

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg [Hrsg.]

# OSCE Insights 2020

Corona, Krieg, Führungskrise



**Nomos**

OSCE Insights

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg [Hrsg.]

# OSCE Insights 2020

Corona, Krieg, Führungskrise



**Nomos**

Chefredakteur: Cornelius Friesendorf, IFSH

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

1. Auflage 2021

© Institute for Peace Research and Security Policy  
at the University of Hamburg (Hrsg.)

Publiziert von  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Walzseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Walzseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-7121-9  
ISBN (ePDF): 978-3-7489-1163-0

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748911630>



Onlineversion  
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung  
– Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

## Inhalt

Einführung in OSCE Insights 2020: Die OSZE im Krisenmodus <i>Cornelius Friesendorf</i>	7
Die OSZE in Zentralasien: Warum eine Debatte über Polizeihilfe nötig ist <i>Cornelius Friesendorf</i>	13
Die OSZE und der Kampf gegen den Antisemitismus in Europa <i>Rabbi Andrew Baker</i>	29
Die Entwicklung des OSZE-Instrumentariums für den Konfliktzyklus <i>Michael Raith</i>	45
Kasachstans Konnektivitätsambitionen in der OSZE: Handelsförderung und Normumgehung <i>Sebastian Mayer</i>	63
Streitkräfteeinsatz während der Coronakrise: Wie steht es um den OSZE-Verhaltenskodex? <i>Alexandre Lambert, Filip Ejodus, Thomas Schmidt</i>	77
Die Minsker Gruppe der OSZE: Die Lehren der Vergangenheit und zukünftige Aufgaben <i>Philip Remler, Richard Giragosian, Marina Lorenzini, Sergei Rastoltsev</i>	93
Ideen für eine bessere militärische Vertrauensbildung in Europa <i>Benjamin Schaller</i>	111
Der Minsker Prozess: Gesellschaftliche Wahrnehmungen des Konfliktes in der Ostukraine <i>Cécile Druey, Anna Hess, Julia Kaplan, Valentina Cherevatenko</i>	123
Vorschläge für eine engere Zusammenarbeit zwischen OSZE und Europarat <i>Frank Evers, André Härtel, Marietta König</i>	139



# Einführung in OSCE Insights 2020: Die OSZE im Krisenmodus

Cornelius Friesendorf

Bitte zitieren als: Cornelius Friesendorf, Einführung in OSCE Insights 2020: Die OSZE im Krisenmodus (Baden-Baden: Nomos, 2021), <https://doi.org/10.5771/9783748911630-00>

Dies ist der erste Jahrgang von OSCE Insights, der neuen Schriftenreihe des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE), Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). OSCE Insights ist die Nachfolgepublikation des OSZE-Jahrbuchs, das vom IFSH von 1995 bis 2019 herausgegeben wurde. Unsere neue Reihe untersucht alle drei OSZE-Dimensionen und Themen wie Konfliktmanagement, Rüstungskontrolle, Demokratisierung, Reform des Sicherheitssektors (SSG/R), Umweltschutz, Konnektivität und Menschenrechte. Autoren beschäftigen sich weiterhin mit institutionellen Veränderungen der OSZE und den Interessen und Strategien der Teilnehmerstaaten.

OSCE Insights-Autor\*innen kommen aus der universitären und politiknahen Forschung wie auch aus der Praxis. Ein wesentliches Ziel ist es, Forschungsergebnisse für Entscheidungsträger\*innen und Praktiker\*innen zu „übersetzen“ und in

Form von Empfehlungen zu formulieren. So wollen wir zum Ziel der OSZE beitragen, umfassende und kooperative Sicherheit zu fördern.

Alle Beiträge erscheinen in englischer, russischer und deutscher Sprache und werden über das Jahr verteilt in der eLibrary des Nomos-Verlags sowie auf der Website des IFSH frei zugänglich gemacht. Darüber hinaus erscheinen alle Beiträge am Anfang eines neuen Jahres in Druckform, auch in den drei Sprachen. Eine anonyme Begutachtung und intensive redaktionelle Bearbeitung der Texte sollen sicherstellen, dass unsere Leser\*innen zuverlässig und in einer unbürokratischen Sprache informiert werden.

In dieser ersten Ausgabe von OSCE Insights stehen Krisen im Mittelpunkt. Der Untertitel „Corona, Krieg, Führungskrise“ verweist auf drei Krisen, von der die OSZE im Jahr 2020 betroffen war. Erstens beeinträchtigte die Coronapandemie das Tagesgeschäft der OSZE, die online arbeiten musste, obwohl persönliche Kontakte zentral für diese stark auf Informalität basierende Organisation sind. Zweitens eskalierte der Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan über Bergkarabach erneut zu einem Krieg, der die

---

\* Dr. habil. Cornelius Friesendorf  
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)  
friesendorf@ifsh.de

Machtverteilung in der Region grundle-  
gend veränderte. Unterdessen gab es in  
der Ostukraine weiterhin Tote und Ver-  
letzte. Drittens waren in der vielleicht  
dramatischsten institutionellen Krise in  
der Geschichte der OSZE die vier Füh-  
rungspositionen des Sekretariats, des Bü-  
ros für demokratische Institutionen und  
Menschenrechte, des Hohen Kommissars  
für nationale Minderheiten und des  
Beauftragten für Medienfreiheit monate-  
lang unbesetzt, nachdem mehrere Teil-  
nehmerstaaten aufgrund von nationalem  
Egoismus, Kritik durch OSZE-Institutio-  
nen oder Fehleinschätzungen die Verlän-  
gerung der Mandate der Amtsinhaber\*in-  
nen nicht befürwortet hatten.

Die Beiträge in OSCE Insights 2020  
analysieren verschiedene Arten von Kri-  
sen. Eine erste Gruppe von Beiträgen  
untersucht die Schwierigkeiten bei der  
Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen  
und Versäumnisse bei der systematischen  
Nutzung der bestehenden OSZE-Instru-  
mente.

Der erste Beitrag beschäftigt sich mit  
den Schwierigkeiten der OSZE, demokra-  
tische Polizeiarbeit in Zentralasien zu un-  
terstützen. Die Regierungen dort wollen  
technische Hilfe bei der Strafverfolgung  
und unterstützen oder tolerieren auch  
Initiativen zur Verbesserung der mensch-  
lichen Sicherheit. Eine Kontrolle über die  
Polizei etwa durch die Zivilgesellschaft  
stößt bei den Regierungen in Zentralasi-  
en und auch in Russland aber auf Wider-  
stand – schließlich bedrohen liberale Mo-  
delle der guten Regierungsführung Klien-  
telismus. Die Anpassung der OSZE-Feld-  
operationen an die Prioritäten des Gast-  
landes steht im Einklang mit dem OSZE-

Prinzip von *national ownership*, birgt aber  
die Gefahr, den Autoritarismus zu ver-  
stärken.

Andrew Baker zeigt, dass die Umset-  
zung von OSZE-Verpflichtungen auch  
bei der Bekämpfung des Antisemitismus  
schwierig ist. Baker dokumentiert den  
unzureichenden Schutz für jüdische Ge-  
meinden durch Teilnehmerstaaten, ob-  
wohl diese Gemeinden hohen Risiken  
ausgesetzt sind. Er verweist auf die ge-  
mischte Bilanz der OSZE bei der Verab-  
schiebung und Umsetzung einer umfas-  
senden Definition von Antisemitismus  
und zeigt, wie das Konsensprinzip und  
personelle Veränderungen in der OSZE  
die Fähigkeit der Organisation beein-  
trächtigt haben, rasch und entschieden  
gegen Antisemitismus vorzugehen.

Michael Raith erläutert, dass die OSZE  
über viele Instrumente zur Konfliktbe-  
wältigung verfügt, die sowohl für die  
Verhütung und Beilegung gewaltamer  
Konflikte als auch für die Unterstützung  
von Staaten und Gesellschaften nach Be-  
endigung der Kampfhandlungen wichtig  
sind. Allerdings hat die OSZE Schwierig-  
keiten, diese Instrumente systematisch zu  
nutzen, nicht zuletzt aufgrund von Un-  
terfinanzierung und mangelndem Inter-  
esse seitens der Teilnehmerstaaten. Raiths  
Analyse legt nahe, dass selbst geringfügige  
zusätzliche Investitionen, wie etwa in  
die Aufstockung des Personals im „Situ-  
ation Room“ des Konfliktverhütungszen-  
trums, bei zentralen Aufgaben wie der  
Frühwarnung etwas bewirken könnten.

Sebastian Mayers Analyse der Ambitio-  
nen Kasachstans, ein OSZE-Konnektivi-  
tätszentrum im eigenen Land einzurich-  
ten, macht deutlich, in welchem Aus-

maß Staaten OSZE-Verpflichtungen zunehmend infrage stellen, insbesondere in der menschlichen Dimension. Der von Kasachstan favorisierte *à-la-carte*-Ansatz wirft Fragen über die Zukunft der menschlichen Dimension und damit über das Konzept der umfassenden Sicherheit und der OSZE insgesamt auf. Die Forderungen Kasachstans deuten auf Machtverschiebungen im OSZE-Raum hin: Viele Teilnehmerstaaten akzeptieren die Rolle des Normnehmers nicht mehr, und die Unausweichlichkeit von Demokratisierung steht zunehmend in Frage.

Auch die Beiträge 5, 6 und 9 unterstreichen Herausforderungen für OSZE-Verpflichtungen und zeigen, dass Teilnehmerstaaten das Potenzial der OSZE nicht voll ausschöpfen. Alexander Lambert, Filip Ejodus und Thomas Schmidt untersuchen innerstaatliche Einsätze von Streitkräften zur Bewältigung der Coronapandemie und nehmen den OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit aus dem Jahr 1994 als Maßstab für die Angemessenheit solcher Einsätze. Während sich die Staaten meist an den Kodex gehalten haben, zeigen die Autoren auch, dass manche Verwendungen des Militärs Fragen etwa nach Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit aufwerfen.

Der Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan um Bergkarabach im Herbst 2020, den Philip Remler, Richard Giragosian, Marina Lorenzini und Sergej Rastoltsev analysieren, war ein Verstoß gegen ein zentrales OSZE-Prinzip: die friedliche Streitbeilegung. Überdies zeigen Remler et al., dass die Minsk-Gruppe der OSZE als primäres internationales

Verhandlungsformat marginalisiert wurde.

Frank Evers, André Härtel und Marietta König untersuchen die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem Europarat. Die sich überschneidenden und ergänzenden Funktionen der beiden Organisationen und die Tatsache, dass beide direkt von der Krise des Multilateralismus betroffen sind, machen sie zu natürlichen Partnern. Allerdings finden Treffen auf höchster Ebene nur selten und zudem ritualisiert statt, und die Feldoperationen der beiden Organisationen kooperieren nicht systematisch miteinander.

Eine weitere Gruppe von Beiträgen erörtern konträre Positionen von Teilnehmerstaaten, die Bemühungen um Vertrauensbildung und friedliche Konfliktbeilegung behindert haben. Philip Remler et al. argumentieren, dass die Co-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe nicht in der Lage waren, sich effektiv an Friedensverhandlungen zu beteiligen, weil die Repräsentanten Armeniens und Aserbaidschans unvereinbare, maximale Forderungen erhoben. Solche Maximalpositionen hatten auch die Bevölkerungen kompromissunwillig gemacht.

