hearing: „State of Media Freedom in the OSCE Region“, July 25, 2019, Unofficial Transcript, [Washington] 2019.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Helsinki Commission, Hearing: „Tools of Transnational Repression: How Autocrats Punish Dissent Overseas“, September 12, 2019, Unofficial Transcript, [Washington] 2019.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission), Helsinki Commission, Hearing: „Not-So-Good Neighbors: Russian Influence in Belarus“, November 20, 2019, Unofficial Transcript, [Washington] 2019.

Monographien und Sammelbände

- Åkermark, Sia Spiliopoulou/Florian Bieber/Arie Bloed/Bill Bowring/Ilze Brands Kehris/Zsuzsa Csergo/Magdalena Dembinska/Rainer Hofmann/Jennifer Jackson Preece/Tove H. Malloy/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 16.2017, Leiden 2019.
- Anthony, Ian*, Reducing Military Risk in Europe, SIPRI Policy Paper 51, Solna 2019.
- Aslanyan, Andranik Eduard*, Energie- und geopolitische Akteure im Südkaukasus. Der Bergkarabach-Konflikt im Spannungsfeld von Interessen (1991-2015), Wiesbaden 2019.

- Bañaiová, Klaudia/Samuel Goda (Hrsg.)*, Frozen Ground: Role of the OSCE in Protracted Conflicts. Recommendations for Slovak OSCE Chairmanship, Bratislava 2018.
- Bilban, Christoph/Hanna Grininger/Eva Zeis*, Krisenherd Donbass – Keine Entspannung nach der Wahl, Wien 2019.
- Bureiko, Nadiia/Mariia Koval/Hennadiy Maksak/Hanna Shelest (Hrsg.)*, Ukrainian Prism: Foreign Policy 2018. Analytical Study, Kiev 2019.
- Centre for OSCE Research (Hrsg.)*, Annual Report 2018, Hamburg 2018.
- Czech, Philip/Lisa Heschl/Karin Lukas/Manfred Nowak/Gerd Oberleitner (Hrsg.)*, European Yearbook on Human Rights 2019, Cambridge 2019.
- Dawn, Lui (Hrsg.)*, Information Exchange on the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: Intra-State Elements, Genf 2019.
- Dekanoidze, Khatia/Madlen Khelashvili*, Police Education and Training Systems in the OSCE Region, Kiev 2018.
- Ekelove-Slydal, Gunnar M./Adam Hug/Ana Pashalishvili/Inna Sangadzhieva (Hrsg.)*, Disputed Territories, Disputed Rights: How to Address Human Rights Challenges in Europe's Grey Zones, London 2019.
- Engvall, Johan*, OSCE and Military Confidence-Building in Conflicts. Lessons from Georgia and Ukraine, Stockholm 2019.
- Fischer, Sabine*, Der Donbas-Konflikt. Widerstreitende Narrative und Interessen, schwieriger Friedensprozess, SWP-Studie 3, Berlin 2019.
- Galbreath, David J./Jocelyn Mawdsley/Laura Chappell (Hrsg.)*, Contemporary European Security, Abingdon 2019.
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (Hrsg.)*, The OSCE at a Crossroads: Recognizing and Seizing Opportunities. Reflections and Recommendations, Genf 2018.
- Goda, Samuel*, OSCE and Donbas. Missing Piece, Wien, 2019.
- Hauser, Gunther*, Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem und seine Akteure, Wien 2019.
- Hill, William H.*, No Place for Russia. European Security Institutions Since 1989, New York 2018.
- Hurd, Nathaniel/Daniel C. Tillson*, The Holy See and Religious Freedom. The Unique Contribution of a Unique OSCE Participating State, Helsinki Commission Report, Washington 2018.
- Iganski, Paul*, Hate Crime Victimization Survey. Report, Skopje 2019.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Digging out of Deadlock in Nagorno-Karabakh, Europe Report 255, Brüssel 2019.
- Khylko, Maksym/Oleksandr Tytarchuk*, Proposals for the Slovakia's 2019 OSCE Chairmanship: Human Dimension of the Russia-Ukraine Conflict, Kiev 2018.
- Khylko, Maksym/Oleksandr Tytarchuk*, Russian Military Presence in Ukraine and Its Impact on Human Rights Situation, Kiev 2019.
- Kochoska, Elena*, Analysis of the Political Participation of Persons with Disabilities, Skopje 2019.