Benjamin Schaller erläutert, wie die Rüstungskontrollabteilungen diverser Staaten weiterhin vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) auf der Arbeitsebene umsetzen. Dennoch reichen diese positiven transnationalen Beziehungen nicht aus, um auf politischer Ebene Vertrauen zwischen Russland und westlichen Staaten aufzubauen.

Mit dem Fokus auf gesellschaftliche Narrative zum Krieg in der Ostukraine präsentieren Cécile Druey, Anna Hess,

Julia Kaplan und Valentina Cherevatenko empirische Forschungsergebnisse, die für diejenigen ernüchternd sein dürften, die davon ausgehen, dass Politiker zwar den Krieg, Gesellschaften aber den Frieden suchen. Ihr Beitrag zeigt, dass die Positionen der Befragten in der Ukraine und in Russland zum Minsker Prozess und zur Schlüsselfrage, wie und ob die ukrainische Staatlichkeit in nichtstaatlich kontrollierten Gebieten wiederhergestellt werden soll, weitgehend mit den offiziellen Positionen der Konfliktparteien identisch sind.

Es gibt aber auch Grund zur Hoffnung. Die OSZE war schon immer ein Forum sehr unterschiedlicher Staaten. 2020 als das schlechteste Jahr in der Geschichte der Organisation zu bezeichnen lässt die vielen stürmischen Zeiten, die die OSZE seit der Charta von Paris 1990 überstanden hat, außer Betracht. Tatsächlich hat die OSZE im Jahr 2020 ihre Widerstandsfähigkeit bewiesen; und ihre Verpflichtungen sind, auch wenn sie oft verletzt werden, nach wie vor unverzichtbar für die Regelung des Verhaltens innerhalb und zwischen Staaten. Alle Autor\*innen dieses Bandes zeigen Möglichkeiten für die OSZE auf.

Der erste Beitrag zeigt, dass die OSZE zentralasiatische Bevölkerungen unterstützen kann, auch ohne innerstaatliche Machtverhältnisse zu verändern. Die Analysen von Baker und Raith nennen mehr politische Unterstützung und Ressourcen als Voraussetzungen für eine bessere Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen (Baker) und die Fähigkeit der OSZE zum Konfliktmanagement (Raith). Evers et al. formulieren Empfehlungen

für engere Beziehungen zwischen der OSZE und dem Europarat, unter anderem durch mehr informelle Interaktion zwischen hochrangigen Vertreter\*innen der beiden Organisationen. In Bezug auf Karabach argumentieren Remler et al., die Minsk-Gruppe könnte dabei helfen, VSBM zu schaffen, Verhandlungen über den künftigen Status des umstrittenen Gebiets zu unterstützen und auf ein regionales Friedensabkommen hinzuarbeiten. Schaller empfiehlt, VSBM sollten sich unter anderem mehr auf die multilaterale Verifikation und Vertrauensbildung auf der politisch-strategischen Ebene konzentrieren. Unter Anwendung der Verhandlungstheorie gehen Druey et al. vom Vergleich unterschiedlicher Positionen zur Identifizierung zugrunde liegender Interessen über. Letztere lassen Gemeinsamkeiten erkennen, die Raum bieten für eine nachhaltige und friedliche Lösung des Konflikts im Donbass.

In der Tat zeigte der Ministerrat 2020, dass die Teilnehmerstaaten ein Interesse daran haben, die OSZE am Leben zu erhalten. Regierungen verabschiedeten Beschlüsse zu Themen, über die ein relativer Konsens besteht, wie etwa die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Sie bekräftigten sogar die anhaltende Relevanz von Menschenrechtsnormen und -verpflichtungen, indem sie einen Beschluss gegen Folter fassten. Vor allem aber besetzten sie die vier Spitzenpositionen des Sekretariats und der Institutionen. Zugleich deuten jedoch interpretative Erklärungen, insbesondere der Vereinigten Staaten und Russlands, darauf hin, dass mächtige Teilnehmerstaaten sehr unterschiedliche Ansichten darüber vertreten.

ten, welche Kompetenzen und Prioritäten der OSZE-Apparat haben sollte.

Viele Menschen haben dazu beigetragen, diese erste Ausgabe von OSCE Insights unter den schwierigen Bedingungen des Jahres 2020 zu erstellen. Die Autor\*innen investierten viel Zeit in das Verfassen und Überarbeiten der Texte, wobei sie manchmal mehrere Überarbeitungsrunden über sich ergehen ließen. Externe Gutachter\*innen reagierten schnell auf unsere Einladungen, Texte zu kommentieren, und passten ihre Bewertungskriterien an unser *policy*-Format an. Ein großer Dank geht auch an das OSCE-Insights-Team – Carolyn Benson, Ursula Froese, Alona Shestopalova, Caroline Taylor – sowie an unsere Übersetzer\*innen und Lektor\*innen für die Bearbeitung der russischsprachigen und deutschsprachigen Ausgaben. Unterstützung erhielt das Team auch von anderen IFSH-Kolleg\*innen, insbesondere von Frank Evers, Britta Fisch, Alexandra Harm, Sonja Objartel und Barbara Renne. Eva Lang und Martin Reichinger vom Nomos Verlag haben so manche Änderungen an den Korrekturfahnen in der letzten Minute toleriert und sind gleichzeitig unserem Wunsch entgegengekommen, die Beiträge so schnell wie möglich online zu stellen. Das Auswärtige Amt stellte großzügig Mittel sowie Ideen und Kontakte zur Verfügung. Ein besonderer Dank geht an Ursel Schlichting, die Ende 2020 das IFSH verließ. Über zwanzig Jahre lang sorgte sie dafür, dass das OSZE-Jahrbuch ein wichtiges Forum für OSZE-Debatten war. OSCE Insights hat ein solides Fundament.



# Die OSZE in Zentralasien: Warum eine Debatte über Polizeihilfe nötig ist

Cornelius Friesendorf\*

## Zusammenfassung

Dieser Beitrag ruft zu einer Debatte über polizeiliche Aktivitäten der OSZE in Zentralasien auf und untersucht drei Fragen: Kann die OSZE die demokratische Polizeiarbeit in Zentralasien unterstützen? Inwieweit kann die OSZE zur Verbesserung der menschlichen Sicherheit beitragen? Was sind die Risiken polizeilicher Ausbildungs- und Ausstattungshilfe? Eine wesentliche Herausforderung bei der Unterstützung demokratischer Polizeiarbeit sind Widerstände durch zentralasiatische Regierungen. Weitere Hindernisse sind Polizeiprogramme anderer internationalen Akteure und institutionelle Besonderheiten der OSZE wie kurze Haushaltszyklen. Dieser Beitrag beschreibt, wie Teilnehmerstaaten Chancen nutzen und Risiken begrenzen können.

## Schlagworte

OSZE, Zentralasien, polizeibezogene Aktivitäten, demokratische Regierungsführung, Menschenrechte

Bitte zitieren als: Cornelius Friesendorf, Die OSZE in Zentralasien: Warum eine Debatte über Polizeihilfe nötig ist, OSCE Insights 1 (Baden-Baden: Nomos, 2021), <https://doi.org/10.5771/9783748911630-01>

## Einleitung

Die OSZE engagiert sich seit Jahrzehnten für demokratische Polizeiarbeit.<sup>1</sup> Demokratische Polizeiarbeit erfordert Rechenschaftspflicht und Kontrolle: die Polizei muss dem Gesetz unterstellt sein und Institutionen wie das Parlament und die Medien müssen die Polizei kontrollieren können. Demokratische Polizeiar-

beit heißt auch, dass die Polizei die Menschenrechte schützt und Bürger unterstützt.<sup>2</sup>

In der Praxis fällt es der OSZE jedoch zunehmend schwer, demokratische Polizeiarbeit zu stärken. Kurz bevor er im Juli 2020 seinen Posten als OSZE-Generalsekretär verlor, erklärte Thomas Greminger, er sei „besorgt über die Abnahme der Initiativen zu Menschenrechten und zur Rechenschaftspflicht der Polizei“.<sup>3</sup> In Zentralasien steht die OSZE vor erheblichen Herausforderungen: Die Regierungen dort bemühen sich um Unterstützung bei der Strafverfolgung und begrüßen Initiativen, die die Polizei ser-

---

\* Dr. habil. Cornelius Friesendorf  
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)  
friesendorf@ifsh.de

viceorientierter machen, an einer demokratischen Kontrolle der Polizei besteht jedoch kaum Interesse.

Dieser Beitrag ruft zu einer Debatte über OSZE-Polizeihilfe in Zentralasien auf. Der erste Teil bietet einen Überblick über die polizeibezogenen Aktivitäten der OSZE; der zweite beschreibt Polizeiarbeit in Zentralasien. Anschließend werden folgende Fragen gestellt:

- Kann die OSZE demokratische Polizeiarbeit in Zentralasien unterstützen?
- Kann die OSZE menschliche Sicherheit stärken?
- Was sind die Risiken einer Unterstützung der Strafverfolgung?

Ein zentrales Hindernis für demokratische Polizeiarbeit in Zentralasien – und genereller für gutes Regieren im Sicherheitssektor (*Security Sector Governance and Reform, SSG/R*) – sind patronale Strukturen, die im Gegensatz zu liberalen Normen stehen. Weitere Hindernisse sind der russische Widerstand gegen Demokratisierung, chinesische und auch westliche Ausbildungs- und Ausrüstungsprogramme sowie die knappen Ressourcen und kurzen Planungszyklen der OSZE. Diese Faktoren erschweren es der OSZE ihre umfassende Sicherheitsagenda umzusetzen und machen internationale Unterstützung der Strafverfolgung für die lokale Bevölkerung riskant.

Der letzte Abschnitt enthält Empfehlungen, wie Teilnehmerstaaten Chancen nutzen und die Risiken von Polizeihilfe begrenzen können. Regierungen sollten OSZE-Polizeihilfe diskutieren; gesellschaftliche Gruppen in Zentralasien, die Reformen fordern, unterstützen; das

OSZE-Sekretariat, die Feldoperationen und die Institutionen unterstützen; die Beteiligung der OSZE an der Strafverfolgung einschränken; und auf eine systematische externe und unabhängige Evaluierung drängen.

## Die OSZE und die internationale Polizeiunterstützung

Die OSZE ist ein Vorreiter bei der demokratischen Polizeiarbeit. Der Leitfaden für demokratische Polizeiarbeit von 2008 ist weltweit zu einem Referenzdokument für Polizeireform geworden.<sup>4</sup> Zahlreiche andere Dokumente zeigen ebenfalls das Engagement der OSZE in dieser Frage.<sup>5</sup> Eine Schlüsselvereinbarung aus dem Jahr 2012 besagt:

Die Aktivitäten der OSZE im polizeilichen Bereich folgen den in den Dokumenten der Vereinten Nationen und der OSZE festgeschriebenen Normen, Prinzipien und Standards wie der Charta der Vereinten Nationen, den maßgeblichen UN-Übereinkommen betreffend polizeibezogene Aktivitäten, der Schlussakte von Helsinki, dem Kopenhagener Dokument und den verschiedenen OSZE-Beschlüssen zu polizeibezogenen Aktivitäten. Diese Dokumente unterstreichen unter anderem die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich Gender- und Minderheitenfragen, der Partnerschaft von Polizei und Öffentlichkeit, einer wirksamen

und rechenschaftspflichtigen Strafrechtspflege...<sup>6</sup>

Polizeibezogene Aktivitäten sind insbesondere mit der ersten (politisch-militärischen) Dimension der OSZE verbunden. Sie sind jedoch auch für die zweite Dimension (z.B. Korruptionsbekämpfung) und die dritte (z.B. menschenrechtsorientierte Polizeiarbeit) relevant. Während der Ständige Rat das wichtigste Beschlussfassungsorgan der OSZE ist, werden Aktivitäten von den Exekutivstrukturen der OSZE durchgeführt. Hierzu zählen die thematischen Einheiten des Sekretariats, insbesondere das Referat Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) und das Referat Grenzsicherung und Grenzmanagement (*Border Security and Management Unit*, BSMU), sowie die Feldoperationen. Auch die OSZE-Institutionen sind beteiligt. So fordert das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) die Einhaltung von Menschenrechtsstandards, der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HCNM) unterstützt die multiethnische Polizeiarbeit und der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit (RFOM) fördert die freie Berichterstattung über Sicherheitsfragen.

Erste OSZE-Initiativen zur demokratischen Polizeiarbeit gab es auf dem Balkan. Dort hat die OSZE seit Anfang der 2000er Jahre maßgeblich zur Demokratisierung der Polizei beigetragen und dabei von umfassenden Mandaten und der Konditionalität der EU-Mitgliedschaft profitiert.<sup>7</sup>

Die OSZE teilt ihre polizeibezogenen Aktivitäten in zwei Bereiche auf: „allgemeine Entwicklung und Reform der Polizei“ und „Bedrohungen durch kriminelle Aktivitäten“.<sup>8</sup> Diese Kategorien sagen aber nichts über Unterstützung für demokratische Polizeiarbeit aus. Dieser Beitrag unterscheidet zwischen Aktivitäten, die

- demokratische Polizeiarbeit (Typ 1),
- einen besseren Schutz der Menschenrechte durch die Polizei (Typ 2) und
- stärkere Strafverfolgung (Typ 3) betonen.

Während die externe Kontrolle über die Polizei etwa durch das Parlament oder die Zivilgesellschaft bei Typ 1 im Mittelpunkt steht, ist sie bei Typ 2 weniger institutionalisiert und spielt bei Typ 3 kaum eine Rolle. Eine externe Kontrolle ist wichtig, weil die interne Aufsicht durch Polizeivorgesetzte und die Regierung oft nicht ausreicht.

Internationale Akteure können die demokratische Polizeiarbeit (Typ 1) fördern, indem sie Änderungen des Rechtsrahmens unterstützen. Weniger ambitioniert können internationale Akteure Parlamentarier oder Journalisten über Möglichkeiten informieren, ihre Rechte auszuüben, oder Foren für Diskussionen zwischen Staat und Gesellschaft über Polizeireformen schaffen.

Internationale Akteure können auch den Schutz der menschlichen Sicherheit durch die Polizei verbessern (Typ 2). Ziel ist, Polizeigewalt und Korruption zu verringern, beispielsweise durch Anti-Folter-Training, und die Polizei für Probleme wie häusliche Gewalt oder Menschenhandel zu sensibilisieren. Aktivitäten des

Typs 2 fördern die Interaktion zwischen der Polizei und der Öffentlichkeit, insbesondere durch bürgernahe Polizeiarbeit.

Internationale Akteure können weiterhin die Strafverfolgung durch Ausbildung und materielle Hilfe stärken (Typ 3). Hier sind transnationale Interaktionen von Polizisten wichtiger als die demokratische Kontrolle über die Polizei. Die Öffentlichkeit kann von technischer Polizeihilfe profitieren, falls die Stärkung des Staates zu mehr Schutz vor Kriminalität und Gewalt durch Dritte führt.

Jede dieser drei Typen hat Vorteile, aber auch Grenzen und Risiken. Die Vor- und Nachteile spezifischer Ansätze hängen wesentlich vom lokalen Kontext ab. Zentralasien stellt in dieser Hinsicht besondere Herausforderungen dar.

### Polizeiarbeit in Zentralasien

Die Frage, was demokratische Polizeiarbeit ausmacht, ist umstritten, weil Prinzipien wie Rechenschaftspflicht interpretationsbedürftig sind und selbst in liberalen Demokratien unterschiedlich ausgelegt werden. Darüber hinaus ist polizeiliches Fehlverhalten im gesamten OSZE-Gebiet ein Problem (wie sich durch die „Black Lives Matter“-Proteste im Sommer 2020 gezeigt hat). Dennoch ist demokratische Polizeiarbeit in Demokratien wahrscheinlicher als in Autokratien.

Die zentralasiatischen Staaten rangieren auf den Indizes für Menschenrechte und Demokratie weit unten. Freedom House stuft Turkmenistan, Tadschikistan und Usbekistan als „nicht frei“ ein und zählt sie zu den am wenigsten freien Staaten der Welt; Kasachstan ist auch „nicht frei“ und Kirgisistan nur „teilweise frei“.<sup>9</sup> Ungeachtet der methodischen Herausforderungen und normativen Annahmen solcher Rankings helfen sie, den nichtdemokratischen Charakter der Polizeiarbeit in Zentralasien zu verstehen, der von internationalen Organisationen, NGOs und Medien umfassend dokumentiert worden ist.<sup>10</sup>

Es gibt verschiedene Ursachen für polizeiliches Fehlverhalten. Einige Praktiken aus der Sowjetzeit bestehen nach wie vor. So muss die Polizei unrealistische Quoten der Verbrechensaufklärung erfüllen, was zum Erzwingen von Geständnissen anreizt. Niedrige Löhne, ein Mangel an Ausrüstung und wenig familienfreundliche Arbeitszeiten sind weitere Faktoren.<sup>11</sup> Auch politischer Druck spielt eine Rolle: Regierungen nutzen die Polizei als Instrument gegen die politische Opposition. Weiterhin tolerieren Politiker\*innen polizeiliche Korruption im Gegenzug für politische Loyalität.

Problematisch sind auch die sich überschneidenden Befugnisse der Sicherheitsbehörden, wie die Verbreitung von Spezialeinheiten zeigt. In Kirgisistan verfügen das Innenministerium, aber auch der Sicherheitsdienst, die Nationalgarde und der Grenzschutz über Spezialeinheiten.<sup>12</sup> In Usbekistan wurden der Nationalgarde Aufgaben bei der öffentlichen Ordnung und Terrorismusbekämpfung übertragen.<sup>13</sup>

Was die Kontrolle der Polizei angeht: Selbst wenn formale Strukturen vorhanden sind, werden sie in der Praxis durch informelle Regeln, die Präsidialverwaltungen, nationale Sicherheitsräte

und Strafverfolgungsbehörden privilegierten, umgangen. Zentralasiatische Parlamentarier\*innen zeigen wenig Neigung, die Exekutive herauszufordern. In Kirgisistan in den späten 2010er Jahren war die Aufsicht durch die Zhogorku Kenesh „unvollständig und inkonsistent, die parlamentarische Kontrolle über Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden findet sogar noch begrenzter und unregelmäßiger statt.“<sup>14</sup> Abgeordnete konzentrierten sich eher auf polizeiliches Fehlverhalten auf niedriger Ebene.<sup>15</sup> Auch in Usbekistan hat das Parlament die Polizei kaum kontrolliert, und Menschenrechtsaktivist\*innen fanden es schwierig, mit Abgeordneten zusammenzuarbeiten.<sup>16</sup> Das tadschikische Parlament hat die Exekutivbeschlüsse weitgehend abgesegnet und die Abgeordneten zeigten wenig Neigung über Polizeigewalt zu diskutieren, möglicherweise, weil viele von ihnen Verbindungen zu den Sicherheitskräften hatten.<sup>17</sup>

Auch die Kontrolle durch Ombudsstitutionen war begrenzt. Das kirgisische Ombudsbüro verfügt über erhebliche Befugnisse und Ressourcen und untersuchte in den 2010er Jahren eine Vielzahl von Beschwerden. Aber es gab Zweifel an der Unabhängigkeit des Bürgerbeauftragten, nicht zuletzt wegen seiner früheren Karriere in den Nachrichtendiensten; außerdem sagten Beobachter\*innen, dass das Parlament seine Empfehlungen häufig ignorierte.<sup>18</sup> Darüber hinaus haben die usbekischen und tadschikischen Ombudsleute laut Kritiker\*innen Beschwerden gegen die Regierung nicht ordnungsgemäß untersucht und im Falle Tadschi-

kistans Menschenrechtsverletzungen geleugnet.<sup>19</sup>

Diese Bedingungen schaffen Grenzen und Risiken für polizeiliche Aktivitäten der OSZE. In den folgenden Abschnitten werden drei Fragen aufgeworfen, die einer Debatte bedürfen.

### Kann die OSZE die demokratische Polizeiarbeit in Zentralasien unterstützen?

Die Unterstützung der demokratischen Polizeiarbeit (Typ 1) zielt darauf ab, die Interaktion staatlicher Institutionen untereinander und mit der Gesellschaft zu verändern. Weil sie so anspruchsvoll ist, könnte die Aufgabe für die OSZE in Zentralasien zu groß sein.

In Kirgistan beendete die Regierung 2016 die Community Security Initiative (CSI). Diese Initiative, an der OSZE-Polizeiberater\*innen beteiligt waren, sollte Vertrauen zwischen der Polizei und der Öffentlichkeit sowie – nach der interethnischen Gewalt im Jahr 2010 – zwischen ethnischen Kirgisen und Usbeken im Süden aufbauen. In der Anfangsphase der CSI ermöglichte die Polizei auch Gespräche zwischen der Regierung und Polizeireformexperten\*innen aus der Zivilgesellschaft.<sup>20</sup>

Die nachfolgenden Aktivitäten waren weniger ambitioniert. Das Programmbüro in Bischkek (POiB) förderte weiterhin Diskussionen in Räten, die Staat und Zivilgesellschaft zusammenbrachten, aber diese Diskussionen führten zu eher moderaten Forderungen an das Inneministerium. Bezeichnenderweise war der

Hauptpartner des POiB für Diskussionen zum Thema Kontrolle ausgerechnet dieses Ministerium, wobei das POiB erklärte, dass es „das Innenministerium bei der Förderung der parlamentarischen und zivilen Kontrolle der Strafverfolgungsreform unterstützte“.<sup>21</sup> Zwar thematisierte das POiB bei Projekten mit den Verwaltungsakademien zentralasiatischer Staaten Fragen von SSG/R. Für einige kirgisische Polizeiexperten arbeitete die OSZE insgesamt aber zu wenig mit regierungskritischen Gruppen zusammen, und sie schätzten die Polizeireform als oberflächlich ein.<sup>22</sup>

In Usbekistan bemühte sich Präsident Shavkat Mirziyoyev um eine aktiveren Rolle des Parlaments, z.B. bei der Kontrolle des Haushaltes.<sup>23</sup> Dies eröffnete Möglichkeiten für ODIHR und den Projektkoordinator in Usbekistan (PCUz). Sie organisierten unter anderem eine Konferenz zur „Demokratisierung der Gesetzgebung und der Strafverfolgungspraxis“ in Usbekistan.<sup>24</sup> Aber Wünsche nach technischer Polizeihilfe überwogen das Interesse an Unterstützung bei der guten Regierungsführung.<sup>25</sup>

### Die Grenzen der OSZE verstehen

Die OSZE ist zwar mehr als ein zwischenstaatliches Forum oder ein Instrument von Staaten, sie ist jedoch eine auf Konsens zwischen Regierungen beruhende Organisation, und eine demokratische Polizeiarbeit steht tendenziell im Widerspruch zu den Interessen der zentralasiatischen Regierungen.