- Korthals Altes, Olivier*, Security Sector Reform in Central Asia: Exploring the Policy-Practice Gap of Police Reforms and the Civil Society Factor in Kazakhstan and Kyrgyzstan, Bishkek 2019.
- Korsunsky, Serhij/Sergej Utkin*, Das Normandie-Format – Chancen auf Verständigung? Die ukrainische und russische Perspektive auf die Streitpunkte, Moskau/Kiew 2019.
- Krumm, Reinhard/Alexandra Dienes/Simon Weiß/Sebastian Starystach/Hans-Henning Schröder/Stefan Bär*, Security Radar 2019. Wake-up Call for Europe!, Wien 2019.
- Labarre, Frédéric/George Niculescu (Hrsg.)*, Geopolitical Challenges of European Security in the South Caucasus and Ukraine. 19th Workshop of the Study Group „Regional Stability in the South Caucasus“ – Policy Recommendations, Wien 2019.
- Lampalzer, Hans/Andrea Gruber*, Fact Sheet Armenien. Reform des Sicherheitssektors – österr. Aktivitäten im Rahmen der OSZE, Wien 2019.
- Marko, Joseph/Sergiu Constantin (Hrsg.)*, Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance. History, Law, Ideology and Politics in European Perspective, Abingdon 2019.
- McCully, Jonathan*, Legal Responses to Online Harassment and Abuse of Journalists: Perspectives from Finland, France and Ireland, Wien 2019.
- McDonagh, Philip*, Religion and Security-Building in the OSCE Context. Involving Religious Leaders and Congregations in Joint Efforts, Wien 2018.
- Möller, Christian*, Kommunikationsfreiheit im Internet. Das UN Internet Governance Forum und die Meinungsfreiheit, Wiesbaden 2019.
- Petrušić, Nevena/Natalija Žunić/Vida Vilić*, The Criminal Offence of Domestic Violence in Judicial Practice – New Trends and Challenges, Belgrad 2018.
- Prezelj, Iztok/Daniel Harangozo*, Confidence and Security-Building Measures in Europe at a Crossroads, Baden-Baden 2018.
- Richter, Wolfgang*, Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Vom Gleichgewicht der Blöcke zur regionalen Stabilität in der Krise, SWP-Studie 17, Berlin 2019.
- Rikhter, Andrey*, Legal Review of the Right of Reply as Prescribed by the Statute on Periodic Press and News Agencies of Slovakia, Wien 2019.
- Rizmal, Irina*, Guide through Information Security in the Republic of Serbia 2.0, Belgrad 2018.
- Sakunts, Artur/Armine Sadikyan/Ion Manole/Alex Postica/Maksym Khylyko/Oleksandr Tytarchuk*, Russian Military Presence in Armenia, Moldova, and Ukraine and Its Impact on Human Rights Situation, [Kiew] 2019.
- Scherrer, Vincenza/Alba Bescos Pou*, Enhancing Multilateral Support for Security Sector Reform. A Mapping Study Covering the United Nations, the African Union, the European Union, and the Organization for Security and Co-operation in Europe, Genf 2018.

- Schlegel, Steve*, International Organizations and State Failure Prevention. The Dilemma of the OSCE Operations in Kyrgyzstan and Tajikistan 1998-2017, Baden-Baden 2019.
- Smolnik, Franziska*, Kooperation, Vertrauen, Sicherheit? Potentiale und Grenzen der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE, SWP-Studie 21, Berlin 2019.
- Spanger, Hans-Joachim*, Rethinking European Security, Wien 2019.
- Steinbrück Platise, Mateja/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.)*, The Legal Framework of the OSCE, Cambridge 2019.
- Strakes, Jason E.*, The Nagorno-Karabakh Conflict: Engagements Beyond Europe and Eurasia, PONARS Eurasia Policy Memo 598, [Washington] 2019.
- Süß, Walter/Douglas Selvage*, Staatssicherheit und KSZE-Prozess. MfS zwischen SED und KGB (1972-1989), Göttingen 2019.
- Waal, Thomas de*, Uncertain Ground: Engaging with Europe's De Facto States and Breakaway Territories, Washington 2018.
- Wittig, Katrin*, Making International Peace Mediation More Effective? A Closer Look at the Rise of Mediation Support Structures in Regional Organizations, ZIF Policy Briefing, Berlin 2019.
- Zeis, Eva/Christoph Bilban*, New Dynamics in the South Caucasus Conflicts, IFK Monitor International 52, Wien 2019.
- Zellner, Wolfgang (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/Igors Rajevs/Benjamin Schaller/Hans-Joachim Schmidt/Niklas Schörnig/Oleg Shakirov/Simon Weiß*, Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe. Arms Control in the NATO-Russia Contact Zones, Wien 2018.
- Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, ZIF (Hrsg.)*, Missions & Mandates. Was machen Friedenseinsätze?, Berlin 2018.

Zeitschriftenaufsätze und Buchbeiträge

- Abushov, Kavus*, Russian Foreign Policy towards the Nagorno-Karabakh Conflict: Prudent Geopolitics, Incapacity or Identity?, in: East European Politics 1/2019, S. 72-92.
- Albers, Julie H.*, Human Rights and Climate Change. Protecting the Right to Life of Individuals of Present and Future Generations, in: Security and Human Rights 1-4/2017(2019), S. 113-144.
- Álvarez Martínez, Borja Álvaro*, A Balance of Risks: The Protection of Human Rights in International Arms Trade Agreements, in: Security and Human Rights 1-4/2018(2019), S. 199-215.

- Apakan, Ertugrul/Wolfgang Sporrer*, Comprehensive Security in a Conflict Environment, in: Security and Human Rights 1-4/2018(2019), S. 83-89.
- Arefyev, Anton*, From Global to Regional Cooperation in Fighting Terrorism: The CIS ATC's Experience and Prospects, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 1/2019, S. 70-74.
- Axyonova, Vera/Andrea Gawrich*, Regional Organizations and Secessionist Entities: Analysing Practices of the EU and the OSCE in Post-Soviet Protracted Conflict Areas, in: Eiki Berg/James Ker-Lindsay (Hrsg.), The Politics of International Interaction with De Facto States, London 2019, S.74-91.
- Babanoski, Kire*, The Threats of Returning Foreign Terrorist Fighters for the European Security, in: Journal of Applied Security Research, Online-First, 3. Dezember 2019.
- Bader, Max*, Disinformation in Elections, in: Security and Human Rights 1-4/2018(2019), S. 24-35.
- Báňaiová, Klaudia/Samuel Goda*, OSCE on Frozen Ground, in: Báňaiová, Klaudia/Samuel Goda (Hrsg.), Frozen Ground: Role of the OSCE in Protracted Conflicts, Bratislava 2018, S. 5-10.
- Barlow, Anna*, Participation, Citizenship and Transfrontier Exchanges – 2017, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Florian Bieber/Arie Bloed/Bill Bowring/Ilze Brands Kehris/Zsuzsa Csergo/Magdalena Dembinska/Rainer Hofmann/Jennifer Jackson Preece/Tove H. Malloy/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 16.2017, Leiden 2019, S. 98-121.
- Bashirov, Galib*, Energy, Security and Democracy: The Shifting US Policy in Azerbaijan, in: Cambridge Review of International Affairs 6/2019, S. 771-798.
- Belavusau, Uladzislau*, The Rise of Memory Laws in Poland. An Adequate Tool to Counter Historical Disinformation?, in: Security and Human Rights 1-4/2018(2019), S. 36-54.
- Belobrov, Yury*, NATO and the OSCE: Partners or Rivals?, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 6/2018, S. 31-41.
- Benedek, Wolfgang*, OSCE Moscow Mechanism. Situation of Human Rights in Chechnya, in: Philip Czech/Lisa Heschl/Karin Lukas/Manfred Nowak/Gerd Oberleitner (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2019, Cambridge 2019, S. 419-437.
- Bilban, Christoph/Hanna Grininger*, Donbass: Schnelle Antwort, aber keine Konfliktlösung durch die OSZE, in: Predrag Jureković/Walter Feichtinger (Hrsg.), Erfolg oder Misserfolg von internationalen Interventionen, Wien 2019, S. 385-412.
- Blokker, Niels M./Ramses A. Wessel*, Revisiting Questions of Organisationhood, Legal Personality and Membership in the OSCE: the Interplay