Widerstand gegen demokratische Reformen ist mit innenpolitischen Logiken verbunden. Henry Hale zeigt, wie patronale Herrschaft, die auf personalisierten Netzwerken basiert, die postsowjetischen Regime dominiert, in der Regel mit Präsidenten als Mittelpunkt, die Personen belohnen oder bestrafen können.<sup>26</sup> Die Mitglieder dominanter Netzwerke bekleiden offizielle Positionen, aber diese Netzwerke reichen auch in nichtstaatliche Sektoren hinein. Die Kontrolle durch staatliche Institutionen wie das Parlament ist oft ineffektiv, weil Eliten ihre Patrone nicht herausfordern, solange sie diese als stark betrachten. Informelle Normen, die sich um persönliche Bekanntschaften drehen, sind wichtiger als abstrakte Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit. Politischer Wandel, selbst der gewaltsame Sturz von Regierungen, darf nicht mit Demokratisierung verwechselt werden; vielmehr bedeutet eine solche Dynamik, dass wechselnde Erwartungen der Elite neue Patrone an die Macht bringen. Internationalen Akteuren fehlen Hale zufolge die Druckmittel und die Verbindungen, um die klientelistische Politik im postsowjetischen Raum zu verändern.<sup>27</sup>

Für Liberale ist diese Analyse ernüchternd. Westliche Regierungen können versuchen, demokratische Regierungsführung zu unterstützen und außerbudgetäre Mittel, die keinen Konsens zwischen Teilnehmerstaaten erfordern, dafür bereitzustellen. Allerdings würde die Einführung einer wirksamen Kontrolle über die Exekutive für die herrschenden Netzwerke eine Gefahr darstellen. Eine demokratische Polizeiführung wür-

de darüber hinaus eine Stärkung formaler gegenüber informellen Normen erfordern, was bestenfalls ein langsamer Prozess ist.

Bereits 2005 stellte eine Evaluierung fest, dass das „Klima für SSR in Zentralasien ungünstig ist, sowohl infolge des globalen ‚Krieges gegen den Terror‘ als auch aufgrund der Art der politischen Regime, die in der gesamten Region vorherrschen. Legislative und Justiz sind schwach, die Medien kraftlos und die Zivilgesellschaft nur wenig aktiv; all das hat die konservative Einstellung der zentralasiatischen Regime noch verstärkt.“<sup>28</sup> Fünfzehn Jahre später gab es zwar ein stärkeres rhetorisches Bekenntnis zur Reform. Dennoch hat die Polizeiarbeit keine großen Fortschritte gemacht, was zeigt, wie widerstandsfähig Patronalismus ist.

### Wie Staaten die OSZE kontrollieren

Die zentralasiatischen Staaten haben verschiedene Möglichkeiten, OSZE-Aktivitäten zu verhindern. Vor allem sind sie als gleichberechtigte Mitglieder der Organisation nicht nur Gastgeber von Feldoperationen, sondern entscheiden mit über Mandate.

Die Mandate von Feldoperationen sind immer restriktiver geworden, was sich in Namensänderungen widerspiegelt: Aus dem OSZE-Zentrum in Astana wurde 2015 das Programmbüro in Astana. Das OSZE-Zentrum in Usbekistan wurde 2006 in das Büro des OSZE-Projektkoordinators umgewandelt. Das OSZE-Zentrum in Bischkek wurde 2016

in das OSZE-Programmbüro umbenannt und die Außenstelle in Osh wurde geschlossen. Das OSZE-Programmbüro in Duschanbe ersetzte 2017 das OSZE-Büro. Turkmenistan hat immer noch das OSZE-Zentrum in Aschgabat, das jedoch nur einen begrenzten Aufgabenbereich hat.

Zentralasiatische Regierungen kontrollieren die OSZE auch bei der Implementierung. Aktivitäten bedürfen ihrer Genehmigung, oft bis hin zu konkreten Projekten. Regierungen geben auch interpretative Erklärungen ab, die die Strukturen der OSZE dazu zwingen, nur solche Aktivitäten durchzuführen, die ausdrücklich durch Mandate abgedeckt sind. Auch Russland gibt solche Erklärungen ab.<sup>29</sup>

Regierungspräferenzen wirken auch indirekt: OSZE-Exekutivstrukturen werden risikoscheu. Internationale Mitarbeiter\*innen im Wiener Sekretariat und vor Ort ahnen voraus, welche Aktivitäten zentralasiatische Regierungen billigen werden und neigen dazu, auf Nummer sicher zu gehen. Lokale Mitarbeiter\*innen haben besonderen Grund vorsichtig zu sein, da der schwache Rechtsstatus der OSZE es der Organisation erschwert, ihre Fürsorgepflicht auszuüben.<sup>30</sup> Auch haben sie wenig Chancen, innerhalb der OSZE (die keine Karriereorganisation ist) voranzukommen, und tendieren dazu, den Arbeitsmarkt, einschließlich staatlicher Arbeitsplätze, im Auge zu behalten. Das mindert ihre Neigung, sich für Demokratisierung einzusetzen.

Ein weiteres institutionelles Hindernis für die Verfolgung langfristiger Ziele ist die Finanzierung. Der OSZE-Haushaltszyklus beträgt in der Regel ein

Jahr, und ein Großteil der Mittel wird durch außerbudgetäre Projekte bereitgestellt und fließt im Laufe des Jahres ein. Das steht einer strategischen Planung und der Verfolgung ehrgeiziger Ziele wie demokratische Regierungsführung entgegen. Eine 2013 veröffentlichte Bewertung der SSG/R-Aktivitäten der OSZE trifft auch auf die polizeibezogenen Aktivitäten der Organisation in Zentralasien zu:

Die Projekte sind oft *ad hoc*, basieren auf Anfragen der Teilnehmerstaaten und unmittelbar verfügbarem Fachwissen, und werden von den Prioritäten der einzelnen Staaten, die außerbudgetäre Mittel und sekundiertes Personal stellen, bestimmt. Infolgedessen werden Projekte häufig nicht in eine „Kette“ von Aktivitäten, die ein breites Ziel verfolgen, eingebunden, was ihre Wirksamkeit erheblich verringert.<sup>31</sup>

Unsicherheiten bezüglich der Verlängerung des Mandats, die Gefahr, dass die Gastgeberstaaten selbst den in *Memoranda of Understanding* festgelegten Programmen nicht mehr zustimmen, und mögliche Finanzierungsengpässe schaffen Unsicherheit. Aus bürokratischer Sicht ist es daher rational kurzfristig zu planen.

### Kann die OSZE dazu beitragen die menschliche Sicherheit in Zentralasien zu schützen?

Die menschliche Sicherheit – die Freiheit des Einzelnen von Angst und Not – fällt vor allem in die menschliche Dimension der OSZE. Aktivitäten des Typs

2, die sich mit Menschenhandel, Strafvollzugsreformen oder geschlechtsspezifischer Gewalt befassen, berühren weniger den Kern der Staatlichkeit als demokratische Regierungsführung und werden daher von autoritären Staaten toleriert oder sogar gefördert, da diese so Legitimität gewinnen können. Darüber hinaus können diese Aktivitäten flexibel an den lokalen Kontext angepasst werden, was sich gut mit dem Konsens innerhalb der SSG/R-Community gegen Standardlösungen vereinbaren lässt. Auch sind Aktivitäten des Typs 2 wie die bürgernahe Polizeiarbeit in der Regel inklusiv und passen somit gut zur historischen Rolle der OSZE, nicht gleichgesinnten Akteuren Diskussionsforen zu bieten.

Aus diesen Gründen haben Aktivitäten des Typs 2 in den 2010er Jahren einen großen Teil der polizeilichen Aktivitäten der OSZE in Zentralasien ausgemacht und wurden sorgfältig auf die Agenden der Regierungen zugeschnitten. Dazu gehörten Konferenzen, Workshops, Schulungen, Handbücher, Aufklärungskampagnen und Studienreisen für Regierungsvertreter.<sup>32</sup>

In Kirgisistan unterstützte die OSZE nach dem Ende des CSI weiterhin die bürgernahe Polizeiarbeit durch die Finanzierung von Minibussen, die die Interaktion zwischen der Polizei und der Öffentlichkeit in abgelegenen Gebieten erleichtern sollten, sowie durch die Unterstützung lokaler Gemeinderäte, die an der Steuerung dieses Programms beteiligt waren. Das Projektbüro in Bischkek half auch bei der Verbesserung der Verkehrssicherheit, bei der Schulung zu neuen Strafrechtsgesetzen, bei der Folterpräven-

tion und dem Schutz von Opfern des Menschenhandels sowie bei der Umsetzung eines Verhaltenskodex für die Polizei.

In Usbekistan hat die OSZE in den letzten Jahren die Bemühungen des Präsidenten unterstützt, die öffentliche Verwaltung zu verbessern und grobe Menschenrechtsverletzungen zu bekämpfen. Die Folterprävention ist somit ein wichtiger Bestandteil der Aufgaben des Projektkoordinators und anderer OSZE-Institutionen geworden.<sup>33</sup> Weitere Aktivitäten betrafen den Menschenhandel, die Öffentlichkeitsarbeit der Polizei und die Bemühungen der Regierung, gewalttägigem Extremismus und Radikalisierung, die zum Terrorismus führen (VERLT), entgegenzuwirken.

Selbst in Tadschikistan konnte die OSZE Themen menschlicher Sicherheit auf der Tagesordnung halten, indem sie Aktivitäten etwa zu geschlechtsspezifischer Gewalt, Folterprävention und Jugendgerichtsbarkeit organisierte. Außerdem förderte sie die bürgernahe Polizeiarbeit durch die Finanzierung und Ausstattung von Modellpolizeistationen und die Schulung von Polizisten\*innen bei der Beantwortung von Bürgeranfragen. Darüber hinaus unterstützte die OSZE Gemeinderäte, die Polizei- und Gemeindevertreter\*innen zusammenbrachten.

### Herausforderungen bei der Verbesserung der menschlichen Sicherheit

Pragmatische Projekte, die keine wesentlichen Veränderungen bei der Regie-

rungsführung verlangen, können vielen Menschen helfen. So wandten sich laut der OSZE viele Bürger an die von der OSZE geförderten mobilen Polizeiteams. Unklar ist allerdings auch hier, ob zugegrundeliegende Annahmen stimmen.

Erstens scheint die OSZE davon auszugehen, die Zivilgesellschaft könne gestärkt und damit das Verhalten der Polizei verändert werden. Die Unterstützung der Zivilgesellschaft steht aber unter anderem vor dem Problem von Machtasymmetrien. Zentralasiatische Gemeinderäte, die als Diskussionsplattformen für die Polizeireform dienen, werden in der Regel vom Innenministerium und Sicherheitsdienst dominiert. In Tadschikistan nannte eine Evaluierung diese Räte „regierungseigen“.<sup>34</sup> Weiterhin ist fraglich, wie inklusiv zivilgesellschaftliche Gruppen sind, und lokale Würdenträger sind nicht unbedingt Verfechter liberaler Normen, etwa bezüglich häuslicher Gewalt. Der Begriff „Zivilgesellschaft“ impliziert auch eine Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft, die in patronalen Systemen stark verschwimmt.

OSZE-Polizeiprogramme basieren weiterhin auf der Annahme, dass Wertewandel möglich ist; tatsächlich hat das Streben nach einem Wertewandel eine lange Geschichte in der KSZE/OSZE.<sup>35</sup> Die Hoffnung ist, dass die Polizei durch die Interaktion mit der Zivilgesellschaft und mit internationalen Experten\*innen zu normkonformem Verhalten hin sozialisiert werden kann. Die Organisationstheorie zeigt aber, dass sich Organisationskulturen und -routinen nur langsam ändern, insbesondere in Sicherheitsbehörden, deren Mitglieder\*innen orga-

nisatorische Normen in jungen Jahren internalisieren und die durch Hierarchie und Gruppenzwang geprägt sind.<sup>36</sup> Darüber hinaus prägt die Politik das Verhalten von Sicherheitsbehörden. Korruption auf Regierungsebene sendet ein Signal aus, dass Korruption auf der Straße toleriert wird. Auch tendieren patronale Netzwerke dazu, diejenigen, die tiefgreifende Reformen fordern, unter Druck zu setzen.

Eine dritte Annahme scheint den Bemühungen der OSZE zugrunde zu liegen: dass kleine Schritte ihre eigene Dynamik entwickeln werden. So mögen Polizeireformer darauf hoffen, dass sich Modell-Polizeistationen im Land vervielfachen. Die Regierung kann bürgernahe Polizeiarbeit jedoch beenden oder verwässern, wie im Falle der Community Security Initiative in Kirgisistan. Polizeireformen können über Jahrzehnte andauern, ohne die Polizei zu demokratisieren. Zentralasiatische Staaten sind geschickt darin, Reformen zu beschleunigen oder zu verlangsamen und deren Inhalt zu kontrollieren.

Aktivitäten des Typs 2 riskieren daher, autoritäre Modernisierung zu stützen, also die Bemühungen illiberaler Staaten, Legitimität zu erlangen, ohne die klientelistische Regierungsführung zu ändern. Dieses Risiko muss gegen jede Verbesserung der menschlichen Sicherheit abgewogen werden. Es ist beim dritten Typ der Polizeihilfe noch höher.

### Wie risikoreich ist technische Polizeihilfe?

Strafverfolgungshilfe kann die Fähigkeit der Polizei verbessern, Verbrechen zu verhindern und aufzuklären. Sie kann auch das polizeiliche Vorgehen mit den Menschenrechten in Einklang bringen, etwa wenn die Polizei in die Lage versetzt wird, sich auf forensische Beweise zu stützen anstatt auf erzwungene Geständnisse.

Aktivitäten des Typs 3 sind von zentraler Bedeutung für die Arbeit der OSZE in Zentralasien. Die Jahresberichte des Generalsekretärs über polizeibezogene Aktivitäten enthalten umfangreiche Auflistungen über Zusammenarbeit in Bereichen wie organisierte Kriminalität, Ermittlungen und Analysen, grenzübergreifende Zusammenarbeit, Terrorismusfinanzierung und VERLT, illegale Drogen und chemische Grundstoffe, Bekämpfung der Geldwäsche, Beschlagnahmung, Menschenhandel, migrationsbezogene Kriminalität, Grenzsicherheit und Cyberkriminalität. Die OSZE hat vor allem Ausbildungs- und Ausstattungshilfe geleistet. Darüber hinaus dienen internationale Studienreisen dem Austausch bewährter Verfahren (*best practices*) und dem Aufbau transnationaler polizeilicher Netzwerke.

Aktivitäten des Typs 3 sind aus mehreren Gründen beliebt. Am wichtigsten ist, dass die zentralasiatischen Regierungen solche Programme und Projekte anfragen. In der Tat: Regierungen beklagen sich mitunter sogar darüber, dass die OSZE nicht genug davon liefert.<sup>37</sup> Institutionelle Kulturen und Anreize innerhalb der OSZE spielen ebenfalls eine

Schlüsselrolle. Die für die Umsetzung der OSZE-Politik verantwortlichen Personen, wie etwa SPMU-Mitarbeiter\*innen, kommen häufig aus den Sicherheitskräften und sind daher geneigt, sich für die Verbesserung der Polizeikapazitäten einzusetzen. Die Unterstützung der Strafverfolgung ermöglicht es dem Sekretariat und den Feldoperationen, über Aktivitäten zu berichten, Budgets zu sichern und Mittel schnell auszugeben. Polizeihilfe unterstützt daher eine Hypothese aus der Wissenschaft, dass nicht die OSZE die zentralasiatischen Staaten beeinflusst, sondern diese Staaten die OSZE als Instrument zur Erhaltung des Status quo nutzen.<sup>38</sup>

Ein weiterer Grund für die Dominanz von technischer Polizeihilfe ist, dass andere internationale Akteure solche Hilfen leisten, was die OSZE unter Druck setzt dies ebenfalls zu tun, um von den zentralasiatischen Staaten als relevant angesehen zu werden. Beispiele sind die Rolle der Europäischen Union (EU) beim Grenzmanagement, die Polizeiprogramme des Büros der Vereinten Nationen für Drogen und Verbrechensbekämpfung (UNODC) und bilaterale Hilfe der USA. Viele Geberprogramme externalisieren eigene innenpolitische Besorgnisse über Drogenhandel, Terrorismus oder illegale Migration und stärken so unbeabsichtigt zentralasiatische Machtministerien.<sup>39</sup> Russland arbeitet ebenfalls eng mit den zentralasiatischen Sicherheitskräften zusammen, während China zunehmend seine eigenen autoritären Polizeipraktiken exportiert.

### Unterstützung der Strafverfolgung als Einfallstor für Reformen?

Die OSZE integriert (im Einklang mit ihrer umfassenden Sicherheitsagenda) Menschenrechtselemente in ihre technische Polizeihilfe. Tatsächlich kann technische Polizeihilfe Menschenrechte stärken, beispielsweise durch Diskussionen und Praxisunterricht zu Verpflichtungen, Verdächtigte nicht zu misshandeln und zu foltern.

Nachhaltigen Veränderungen stehen aber die oben erwähnten organisatorischen Beharrungskräfte und die Risikoaversion von OSZE-Mitarbeiter\*innen entgegen. Darüber hinaus ist die Ausbildungshilfe nicht nachhaltig, wenn neue Fähigkeiten nicht routinemäßig angewendet werden. In Zentralasien spricht das inländische institutionelle Umfeld gegen die Internalisierung von menschenrechtlichen Ausbildungsinhalten. Was Materialhilfe angeht, so rät David Bayley internationalen Akteuren, diese „nur zu leisten, um die Kosten für Reformen, die lokal akzeptiert sind, zu decken“. Die Hoffnung, durch Materialhilfe Widerstände gegen Reformen zu schwächen, sei unrealistisch.<sup>40</sup>

Aktivitäten vom Typ 3 können für die Förderung demokratischer Polizeiarbeit nicht nur ineffektiv sein, sie bergen unter autoritären Bedingungen auch erhebliche Risiken. Kritiker\*innen haben auf die Gefahr hingewiesen, dass OSZE-Polizeihilfe die Repression unbeabsichtigt verstärken kann.<sup>41</sup> Hinzu kommen weitere, weniger sichtbare Risiken, insbesondere die Stärkung der Legitimität autoritärer Staaten. Zentralasiatische Regierungen bekennen

sich rhetorisch zur demokratischen Polizeiarbeit. Aber die formale Institutionalisierung von Normen etwa zur Gleichstellung der Geschlechter ist ohne Zeitpläne und nachfolgende Kontrolle nicht dasselbe wie eine Umverteilung der Macht. Der tadschikische Innenminister hat zum Beispiel in Wien Anfang 2018

die Bereiche vorgestellt, in denen die weitere Unterstützung der OSZE-Teilnehmerstaaten vorrangig gebraucht würde, wobei er ausdrücklich Fragen wie neue Polizeiuniformen, die Beschaffung neuer Ausrüstung für die Polizei und die Automatisierung aller Kommunikationsprozesse in den Strukturen des Innenministeriums erwähnte. In der anschließenden Diskussion ging der Minister auf die Themen bürgernahe Polizeiarbeit und Gleichstellung ein [...].<sup>42</sup>

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Es gibt kaum eine öffentliche Debatte über polizeibezogene Aktivitäten der OSZE in Zentralasien und darüber, ob zugrundeliegende Annahmen plausibel sind und auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren. Teilnehmerstaaten, die über Effektivität und Risiken besorgt sind, sollten:

- *Polizeibezogene Aktivitäten debattieren.* Die Teilnehmerstaaten sollten im Ständigen Rat, im Sicherheitsausschuss und in der OSZE-Gruppe der Freunde der SSG/R die Möglichkeiten, Grenzen und Risiken polizeibezo-

gener OSZE-Aktivitäten erörtern. Sie sollten unterstreichen, dass diese Aktivitäten dimensionenübergreifend und als solche fest in der menschlichen Dimension verankert sind. Weiterhin sollten westliche Staaten die Polizeiarbeit im eigenen Land verbessern, um Vorbilder für andere Länder zu schaffen. Die OSZE sollte dafür auch westlich von Wien Polizeireformen unterstützen.

- *Konzepte und Erfolgsmeldungen hinterfragen.* Staaten sollten Erfolgsmeldungen in OSZE-Berichten und Schlagworte wie demokratische Polizeiarbeit, SSG/R und Kapazitätsaufbau hinterfragen und prüfen, ob die OSZE-Rhetorik mit der Praxis übereinstimmt. Sie sollten betonen, dass Ausbildungs- und Materialhilfe ohne überprüfbare Schritte zur besseren Regierungsführung nicht mit dem Konzept von umfassender Sicherheit vereinbar ist.
- *Reformer identifizieren und unterstützen.* Demokratische Polizeiarbeit hängt von einer umfassenden SSG/R-Strategie und von Demokratisierung ab, die überall ein langfristiger Prozess ist. Dennoch kann die OSZE innerstaatliche Reformer unterstützen, insbesondere in kritischen Phasen, wenn die politischen Bedingungen dies zulassen (wie in Kirgisistan nach der Revolution von 2010). Die OSZE sollte die vielversprechendsten *Change Agents* identifizieren und anerkennen, dass deren Unterstützung ein politischer, kein technischer Prozess ist und als solcher Kompromisse erfordert. So kann es sein, dass zivilgesellschaftliche

Gruppen, die die Werte der OSZE teilen, innenpolitisch kaum Einfluss haben, während Gruppen mit innenpolitischer Durchsetzungskraft Teil des Regimes sind. In Zentralasien gibt es sachkundige Befürworter der Polizeireform, die OSZE-Unterstützung brauchen, etwa durch Beratung beim Management und Lobbying. Weitere Ansätze sind die Schulung von Journalisten\*innen sowie die Unterstützung von Forschungsarbeiten zu SSG/R an der OSZE-Akademie in Bischkek.