- between Law, Politics and Practice, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), *The Legal Framework of the OSCE*, Cambridge 2019, S. 135-164.
- Börzel, Tanja A./Ingo Peters*, ‚It’s Politics, Stupid‘: an International Relations Perspective on Strengthening the Legal Framework of the OSCE, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), *The Legal Framework of the OSCE*, Cambridge 2019, S. 95-118.
- Bogush, Gleb*, Domestic Implications of the OSCE’s Legal Personality under Russian Constitutional Law, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), *The Legal Framework of the OSCE*, Cambridge 2019, S. 119-132.
- Bohoslavsky, Juan Pablo*, A Human Rights Approach to Deal with Economic and Corruption Issues in Ukraine, in: Philip Czech/Lisa Heschl/Karin Lukas/Manfred Nowak/Gerd Oberleitner (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2019*, Cambridge 2019, S. 439-467.
- Boisson de Chazournes, Laurence/Andrzej Gadjowski*, The External Relations of the OSCE, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), *The Legal Framework of the OSCE*, Cambridge 2019, S. 199-214.
- Calligaris, Marius*, Die OSZE-Mission in Georgien, in: Predrag Jureković/Walter Feichtinger (Hrsg.), *Erfolg oder Misserfolg von internationalen Interventionen*, Wien 2019, S. 143-155.
- Capone, Francesca*, Violence against Women: Assessing Italy’s Compliance with the OSCE Commitments and the Current International Legal Framework, in: *Security and Human Rights 1-4/2017(2019)*, S. 24-48.
- Castaldo, Antonino/Alessandra Pinna*, After Competitive Authoritarianism Hybrid Regime Legacies and the Quality of Democracy in Croatia, in: *Journal of Contemporary European Studies 4/2019*, S. 486-502.
- Chetaikina, Svetlana/Vasil Vashchanka*, If I Could I Would? International Electoral Standards and the Recommendations of Election Observers, in: Philip Czech/Lisa Heschl/Karin Lukas/Manfred Nowak/Gerd Oberleitner (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2019*, Cambridge 2019, S. 369-382.
- Cooley, Alexander*, Ordering Eurasia: The Rise and Decline of Liberal Internationalism in the Post-Communist Space, in: *Security Studies 3/2019*, S. 588-613.
- Danka, Anita*, The Right of Children to be Heard through Peaceful Protests, in: Philip Czech/Lisa Heschl/Karin Lukas/Manfred Nowak/Gerd Oberleitner (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2019*, Cambridge 2019, S. 405-415.
- De Busser, Els*, The Digital Unfitness of Mutual Legal Assistance, in: *Security and Human Rights 1-4/2017(2019)*, S. 161-179.

- Debuysere, Loes/Steven Blockmans*, Crisis Responders: Comparing Policy Approaches of the EU, the UN, NATO and OSCE with Experiences in the Field, in: *European Foreign Affairs Review* 3/2019, S. 243-264.
- Dietrich, Marc*, A Critical Political Cosmopolitanism for Conflict De-escalation: The Crimean Example, in: *Europe-Asia Studies*, Online-First, 18. November 2019.
- Dijkstra, Hylke/Ewa Mahr/Petar Petrov/Katarina Đokić/Peter Horne Zartsdahl*, The EU's Partners in Crisis Response and Peacebuilding: Complementarities and Synergies with the UN and OSCE, in: *Global Affairs* 2-3/2018, S. 185-196.
- Dijkstra, Hylke/Petar Petrov/Ewa Mahr*, Learning to Deploy Civilian Capabilities: How the United Nations, Organization for Security and Co-operation in Europe and European Union Have Changed Their Crisis Management Institutions, in: *Cooperation and Conflict* 4/2019, S. 524-543.
- Dreyfus, Emmanuel/Jean-Baptiste Jeangène Vilmer*, A People-Oriented Peace Formula for the Donbass, in: *Washington Quarterly* 2/2019, S. 115-132.
- Dubský, Zbyněk/Radka Havlová*, Strategic Culture of the OSCE and Its Reflection in the Effort to De-escalate and Resolve the Conflict in Ukraine, in: *Insight Turkey* 3/2019, S. 195-215.
- Duffy, Helen*, Foreign Terrorist Fighters": A Human Rights Approach?, in: *Security and Human Rights* 1-4/2018(2019), S. 120-172.
- Ejdus, Filip/Marko Kovačević*, Penetration, Overlay, Governmentality: The Evolving Role of NATO in the Western Balkan Security Dynamics, in: *Journal of Intervention and Statebuilding* 5/2019, S. 566-580.
- Erdmane, Anete*, The Right to Political Participation of Persons with Disabilities, in: Philip Czech/Lisa Heschl/Karin Lukas/Manfred Nowak/Gerd Oberleitner (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights* 2019, Cambridge 2019, S. 383-404.
- Favilli, Chiara*, The Application of the OSCE Commitments Relating to Migration and Integration in Italy, in: *Security and Human Rights* 1-4/2017(2019), S. 1-23.
- Fawn, Rick/Nina Lutterjohann*, Confidence-Building Measures in Eurasian Conflicts: New Roles for the OSCE's Economic and Environmental Dimension in Easing East-West Tensions, in: *Global Society* 2/2019, S. 262-284.
- Gärtner, Heinz*, Kooperative Sicherheit am Beispiel der OSZE, in: Ines-Jacqueline Werkner/Martina Fischer (Hrsg.), *Europäische Friedensordnungen und Sicherheitsarchitekturen*, Wiesbaden 2019, S. 127-142.
- Galbreath, David J.*, The Organization for Security and Co-operation in Europe, in: David J. Galbreath/Jocelyn Mawdsley/Laura Chappell (Hrsg.), *Contemporary European Security*, Abingdon 2019, S. 68-83.
- Gasbarri, Lorenzo*, The International Legal Responsibility of the OSCE, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), *The Legal Framework of the OSCE*, Cambridge 2019, S. 215-238.

- Gerrits, André W.M.*, Disinformation in International Relations: How Important Is It?, in: Security and Human Rights 1-4/2018(2019), S. 3-23.
- Giessmann, Hans-Joachim*, Europäische Friedens- und Sicherheitsordnung im Umbruch. Ein Essay, in: S+F, Sicherheit und Frieden – Security and Peace 3/2019, S. 135-139.
- Giragosian, Richard*, The Nagorno Karabakh Conflict: Analysis and Policy Recommendations, in: Bănaiovă, Klaudia/Samuel Goda (Hrsg.), Frozen Ground: Role of the OSCE in Protracted Conflicts, Bratislava 2018, S. 52-64.
- Gjuzelov, Borjan/Milka Ivanovska Hadjievaska*, Institutional and Symbolic Aspects of Illiberal Politics: the Case of North Macedonia (2006-2017), in: Southeast European and Black Sea Studies, Online-First, 23. Oktober 2019.
- Goda, Samuel*, The OSCE and Reconciliation: between Theory and Practice, in: Lily Gardner Feldman/Raisa Barash/Samuel Goda/André Zempelburg (Hrsg.), The Former Soviet Union and East Central Europe between Conflict and Reconciliation, Göttingen 2019, S. 33-48.
- Goetze, Catherine*, Learning in Peacebuilding – Mission Impossible?, in: Journal of Intervention and Statebuilding 3/2019, S. 340-356.
- Greminger, Thomas*, The OSCE – Its Role in Maintaining Peace and the Rule of Law in Europe, in: Andreas Kellerhals (Hrsg.), Europa in der Welt, Zürich 2019, S. 17-24.
- Greminger, Thomas*, Was wir nicht geschafft haben, ist näher an einen nachhaltigen Waffenstillstand im Donbass heranzukommen. Interview mit dem OSZE-Generalsekretär Botschafter Thomas Greminger, in: Europäische Sicherheit & Technik 1/2019, S. 10-14.
- Hack, Stefanie/Oliver Schmidt*, Mission mit Hindernissen. Die OSZE-Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine soll einen Beitrag zur Konfliktlösung leisten, in: if, Zeitschrift für Innere Führung 1/2019, S. 13-19.
- Hehir, Aidan*, Continuity or Change? Intervention and Statebuilding after Kosovo, Journal of Intervention and Statebuilding 5/2019, S. 581-593.
- Herman, Olivia/Jan Wouters*, The OSCE as a Case of Informal International Lawmaking?, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), The Legal Framework of the OSCE, Cambridge 2019, S. 241-272.
- Hill, William H.*, Russia's Search for a Place in Europe, in: Survival 3/2019, S. 93-102.
- Huxtable, Holly*, E.T. Phoned Home... They Know. The Extraterritorial Application of Human Rights Treaties in the Context of Foreign Surveillance, in: Security and Human Rights 1-4/2017(2019), S. 92-112.
- Iancu, Bogdan*, Quod licet Jovi non licet bovi? The Venice Commission as Norm Entrepreneur, in: Hague Journal on the Rule of Law 1/2019, S. 189-221.