- *Unterstützung der OSZE-Exekutivstrukturen und Institutionen.* Das OSZE-Sekretariat, die Feldoperationen und die Institutionen benötigen finanzielle und personelle Unterstützung für Projekte des Typs 1 und 2, auch durch extrabudgetäre Mittel. Sie brauchen auch politischen Rückhalt, wie z.B. die Zusicherung, dass die OSZE-Mitarbeiter\*innen, einschließlich der lokalen Bediensteten, nicht allein gelassen werden, wenn sie Gastgeberstaaten missfallen.
- *Ausbildungs- und Ausstattungshilfe reduzieren.* Die Risiken von Typ-3-Aktivitäten überwiegen die Vorteile für die zentralasiatische Bevölkerung. Eine verbesserte Polizeiarbeit oder den Schutz der menschlichen Sicherheit zur Bedingung von Ausbildungs- und Materialhilfe zu machen oder beim Training auch über Menschenrechte zu sprechen ist keine Lösung. Zentralasiatische Staaten errichten demokratische Fassaden und können Projekte mikromanagen, und das Konsensprinzip der OSZE lässt wenig Raum für

Konditionalität im Stil der EU. Der Abbau oder die Einstellung von Ausbildungs- und Ausrüstungsprogrammen steht im Einklang mit dem Dono-harm-Prinzip. Demokratische Staaten sollten auch ihre Strafverfolgungshilfe für Zentralasien durch andere internationale Organisationen und bilaterale Programme überdenken, um den Wettbewerbsdruck auf die OSZE zu verringern. Man könnte einwenden, dass dies transnationaler organisierter Kriminalität oder dem Terrorismus zugutekommt. Dieser Einwand unterschätzt jedoch die negativen Folgen einer prinzipienlosen Hilfe, nicht nur für die Menschen vor Ort, sondern auch für westliche Interessen. Schließlich schafft Repression einen fruchtbaren Boden für transnationale Sicherheitsrisiken.

Eine zentrale Voraussetzung für eine faktenbasierte Diskussion über OSZE-Polizeihilfe ist Evaluierung. Die Teilnehmerstaaten sollten Aktivitäten und zugrunde liegende Annahmen überprüfen und die internen Evaluierungen des Büros für Innenrevision (*Office of Internal Oversight*) systematisch erörtern. Die Selbstevaluierungen von Feldoperationen verdienen ebenfalls eine genauere Prüfung. Darüber hinaus könnte die OSZE von mehr externen unabhängigen Evaluierungen profitieren sowie von innovativen Methoden, wie sie beispielsweise von der Ethnographie angewendet werden. Dichte Beschreibungen oder Umfragen zum öffentlichen Vertrauen in die Polizei liefern oft bessere Einblicke als bürokratische Praktiken aus dem *New Public Management*.

Die Teilnehmerstaaten sollten auch darüber diskutieren, wie Informationen veröffentlicht werden können, um eine offene und informierte Debatte zu ermöglichen. Die OSZE produziert große Mengen an Informationen, aber öffentlich zugängliche Dokumente lassen viele Fragen offen. Die Öffentlichkeit weiß wenig über Theorien des Wandels, ihre Prämissen oder darüber, welche Staaten wie viele außerbudgetäre Mittel für welche Projekte bereitstellen. Abhilfe könnten Aufsichtsgremien für bestimmte Projekte und Programme schaffen, die ihre Ergebnisse zumindest in Teilen veröffentlichen.

Idealerweise sollten Evaluationen zeigen, ob polizeibezogene Aktivitäten der OSZE das Verhalten der Polizei (*outcome*) und die Kriminalität und Gewalt durch Dritte (*impact*) verändert haben. Hierfür nötige Daten sind aufgrund von Kontextfaktoren wie wirtschaftlichen oder demografischen Veränderungen oder der Polizeihilfe anderer internationaler Akteure allerdings schwer zu erheben. Hinzu kommt die Schwierigkeit, von zentralasiatischen Regierungen verlässliche Daten zu erhalten.

Auch bessere Evaluierungen werden daher Fragen offen lassen. Trotzdem sollte OSZE-Polizeihilfe genauer überprüft werden. Es reicht nicht, zu glauben, dass die OSZE komplexe Probleme in einem schwierigen politischen Umfeld mit einem kleinen Haushalt zwar nicht lösen kann, die Polizei in Zentralasien ohne die OSZE aber noch problematischer wäre. Das mag wahr sein, aber auf der Grundlage ungeprüfter Annahmen lässt sich selten gute Politik machen.

## Notizen

- 1 Mein Dank geht an die Interviewpartner für Informationen und an meine Kolleg\*innen am IFSH und die externen Gutachter\*innen für Kommentare zu einer früheren Fassung.
- 2 Siehe David Bayley, *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*, Oxford: Oxford University Press, 2006, 18–22.
- 3 OSCE, Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities 2019, 2 July 2020, S. 2, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/6/456052.pdf>.
- 4 OSCE, Guidebook on Democratic Policing by the Senior Police Advisor to the OSCE Secretary General, 24 January 2007, <https://www.osce.org/secretariat/23804>.
- 5 Ein Überblick findet sich in: OSCE, Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities 2018, 8 August 2019, 157–162, <https://www.osce.org/secretariat/427427>.
- 6 OSZE, Beschluss Nr. 1049: Strategischer Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich, PC.DEC/1049, 26. Juli 2012, S. 3, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/8/94941.pdf>.
- 7 Steffen Eckhard, *International Assistance to Police Reform: Managing Peacebuilding*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016, Kapitel 3.
- 8 OSCE, Annual Reports of the Secretary General on Police-Related Activities, <https://www.osce.org/spmu/108393>.
- 9 Freedom House, Countries and Territories, Global Freedom Scores, <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores?sort=asc&order=Total%20Score%20and%20Status>, accessed on 5 June 2020.
- 10 Siehe beispielsweise International Partnership for Human Rights: *Torture in Central Asia: Time to Break the Vicious*

## Die OSZE in Zentralasien: Warum eine Debatte über Polizeihilfe nötig ist

- Circle, 26 June 2019, <https://www.ipronline.org/torture-in-central-asia-time-to-break-the-vicious-circle.html>.
- 11 Siehe International Crisis Group, Central Asia: The Politics of Police Reform, 10 December 2002, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/42-central-asia-the-politics-of-police-reform.pdf>.
- 12 Interview mit einem Sicherheitsexperten, Bischkek, 7. März 2019.
- 13 Umida Hashimova, „The National Guard of Uzbekistan: Rising Profile, Lingering Problems“, The Diplomat, 22 February 2019, <https://thediplomat.com/2019/02/the-national-guard-of-uzbekistan-rising-profile-lingering-problems/>.
- 14 Aida Alymbaeva/Rustam Burnashev/Grazvydas Jasutis/Parviz Mullojanov/Richard Steyne/Farkhod Tolipov, Parliamentary Oversight of the Security Sector: Case Studies from Central Asia, Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF), 2020, S. 28.
- 15 Interview mit einer kirgisischen Nichtregierungsorganisation, Bischkek, 11. März 2019.
- 16 Interviews mit einem NGO-Mitglied und einer Menschenrechtsguppe, Taschkent, Juni 2019.
- 17 Siehe Alymbaeva et al., a.a.O. (Anm. 14), S. 47-54.
- 18 Ebd., S. 33; Interviews mit kirgisischen Nichtregierungsorganisationen, Bischkek, März 2019.
- 19 Treffen des Autors mit Menschenrechtsaktivisten, Taschkent, Juni 2019; Austausch mit einem tadschikischen Wissenschaftler, 2019.
- 20 Siehe Erica Marat, The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries, Oxford: Oxford University Press, 2018.
- 21 Siehe OSCE, a.a.O. (Anm. 5), S. 120.
- 22 Interviews mit NGO-Vertretern, Bischkek, März 2019.
- 23 Interview mit einem Regierungsvertreter einer westlichen Botschaft, Taschkent, Juni 2019.
- 24 Siehe OSCE, a.a.O. (Anm. 5), S. 145.
- 25 Interview mit UN-Vertretern, Taschkent, Juni 2019.
- 26 Henry E. Hale, Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective, New York: Cambridge University Press, 2015.
- 27 Ebd., S. 442-445.
- 28 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), DAC Guidelines and Reference Series: Security System Reform and Governance, 31 May 2005, S. 97, [https://www.oecd-ilibrary.org/development/security-system-reform-and-governance\\_9789264007888-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/security-system-reform-and-governance_9789264007888-en).
- 29 Siehe z.B. OSZE, Beschluss Nr. 1251: Programmbüro in Duschanbe, PC. DEC/1251, 1. Juni 2017, <https://www.osce.org/files/f/documents/f/0/331126.pdf>.
- 30 Siehe Mateja Steinbrück Platise, Carolyn Moser, und Anne Peters (eds.), The Legal Framework of the OSCE, Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- 31 DCAF, The Role of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) in Security Sector Governance and Reform, 20 December 2013, S. 23, [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/OSCE\\_SSG\\_Mapping\\_Study\\_Final\\_Report.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/OSCE_SSG_Mapping_Study_Final_Report.pdf).
- 32 OSCE, a.a.O. (Anm. 8).
- 33 Zu Menschenrechten bei der Anti-Terrorismus-Ausbildung, siehe OSCE, a.a.O. (Anm. 5), S. 140.
- 34 Olimjon Bakhtaliev, „The Evolving Role of Civil Society in Peace and Security in Tajikistan: Challenges and Opportunities“, Saferworld, 17 March 2020, <https://www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/861-the-evolving-role-of-civil-society-in-peace-and-security-in-tajikistan-challenges-and-opportunities>.

- 35 Bruce Cronin, „Creating Stability in the New Europe: The OSCE High Commissioner on National Minorities and the Socialization of Risky States“, in: Security Studies 12:1, 2002, 132-163.
- 36 Cornelius Friesendorf, How Western Soldiers Fight: Organizational Routines in Multinational Missions, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, Kapitel 4.
- 37 Siehe hierzu Sarvinoz Rukhullo, „Programma reformirovaniya militsii: Voprosy bez otvetov“, [Police Reform Programme: Unanswered Questions], Radio Ozodi, 23 February 2020, <https://rus.ozodi.org/a/30449643.html>.
- 38 Karolina Kluczewska, „Benefactor, Industry or Intruder? Perceptions of International Organizations in Central Asia: The Case of the OSCE in Tajikistan“, in: Central Asian Survey 36: 3, 2017, 353-372.
- 39 Filippo De Danieli, „Counter-Narcotics Policies in Tajikistan and their Impact on State Building“, in: Central Asian Survey 30: 1, 2011, 129-145.
- 40 Bayley, a.a.O. (Anm. 2), S. 64.
- 41 David Lewis, „Reassessing the Role of OSCE Police Assistance Programming in Central Asia“, Occasional Paper Series No. 4, Open Society Foundations, April 2011, <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/reassessing-role-osce-police-assistance-programming-central-asia>.
- 42 OSCE, a.a.O. (Anm. 5), S. 124.

# Die OSZE und der Kampf gegen den Antisemitismus in Europa

Rabbi Andrew Baker\*

## Zusammenfassung

Dieser Beitrag untersucht den Kampf der OSZE gegen den Antisemitismus und unterstreicht die Sicherheitsbedenken jüdischer Gemeinden und die Bedeutung einer gemeinsamen Definition von Antisemitismus. Ausgehend von den Erfahrungen des Autors in seiner Rolle als Persönlicher Beauftragter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Bekämpfung des Antisemitismus beleuchtet der Beitrag auch Herausforderungen, die sich aus der Organisationsstruktur, der Finanzierung und den Entscheidungsprozessen der OSZE ergeben, und erörtert Möglichkeiten, die Rolle der OSZE bei der Bekämpfung des Antisemitismus zu stärken.

## Schlagworte

OSZE, BDIMR/ODIHR, Antisemitismus, Terrorismus, Sicherheit jüdischer Gemeinden

Bitte zitieren als: Rabbi Andrew Baker, Die OSZE und der Kampf gegen den Antisemitismus in Europa, OSCE Insights 2 (Baden-Baden: Nomos, 2021),  
<https://doi.org/10.5771/9783748911630-02>

## Einleitung

An einem sonnigen Aprilnachmittag des Jahres 2004 ging ich gemeinsam mit Botschafter Christian Strohal, Direktor des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR/ODIHR), ins deutsche Bundeskanzleramt. Die hochrangige Berliner Antisemitismus-Konferenz der OSZE<sup>1</sup> war gerade erst zu Ende gegangen, und wir waren auf dem Weg zu einem Abschlussemp-

fang auf Einladung von Bundeskanzler Gerhard Schröder. Nach einhelliger Meinung war diese Konferenz ein Meilenstein in den Bemühungen, die OSZE dazu zu bringen, das Wiedererstarken des Antisemitismus in Europa endlich zum Thema zu machen.

Der deutsche Außenminister Joschka Fischer und der bulgarische Amtierende OSZE-Vorsitzende, Außenminister Solomon Passy, leiteten die Gespräche, und viele Teilnehmerstaaten waren ebenso hochrangig vertreten. Im Jahr zuvor hatte ich eng mit dem US-Botschafter bei der OSZE, Steve Minikes, zusammengearbeitet, um die Organisation zu überzeugen, eine erste Konferenz auf die Beine zu stellen, die schließlich im Juni 2003 in Wien stattfand. Damit war Antisemitismus zu

---

\* Persönlicher Beauftragter des Amtierenden OSZE-Vorsitzenden für die Bekämpfung des Antisemitismus  
Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)  
bakera@ajc.org

einem wichtigen Thema geworden. Ob es jedoch weitere Veranstaltungen geben würde, war lange Zeit unklar, bis die deutsche Delegation in der Abschlussitzung ankündigte, eine zweite Konferenz ausrichten zu wollen.

Nun hatten wir diese Konferenz und die so wichtige Berliner Erklärung<sup>2</sup>, die zum Abschluss der Konferenz veröffentlicht wurde. In der Berliner Erklärung von 2004 wird das ODIHR dazu aufgerufen „antisemitische Vorfälle im OSZE-Raum genau zu verfolgen und dafür alle verfügbaren verlässlichen Informationen heranzuziehen.“<sup>3</sup> Das ODIHR wird außerdem dazu aufgefordert „im gesamten OSZE-Raum Informationen über bewährte Praktiken zur Verhütung und Bekämpfung des Antisemitismus systematisch zu sammeln und zu verbreiten und die Teilnehmerstaaten auf Ersuchen bei ihren Bemühungen im Kampf gegen den Antisemitismus zu beraten.“

Ich fand dieses Ergebnis sehr ermutigend, doch Christian Strohal wirkte unzufrieden. „Uns mehr Aufgaben zu geben ist natürlich einfach“, erklärte er. „Aber werden wir auch die notwendige Unterstützung bekommen, diese umzusetzen?“

Infolge der Berliner Konferenz und der Erklärung rückte das Problem des Antisemitismus zunehmend ins Zentrum der Aufmerksamkeit, und erstmals wurden Anstrengungen unternommen, ernsthaft dagegen vorzugehen. Die OSZE war dafür in gewisser Hinsicht prädestiniert. Die Bekämpfung des Antisemitismus stand einerseits im Einklang mit dem Mandat der menschlichen Dimension. Die Vereinigten Staaten, die besonders lautstark stärkere Anstrengungen

forderten, saßen hier zudem mit europäischen Regierungen an einem Tisch. Die OSZE-Verpflichtungen waren zwar rechtlich nicht einklagbar, wurden aber nach ihrer Verabschiedung von den Teilnehmerstaaten, in denen sich das Problem besonders akut darstellte, durchaus ernst genommen. Die langwierige interne Debatte um den genauen Wortlaut der Berliner Erklärung zeigte, dass die Staaten verstanden hatten, dass es auf jedes Wort ankam, und man sich in Zukunft auch daran halten würde.

Nur wenige Wochen nach der Berliner OSZE-Konferenz veröffentlichte die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) ihren ersten Bericht zum Antisemitismus in der Europäischen Union.<sup>4</sup> Dieser Bericht umfasste zwei Teile. Der erste Teil basierte hauptsächlich auf den begrenzten, aus Ereignismeldungen und Meinungsumfragen verfügbaren Daten, die von den EUMC-Beobachtern in den Teilnehmerstaaten zusammengetragen worden waren. Der zweite Teil war eine Zusammenstellung von Interviews mit führenden Vertreter\*innen europäischer jüdischer Gemeinden. Diese Gespräche vermittelten ein alarmierendes Bild und offenbarten ein Ausmaß an Angst, das es so seit Jahrzehnten nicht mehr gegeben hatte. Einige der Gesprächspartner stellten gar die Zukunft des jüdischen Gemeindelebens in Frage und verwiesen dabei auf die Zunahme antisemitischer Vorfälle und die halbherrige Reaktion staatlicher Stellen. Die EUMC selbst gab zudem an, die Arbeit ihrer Beobachter sei dadurch erschwert, dass die meisten ohne eine Definition

von Antisemitismus arbeiten mussten und die übrigen sich auf ganz unterschiedlichen Definitionen stützten.<sup>5</sup>

In diesem Beitrag blicke ich auf wesentliche Wendepunkte im Kampf gegen den Antisemitismus zurück. Dazu will ich zunächst zwei Aspekte näher betrachten: die Sicherheitsbedenken jüdischer Gemeinden und die Bedeutung einer gemeinsamen Definition von Antisemitismus. Anschließend betrachte ich Finanzierung, Entscheidungsfindung und das Konsensprinzip als Herausforderungen im OSZE-Kontext. Zuletzt zeige ich Möglichkeiten für den neuen OSZE-Vorsitz auf, der OSZE im Kampf gegen den Antisemitismus wieder eine führende Rolle zu geben.

### Der Umgang mit den Sicherheitsbedenken jüdischer Gemeinden

Im Februar 2020 veranstaltete der albanische OSZE-Vorsitz in Tirana eine Konferenz zur Bekämpfung des Antisemitismus im OSZE-Raum. Er folgte damit der vom italienischen Amtierenden Vorsitzenden im Jahr 2018 begründeten und vom slowakischen Vorsitz 2019 fortgeführten Tradition, diese Konferenzen in den ersten Monaten des Jahres abzuhalten. An der gemeinsam mit dem ODIHR organisierten Konferenz in Tirana nahmen auch die Parlamentarische Versammlung der OSZE und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) teil. Zudem kamen Vertreter\*innen anderer internationaler Organisationen, OSZE-Teilnehmerstaaten und Vertreter\*innen der

Zivilgesellschaft zur Konferenz. Für sie alle brachte die Konferenz nützliche Empfehlungen hervor. Nur zwei Wochen nach der Konferenz organisierte die Parlamentarische Versammlung der OSZE eine Sondersitzung im Rahmen ihrer Wintertagung in Wien, wo die Parlamentarier\*innen das Problem des Antisemitismus diskutieren konnten.

Wir waren davon ausgegangen, dass sich das ganze Jahr über weitere Gelegenheiten ergeben würden, die Empfehlungen bei den Ergänzungstreffen zur Menschlichen Dimension, den Sitzungen des Ständigen Rates und den anstehenden Länderbesuchen der Persönlichen Beauftragten aufzugreifen und weiterzuentwickeln. Durch die erneute Beteiligung der Parlamentarischen Versammlung, deren Resolutionen Vorboten der ersten Antisemitismus-Konferenzen der OSZE gewesen waren, sollten die Bemühungen einen weiteren wertvollen Fürsprecher erhalten.

Leider wurden diese Pläne durch die Corona-Pandemie jedoch jäh ausgebremst. Obwohl wichtige Implementierungstreffen zur Menschlichen Dimension immerhin noch virtuell stattfinden konnten, waren die üblichen *Side Events* und informellen Zusammenkünfte von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Teilnehmerstaaten, die inzwischen auch eine bedeutende Komponente sind, unter diesen Umständen nicht mehr möglich. Über eine Zeitspanne von mehreren Jahren, inklusive dem Jahr 2019, zeigen die Daten zu antisemitischen Vorfällen eine Zunahme oder Stagnation.<sup>6</sup> Einige Schwankungen lassen sich wahrscheinlich auch auf veränderte

Praktiken in der Berichterstattung und dem Erfassen von Daten zurückführen. Antisemitismus und Verschwörungstheorien, die Juden mit dem Coronavirus in Verbindung bringen, haben sich in allen sozialen Medien weiter verbreitet.

Im Jahr 2009 und den Folgejahren erhielt ich die Möglichkeit, als Persönlicher Beauftragter des Amtierenden OSZE-Vorsitzenden für die Bekämpfung des Antisemitismus im Rahmen mehrerer Länderbesuche das Thema aufzugreifen.<sup>7</sup> Dazu traf ich mich zuerst mit Führungspersönlichkeiten und Vertreter\*innen der jüdischen Gemeinden und wichtigen Organisationen aus der Zivilgesellschaft und anschließend mit den jeweiligen Regierungschefs. Ein wichtiges Element dieser Besuche war, die Sicherheitsbedürfnisse und -bedenken der jüdischen Gemeinschaft und die entsprechenden Reaktionen der Regierung zu beurteilen. Wenngleich die Situation in jedem Land anders war, sahen sich jüdische Gemeinden in Westeuropa vornehmlich mit zwei Arten von Bedrohungen konfrontiert. Sie waren zum Ziel islamistischer Extremisten und deren internationaler Terrorkampagne geworden und hatten zu Recht Angst um ihr Leben. Zudem kam es regelmäßig zu verbalen und physischen Belästigungen, was in Folge das Behagen und das Sicherheitsgefühl im Alltag der Opfer maßgeblich beeinträchtigte.