- Jaroszewicz, Marta*, International Organisations and the Politics of Migration in Europe, in: Agnieszka Weinar/Saskia Bonjour/Lyubov Zhyznomirska (Hrsg.), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, Abingdon 2019, S. 401-409.
- Jayakody, Nadeshda*, Refining United Nations Security Council Targeted Sanctions. ‚Proportionality‘ as a Way Forward for Human Rights Protection, in: *Security and Human Rights 1-4/2018(2019)*, S. 90-119.
- Kertysova, Katarina*, Artificial Intelligence and Disinformation. How AI Changes the Way Disinformation is Produced, Disseminated, and Can Be Countered, in: *Security and Human Rights 1-4/2018(2019)*, S. 55-81.
- Khylyk, Maksym/Oleksandr Tytarchuk*, Russia-Ukraine Conflict: What Can the OSCE Do? Proposals for Slovakia’s 2019 OSCE Chairmanship, in: Bánaiová, Klaudia/Samuel Goda (Hrsg.), *Frozen Ground: Role of the OSCE in Protracted Conflicts*, Bratislava 2018, S. 11-25.
- Kieber, Regina/David Henseler*, Anforderungen des Europarats und der OSZE an die Spruchkörperbildung in Gerichten, in: Michel Hottelier/Maya Hertig Randall/Alexandre Flückiger (Hrsg.), *Études en l’honneur du Professeur Thierry Tanquerel*, Genf 2019, S. 193-200.
- Kienzle, Benjamin*, Effective Orchestration? The 1540 Committee and the WMD Terrorism Regime Complex, *Global Policy 4/2019*, S. 486-496.
- Knoope, Peter/Saré Knoope*, The Breakdown of State-Building: From the Nation to Radicalisation. The Security Aspects of Exclusion and Identity Formation, in: *Security and Human Rights 1-4/2017(2019)*, S. 145-160.
- Koschut, Simon*, Inter(b)locking Institutions: NATO, the EU, the OSCE and Inter-organizational European Security Governance, in: Stephen Aris/Aglaya Snetkov/Andreas Wenger (Hrsg.), *Inter-organizational Relations in International Security*, Abingdon 2018, S. 73-91.
- Kumar, Priya Ranjan*, A Comprehensive Security Regime in the Gulf Region: Prospects and Challenges, in: *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies 4/2019*, S. 479-492.
- Lacatus, Corina/Kathryn Nash*, Peace Agreements and the Institutionalisation of Human Rights: a Multi-Level Analysis, in: *The International Journal of Human Rights*, Online-First, 15 November 2019.
- Landwehr, Jakob*, No Way Out? Opportunities for Mediation Efforts in the Donbas Region, in: *East European Politics 3/2019*, S. 291-310.
- Lyzhenkov, Alexey L.*, OSCE Addresses Organized Crime through Police Cooperation, in: *Security and Human Rights 1-4/2017(2019)*, S. 49-61.
- Maass, Anna-Sophie*, From Vilnius to the Kerch Strait: Wide-Ranging Security Risks of the Ukraine Crisis, *European Politics and Society 5/2019*, S. 609-623.
- Mangott, Gerhard*, Russland und die Konflikte im Schwarzmeerraum, in: Republik Österreich, Bundesminister für Landesverteidigung (Hrsg.), *Sicher. Und Morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2020*, Wien 2019, S. 147-152.

- Margariti, Stella*, Defining International Terrorism to Protect Human Rights in the Context of Counter-Terrorism, in: Security and Human Rights 1-4/2018(2019), S. 173-198.
- Martin-Mazé, Médéric*, The Social Structures of Interventions: Projects, International Organizations and Border Security in Central Asia, in: Journal of Intervention and Statebuilding, Online-First, 2. Dezember 2019.
- Mochtak, Michal*, Understanding Electoral Violence through Complex Textual Data: OSCE Monitoring Missions in Different Contexts, in: Studies in Conflict & Terrorism, Online-First, 27 March 2019.
- Moser, Carolyn*, Conceptualising Accountability in the Legal and Institutional Framework of the OSCE, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), The Legal Framework of the OSCE, Cambridge 2019, S. 273-296.
- Moser, Carolyn/Anne Peters*, Legal Uncertainty and Indeterminacy: Immutable Characteristics of the OSCE?, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), The Legal Framework of the OSCE, Cambridge 2019, S. 3-26.
- Musayev, Tofig F./Rovshan Sadigbayli*, The Purposes and Principles of the UN Charter Origins, Subsequent Developments in Law and Practice and (Mis)interpretation in the Context of Unilateral Secession Claims in the OSCE Area, in: Security and Human Rights 1-4/2017(2019), S. 180-213.
- Nagy, Noémi*, Language Rights of Minorities in the Areas of Education, the Administration of Justice and Public Administration: European Developments in 2017, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Florian Bieber/Arie Bloed/Bill Bowring/Ilze Brands Kehris/Zsuzsa Csergo/Magdalena Dembinska/Rainer Hofmann/Jennifer Jackson Preece/Tove H. Malloy/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 16.2017, Leiden 2019, S. 63-97.
- Nünlist, Christian/Petri Hakkarainen*, Political Dynamics and Institutional Reforms in the OSCE, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), The Legal Framework of the OSCE, Cambridge 2019, S. 29-47.
- Nuriyev, Elkhan*, Re-energizing the Peace Process in the South Caucasus, in: Frederic Labarre/George Niculescu (Hrsg.), South Caucasus: Leveraging Political Change in a Context of Strategic Volatility, Wien 2019, S. 201-211.
- O'Sullivan, Mila*, „Being Strong Enough to Defend Yourself“: Untangling the Women, Peace and Security Agenda amidst the Ukrainian Conflict, in: International Feminist Journal of Politics 5/2019, S. 746-767.
- Osipov, Alexander*, Territorial Autonomy as a Tool of Minority Accommodation in the Post-Soviet Space: The Cases of Ukraine and Moldova, Studies in Ethnicity and Nationalism 2/2019, S. 187-206.

- Peters, Tim B./Vasyl Mykhailyshyn*, Russisch-ukrainische Konfliktpotentiale, in: Europäische Sicherheit & Technik 1/2019, S. 24-26.
- Petrov, Petar/Hylke Dijkstra/Katarina Đokić/Peter Horne Zartsdahl/Ewa Mahr*, All Hands on Deck: Levels of Dependence between the EU and other International Organizations in Peacebuilding, in: Journal of European Integration 8/2019, S. 1027-1043.
- Petrovsky, Vladimir*, A New Helsinki Process: Pros and Cons, in: International Affairs (Minneapolis, MN) 6/2018, S. 14-20.
- Pingel, Isabelle*, Privileges and Immunities of the OSCE, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), The Legal Framework of the OSCE, Cambridge 2019, S. 183-198.
- Rauta, Vladimir*, Towards a Typology of Non-State Actors in ‚Hybrid Warfare‘: Proxy, Auxiliary, Surrogate and Affiliated Forces, in: Cambridge Review in International Affairs, Online-First, 9. September 2019.
- Relitz, Sebastian*, The Stabilisation Dilemma: Conceptualizing International Responses to Secession and De Facto States, in: East European Politics 3/2019, S. 311-331.
- Retter, Michael*, Österreich und die OSZE, in: Republik Österreich, Bundesminister für Landesverteidigung (Hrsg.), Sicher. Und Morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2020, Wien 2019, S. 281-285.
- Richter, Andrei/Deniz Yazici*, Pioneer Decision on Safety of Journalists in the Preceding Context, in: Philip Czech/Lisa Heschl/Karin Lukas/Manfred Nowak/Gerd Oberleitner (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2019, Cambridge 2019, S. 339-368.
- Riekkinen, Mariya*, Sociocultural Rights and the Media: International Developments 2017, in: Sia Spiliopoulou Åkermark/Florian Bieber/Arie Bloed/Bill Bowring/Ilze Brands Kehris/Zsuzsa Csergo/Magdalena Dembinska/Rainer Hofmann/Jennifer Jackson Preece/Tove H. Malloy/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 16.2017, Leiden 2019, S. 33-62.
- Rotaru, Vasile*, Silencing the Contestant. Legitimizing Crimea’s Annexation by Mimicking the West, in: European Security, Online-First, 10. November 2019.
- Russo, Deborah*, Implementation of the Duty of Care by the OSCE, in: Andrea de Guttry/Micaela Frulli/Edoardo Greppi/Chiara Macchi (Hrsg.), The Duty of Care of International Organizations Towards Their Civilian Personnel, Den Haag 2018, S. 265-292.
- Ryngaert, Cedric*, The OSCE’s Domestic Legal Status: an Exploration of Relevant International Law Sources, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), The Legal Framework of the OSCE, Cambridge 2019, S. 165-182.

- Schaller, Benjamin*, Back to the Future? Revisiting Military Confidence-Building in Europe, in: S+F, Sicherheit und Frieden – Security and Peace 3/2018, S. 115-120.
- Schlichting, Ursel/Hans-Georg Ehrhart*, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.), Europa von A bis Z, Online-First, 19. November 2019.
- Schmeets, Hans*, How World Bank Governance Indicators May Predict the Assessment of Elections by International Observers: Evidence from the OSCE-Region, in: Nordic Journal of Human Rights 1/2018, S. 55-73.
- Schneiker, Andrea/Anne Jenichen/Jutta Joachim*, Situating the Gender Mainstreaming Norm in Regional Organisations: Comparing the Incorporation of UN Security Council Resolution 1325 in the EU and OSCE, in: Lars Engberg-Pedersen/Adam Fejerskov/Signe Marie Cold-Ravnkilde (Hrsg.), Rethinking Gender Equality in Global Governance, Cham 2019, S. 97-120.
- Sejersen, Mikkel*, Democratic Sanctions Meet Black Knight Support: Revisiting the Belarusian Case, in: Democratization 3/2019, S. 502-520.
- Skendaj, Elton/Klime Babunski/Zdenka Milivojevic/Seb Bytyçi*, Local Ownership and International Oversight: Police Reform in Post-Yugoslav States, in: Journal of Intervention and Statebuilding 5/2019, S. 594-617.
- Steinbrück Platise, Mateja*, Legitimate Governance as a Privilege and Price for the Autonomy of International Organisations, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), The Legal Framework of the OSCE, Cambridge 2019, S. 297-330.
- Steinbrück Platise, Mateja/Anne Peters*, Transformation of the OSCE's Legal Status, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), The Legal Framework of the OSCE, Cambridge 2019, S. 333-361.
- Steinl, Leonie*, Hasskriminalität und geschlechtsbezogene Gewalt gegen Frauen: Eine Einführung aus strafrechtlicher Perspektive, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 2/2019, S. 179-207.
- Strupinskić, Lina*, The ICTY and Forced Elite Change in Prijedor, Bosnia and Herzegovina, in: Nationalism and Ethnic Politics 4/2019, S. 420-439.
- Tabassi, Lisa*, The Role of the Organisation in Asserting Legal Personality: the Position of the OSCE Secretariat on the OSCE's Legal Status, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), The Legal Framework of the OSCE, Cambridge 2019, S. 48-81.
- Teksen, Faruk*, Implementation of Transitional Justice Initiatives in Bosnia and Herzegovina: The Need for an Inclusive Approach, in: Journal of Muslim Minority Affairs 2/2019, S. 199-215.
- Tichy, Helmut*, The Role of the Participating States in Reforming the Legal Framework of the OSCE: Past Developments, Status Quo and Future Ambitions, in: Mateja Steinbrück Platise/Carolyn Moser/Anne Peters (Hrsg.), The Legal Framework of the OSCE, Cambridge 2019, S. 82-94.

- Toros, Emre/Sarah Birch*, Who Are the Targets of Familial Electoral Coercion? Evidence from Turkey, in: *Democratization* 8/2019, S. 1342-1361.
- Troitskiy, Mikhail*, The Emerging Great Power Politics and Regionalism: Structuring Effective Regional Conflict Management, in: *Global Policy* S2/2019, S. 14-21.
- Turashvili, Medea*, Conflicts in Georgia: Learning Lessons, Exploring Alternative Options, in: Bánaiová, Klaudia/Samuel Goda (Hrsg.), *Frozen Ground: Role of the OSCE in Protracted Conflicts*, Bratislava 2018, S. 26-33.
- Turkut, Emre*, Accommodating Security Imperatives v. Protecting Fundamental Rights. The Challenge of States of Emergency in the Context of Countering Terrorism in Turkey, in: *Security and Human Rights* 1-4/2017(2019), S. 62-91.
- Vanderhill, Rachel/Sandra F. Joireman/Roza Tulepbayeva*, Do Economic Linkages through FDI Lead to Institutional Change? Assessing Outcomes in Kazakhstan, Azerbaijan and Kyrgyzstan, *Europe-Asia Studies* 4/2019, S. 648-670.
- Vardanean, Ernest*, Transnistrian Conflict: Analysis and Policy Recommendations, in: Bánaiová, Klaudia/Samuel Goda (Hrsg.), *Frozen Ground: Role of the OSCE in Protracted Conflicts*, Bratislava 2018, S. 34-51.
- Wittke, Cindy*, The Minsk Agreements – More Than „Scraps of Paper“?, in: *East European Politics* 3/2019, S. 264-290.
- Zagorsky, Andrey*, Blueprint for Transcending the European Security Crisis, in: Alexey Arbatov/Sergey Oznobishchev (Hrsg.), *Russia: Arms Control, Disarmament and International Security*, Moskau 2018, S. 97-116.
- Zellner, Wolfgang*, Optionen konventioneller Rüstungskontrolle jenseits des KSE-Vertrags, in: *S+F, Sicherheit und Frieden – Security and Peace* 3/2018, S. 109-114.

Diplomarbeiten/Magisterarbeiten

- Hug, Jenny*, The OSCE Court of Conciliation and Arbitration. A Court without a Case but with a Cause, (MA Thesis), St. Gallen 2018.
- Toriser, Victoria Cygne Lara*, Österreichs Vorsitz der OSZE 2017. Darstellung und Evaluierung, (Diplomarbeit), Graz 2019.
- Vincent, Charlotte*, War in the Donbas. A Critical Analysis of OSCE Mediation in Eastern Ukraine, (MA Thesis), St. Gallen 2019.

Abkürzungsverzeichnis

ABL	Administrative Boundary Line/Verwaltungsgrenze
ADA	Austrian Development Agency
AIAM/JTBD	Annual Implementation Assessment Meeting/Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation/Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft
ARF	ASEAN Regional Forum/ASEAN-Regionalforum
ARF-D	Armenische Revolutionäre Föderation-Daschnaksutjun
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband Südostasiatischer Nationen
ASEM	Asia-Europe Meeting/Asien-Europa-Treffen
ATU	Action against Terrorism Unit/Referat Terrorismusbekämpfung
AU	African Union/Afrikanische Union
BDCD	Brussels Dialogue on Climate Diplomacy
BDIMR/ ODIHR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte/ Office for Democratic Institutions and Human Rights
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRI	Belt and Road Initiative/Neue-Seidenstraße-Initiative
BSEC	Black Sea Economic Cooperation/Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation
CACO	Central Asian Cooperation Organization/Zentralasiatische Organisation für Zusammenarbeit
CAREN	Central Asian Research and Education Network
CASA-1000	Central Asia-South Asia power line/Hochspannungsleitung zwischen Zentral- und Südasien
CEEA	Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Koordinator für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE
CEPA	Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement/Abkommen über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft
CETA	Comprehensive and Economic Trade Agreement/Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen
CICA	Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia/Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien
CoE	Council of Europe/Europarat
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
CPRSI	Contact Point on Sinti and Roma Issues

CSOs	Civil Society Organizations/Zivilgesellschaftliche Organisationen
CSTO/OVKS	Collective Security Treaty Organization/Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area/Vertiefte und umfassende Freihandelszone
EAD/EEAS	Europäischer Auswärtiger Dienst/European External Action Service
EAWU	Eurasische Wirtschaftsunion
EGIS	Enterprise Geographic Information System
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention/Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENVSEC	Environment and Security Initiative/Umwelt- und Sicherheitsinitiative
EOM	Election Observation Mission/Wahlbeobachtungsmission
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUMM	European Union Monitoring Mission/Beobachtermission der Europäischen Union
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G7	Gruppe der Sieben
G8	Gruppe der Acht
G20	Gruppe der Zwanzig
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GCSP	Geneva Centre for Security Policy
GEF	Global Environment Facility/Globale Umweltfazilität
GID	Geneva International Discussions/Genfer Gespräche
GIS	Geographic Information System/Geographisches Informationssystem/Geoinformationssystem
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDIM	Human Dimension Implementation Meeting/Implementierungstreffen der menschlichen Dimension
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
HLPF	High-level Political Forum on Sustainable Development/Hochrangiges Politisches Forum über Nachhaltige Entwicklung
HMA	Humanitarian Mine Action
HRAM	Human Rights Assessment Mission/Mission zur Beurteilung der Menschenrechte
IAI	Istituto Affari Internazionali

ICAT	Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons/Interinstitutionelle Koordinierungsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels
IEOM	International Election Observation Mission/Internationale Wahlbeobachtungsmission
IfS	Instrument für Stabilität
IGH	Internationaler Gerichtshof
IHEK/IHFFC	Internationale humanitäre Ermittlungskommission/International Humanitarian Fact-Finding Commission
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
ILO	International Labour Organization
IMC	Information Management Centre/Zentrum für Informationsmanagement
IMEMO	Institut mirovoj ekonomiki i meždunarodnych otnošeni/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
IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change/Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen; Weltklimarat
IPI	International Peace Institute
IPRM	Incident Prevention and Response Mechanisms/Mechanismen zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen
IRI	International Republican Institute
ISP	Instrument für Stabilität und Frieden
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund
KP	Kommunistische Partei
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
LSBTI/LGBTI	Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender, Intersexuelle/ Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersexual
MDGs	Millennium Development Goals/Millenniumsentwicklungsziele
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
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikvertrags-Organisation
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen/Nichtregierungsorganisationen
NMRI	Nationale Menschenrechtsinstitutionen
NRR	NATO-Russland-Rat
OAS	Organization of American States/Organisation Amerikanischer Staaten
OCEEA	Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE
ODIHR/ BDIMR	Office for Democratic Institutions and Human Rights/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OSR/CTHB	Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings/Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators 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
PAS	Partidul Acțiune și Solidaritate/Partei Aktion und Solidarität
PDM	Partidul Democrat din Moldova/Demokratische Partei Moldaus
PISM	Polski Instytut Spraw Międzynarodowych/Polish Institute of International Affairs
PPDA	Partidul Platforma Demnitare și Adevăr/Partei Plattform Würde und Wahrheit
PSC	Peace and Security Council/Friedens- und Sicherheitsrat
PSRM	Partidul Socialiștilor din Republica Moldova/Partei der Sozialisten der Republik Moldau
PV	Parlamentarische Versammlung
REC	Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe/Regionales Umweltzentrum für Mittel- und Osteuropa
RFOM	Representative on Freedom of the Media/Beauftragter für die Freiheit der Medien

SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SatCen	European Union Satellite Centre/Satellitenzentrum der Europäischen Union
SCO/SOZ	Shanghai Cooperation Organisation/Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
SDGs	Sustainable Development Goals/Ziele für nachhaltige Entwicklung
SEATO	South East Asia Treaty Organization
SECI	Southeast European Cooperative Initiative/Südosteuropäische Kooperationsinitiative
SEECP	South-East European Cooperation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa
SIDS	Small Island Developing States/Kleine Inselentwicklungsländer)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SIS	Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova/Nachrichten- und Sicherheitsdienst der Republik Moldau
SMM	Special Monitoring Mission/Sonderbeobachtermission
SOZ/SOC	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit/Shanghai Cooperation Organisation
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten
SREB/EPŠP	Silk Road Economic Belt/Ekonomičeski pojas Šelskogo puti/Wirtschaftsgürtel Seidenstraße
SSG/R	Sicherheitssektorgovernance und -reform
SSR	Sozialistische Sowjetrepublik
START	Strategic Arms Reduction Treaty/Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TAPI-Pipeline	Turkmenistan-Afghanistan- Pakistan-Indien-Pipeline
TAT	Tech Against Trafficking
TKG	Trilaterale Kontaktgruppe
TMC	Technical Monitoring Centre/Technisches Überwachungszentrum
TMR	Transnistrische Moldauische Republik
TNTD	Transnational Threats Department/Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UfM	Union for the Mediterranean/Union für den Mittelmeerraum
UK	United Kingdom/Vereinigtes Königreich
UN/UNO	United Nations/United Nations Organization
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights

UN DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Programme/Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UN DPPA	United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs/Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe/Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change/Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen
UNEP/UN Environment	United Nations Environment Programme/Umweltprogramm der Vereinten Nationen
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
UNRIC	Regional Information Centre for Western Europe/Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
UNSG	United Nations Secretary-General
UN Women	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
USA	United States of America/Vereinigte Staaten von Amerika
USAID	United States Agency for International Development
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
VTOL	Vertical Take-Off and Landing/Senkrechtstart und -landung
WD/WD11	Wiener Dokument/Wiener Dokument 2011
WEF	World Economic Forum/Weltwirtschaftsforum
WTO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
ZEI	Zentraleuropäische Initiative

Autorenverzeichnis

- Dr. Günther Baechler*, 2010-2015 Botschafter der Schweiz in Georgien mit einer Seitenakkreditierung in Armenien; er war u.a. zuständig für die Guten Dienste (Interessenmandat) zwischen der Russischen Föderation und Georgien; 2016-2019 Spezialgesandter der drei aufeinanderfolgenden Amtierenden Vorsitzenden der OSZE (Deutschland, Österreich, Italien) für den Südkaukasus; Bern
- Dr. Anastasiya Bayok*, Graduate School of East Asian Studies (GEAS), Freie Universität Berlin; Berlin
- Esra Buttanri*, Leitende Beraterin für Umweltangelegenheiten, Leiterin des Referats Umweltkooperation im Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE; Wien
- Dr. Anita Danka*, unabhängige Menschenrechtsexpertin; 2012-2019 Human Rights Adviser/Monitoring and Response Co-ordinator im OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), verantwortlich für das Ressort „Recht auf friedliche Versammlung“; Warschau
- Harlem Désir*, OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit; Wien
- Prof. Dr. Walter Dorn*, Royal Military College of Canada & Canadian Forces College; Toronto
- Ekaterina Dorodnova*, Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD); Brüssel
- Cono Giardullo*, Associate Fellow im Programm „Osteuropa und Eurasien“ am Istituto Affari Internazionali (IAI); Rom
- Dr. Thomas Greminger*, Botschafter, Generalsekretär der OSZE; Wien
- 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.
- Dr. Thomas Kunze*, Leiter des Moskauer Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung; Moskau
- Miroslav Lajčák*, Außenminister der Slowakei und Amtierender Vorsitzender der OSZE 2019; Bratislava
- Eleonora Lotti*, Persönliche Beraterin des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten; Den Haag
- Dr. Danielle Stodilka*, Senior Fellow, Canadian International Council (CIC); Toronto
- Lamberto Zannier*, Botschafter, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten; Generalsekretär der OSZE von 2011-2017; Den Haag