Ich machte seinerzeit auf das Problem aufmerksam, und die Teilnehmerstaaten erkannten an, dass der Antisemitismus real ist und die Sicherheitsängste begründet sind. Das bedeutete jedoch nicht unbedingt, dass darauf auch angemessen reagierte. Tatsächlich war ich über-

rascht und entmutigt, wenn ich bei meinen Treffen mit Regierungsvertreter\*innen erfuhr, wie wenig tatsächlich getan wurde, und welche Ausreden dafür bemüht wurden, warum nicht mehr unternommen wurde. Ein Beispiel ist ein Treffen in Den Haag, wo mir mitgeteilt wurde, die Regierung könne kein erweitertes Sicherheitskonzept für Synagogen anbieten, ohne nicht auch Kirchen und Moscheen etwas Gleichwertiges zu bieten, obwohl diese Gebäude der anderen Religionsgemeinschaften nicht mit derartigen Sicherheitsbedrohungen konfrontiert waren. Da der Regierung die Mittel fehlten, um für alle die nötige Sicherheit zu garantieren, wurde nirgendwo für Sicherheit gesorgt. Die jüdischen Gemeinden fühlten sich daher zu Recht im Stich gelassen.

In Belgien erfuhr ich von Regierungsvertreter\*innen, die Gebäude der jüdischen Gemeinden seien ihrer Meinung nach in dieselbe Bedrohungsstufe einzurordnen wie jene der israelischen Botschaft. Sie mussten jedoch einräumen, dass ihnen die finanziellen Mittel fehlten, um Synagogen und jüdischen Schulen das Maß an Sicherheit bieten zu können, das sie selbst für notwendig erachteten.

In Dänemark hatte die jüdische Gemeinde von Kopenhagen darum gebeten, zu den Stoßzeiten vor ihrem Gemeindezentrum und ihren Schulen für sichtbare Polizeipräsenz zu sorgen. Diese Bitte wurde jedoch abgewiesen. Als ich Regierungsvertreter\*innen darauf ansprach, sagte man mir, es sei unüblich, bewaffnete Polizist\*innen vor Gebäuden zu postieren, dies könne zudem die Bevölkerung verunsichern. Diese Überle-

gungen waren wichtiger als die tatsächlichen Sicherheitsinteressen der jüdischen Gemeinde. Fünf Monate nach meinem Besuch wurde ein unbewaffneter Wachmann bei einem Terroranschlag vor der Kopenhagener Synagoge getötet.

Bei meinem ersten Besuch in Schweden erfuhr ich, dass die jüdische Gemeinde in Stockholm ein Viertel ihres Budgets für Sicherheit ausgab. Während eines Folgebesuchs erklärte man mir, die Regierung habe die Sicherheitsbedenken aufgegriffen und eine fixe Summe für jedes Gebäude einer religiösen Gemeinde zur Verbesserung des Sicherheitsstandards bereitgestellt. Doch obwohl die Stockholmer Gemeinde ihre Schule und die meisten Gemeindeaktivitäten in einem neu errichteten Gebäude in der Innenstadt gebündelt hatte, stand diesem Zentrum für Gemeindeaktivitäten nicht mehr finanzielle Hilfe zu, wie sie auch jede einzelne Kirche oder Synagoge erhielt.

Es gibt noch weitere Beispiele, die alle eines gemeinsam haben: Sie illustrieren die gegenwärtige Kluft zwischen den Sicherheitsbedürfnissen der jüdischen Gemeinden und der begrenzten Unterstützung der jeweiligen Regierung. Wenngleich die OSZE nicht die einzige Organisation war, die dieses Thema aufgriff, verdeutlicht ein kurzer Rückblick auf die gemeinsamen Bemühungen des ODIHR, wichtiger Teilnehmerstaaten und zivilgesellschaftlicher Gruppen zu diesem Problem die besondere Rolle der OSZE in dieser Frage.

Am 19. März 2012 drang ein islamistischer Terrorist in eine jüdische Schule in Toulouse, Frankreich, ein und ermordete brutal einen Rabbiner und drei kleine

Kinder. Diesen Morden waren zwei Vorfälle vorausgegangen, bei denen derselbe Terrorist vier französische Soldaten mit muslimischem Hintergrund erschoss. Bevor der Terrorist identifiziert werden konnte, waren Strafverfolgungsbehörden davon ausgegangen, der Mann habe aus ultranationalistischer Überzeugung gehandelt. In der Öffentlichkeit herrschte große Empörung über die Morde. Als dann jedoch der Name des Täters bekannt wurde und seine wahren Motive deutlich wurden, schwand ein Teil der Solidarität mit der jüdischen Gemeinde.

Die jüdische Gemeinde Frankreichs verfügte über eine gut funktionierende Sicherheitsorganisation, die den Vorfall untersuchte. Die Schulen waren zu Beginn des Tages immer besonders gefährdet, wenn Eltern und Kinder kamen und gingen und selbst sichere Eingangstüren unter Umständen offengelassen wurden. Auf Überwachungskameras war zu erkennen, wie der Terrorist die Schule am selben Morgen, noch vor seinem Angriff, zunächst ausgespäht hatte. Anwohner\*innen in der Gegend hatten das verdächtige Verhalten jedoch nicht bemerkt oder es nicht gemeldet. Führende Vertreter\*innen der Gemeinde waren unsicher, ob die entsetzlichen Einzelheiten des Angriffs wirklich publik gemacht werden sollten; und doch wurde gerade durch die Details so deutlich, wie begründet ihre Ängste waren.

Als Persönlicher Beauftragter schlug ich dem Amtierenden Vorsitzenden vor, eine Konferenz zu Fragen der Sicherheit jüdischer Gemeinden zu organisieren. Obwohl es Unterstützung für eine solche Veranstaltung gab, dauerte es einige

Monate, bis alles bereit war. Der ukrainische OSZE-Vorsitz im Jahr 2013 erklärte sich bereit, das Thema der Sicherheit jüdischer Gemeinden in sein Programm aufzunehmen. Die deutsche Bundesregierung bot an, die Konferenz auszurichten, und Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich kündigte eine Keynote-Ansprache an.

Wir richteten einen Planungsstab ein, dem Vertreter\*innen maßgeblicher zivilgesellschaftlicher Organisationen (Europäischer Jüdischer Kongress, American Jewish Committee in Berlin, Zentralrat der Juden in Deutschland) ebenso angehörten wie der Direktor der Abteilung Toleranz und Nichtdiskriminierung (TND) des ODIHR sowie deutsche Regierungsvertreter\*innen. Die Konferenz fand unter dem Titel „Die Sicherheitsbedürfnisse jüdischer Gemeinden angehen: Probleme und bewährte Vorgehensweisen“ im Juni 2013 in Berlin statt.<sup>8</sup> Bemerkenswert ist, dass es bei der Konferenz gemeinsame Vorträge der Sicherheitsverantwortlichen jüdischer Gemeinden und ihrer Partner aus den jeweiligen Regierungen und Strafverfolgungsbehörden aus vier wichtigen Teilnehmerstaaten gab. Die Redner\*innen stellten dabei nicht nur ihre konkreten Probleme dar, sondern erläuterten auch, wie diese Probleme gemeinsam angegangen wurden. Ein Konferenzbericht enthielt detaillierte Empfehlungen.

Im Jahr darauf übernahm Michael Georg Link den Posten des ODIHR-Direktors. Als ehemaliger Staatssekretär im deutschen Auswärtigen Amt wusste er bestens über diese Konferenz, die dort abgegebenen Empfehlungen und die kon-

struktive Rolle der Bundesregierung Bescheid. Im November 2014 fand die Berlin+10-Konferenz in der deutschen Hauptstadt statt; Regierungen und Zivilgesellschaft hatten hier die Möglichkeit, das Problem des Antisemitismus im OSZE-Raum zehn Jahre nach der Verabschiedung der Berliner Erklärung neu zu bewerten.<sup>9</sup> In der Schlussbemerkung appellierte der Schweizer OSZE-Vorsitz besonders an die Strafverfolgungsbehörden, „den sehr realen Bedrohungen für die Sicherheit der jüdischen Gemeinden zu begegnen“.<sup>10</sup> Direktor Link legte einen ambitionierten Plan für den Umgang mit Antisemitismus im OSZE-Raum vor.

Das TND des ODIHR erarbeitete einen detaillierten außerbudgetären Vorschlag unter dem Titel *Words into Action to Address Anti-Semitism*. Die deutsche Bundesregierung sagte Mittel in erheblichem Umfang zu, und im ODIHR wurde zusätzliches Personal eingestellt. Es gab mehrere Treffen mit Expert\*innen aus Teilnehmerstaaten und Vertreter\*innen jüdischer Gemeinden, die bereits Erfahrungen mit Sicherheitsvorfällen hatten und somit auch die *Best Practices* darlegen konnten, was im Idealfall von Regierungen zu leisten wäre. Das Ergebnis dieser Arbeit ist eine Publikation mit dem Titel „Antisemitischen Hassverbrechen begegnen – jüdische Gemeinden schützen: Ein Leitfaden.“<sup>11</sup>

Der Leitfaden, mittlerweile in viele Sprachen übersetzt, bietet Teilnehmerstaaten und Strafverfolgungsbehörden Handlungsanweisungen, um antisemitische Hassverbrechen zu erkennen und Opfern zu unterstützen. Die dem Leitfaden beigefügten Dokumente enthalten

etwa kurze Erläuterungen zum Judentum und den jüdischen Feiertagen, an denen besondere Wachsamkeit geboten ist. Eine Tabelle zeigt auf, was u.a. Parlamentarier\*innen oder religiöse Gemeinden tun können. Vor allem findet sich hier auch eine Arbeitsdefinition von Antisemitismus. Von zentraler Bedeutung ist ebenso, dass der Leitfaden eine offizielle Publikation von OSZE/ODIHR ist. Er greift die Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten auf, die in mehreren Ministerratsbeschlüssen zum Ausdruck kommen. Er bietet damit einzelnen Regierungen die Möglichkeit, den bei Schulungen zur Strafverfolgung im eigenen Land einzusetzen. Dies war ebenso ein wesentlicher Bestandteil des Programmplans zu *Words into Action*, der auch durch die außerbudgetären Beiträge unterstützt wurde.

Die Erarbeitung und Veröffentlichung des Leitfadens war ein Höhepunkt in den Bemühungen der OSZE, den akutesten Herausforderungen für jüdische Gemeinden zu begegnen. Diejenigen im ODIHR, die den Leitfaden entwickelt hatten, waren von einer robusten zweiten Phase ausgegangen, in der seine Anwendung in der Polizeiausbildung in der gesamten OSZE-Region gefördert werden sollte. Allerdings beendete das ODIHR den Vertrag mit dem Expertenteam, das eigens für das Antisemitismus-Projekt *Words into Action* eingestellt worden war. Stattdessen bemühte sich das ODIHR die verbleibenden außerbudgetären Mittel zugunsten eines neuen, allgemeineren Projekts zum Thema Kampf gegen Intoleranz umzuschichten – der Antisemitismus wäre darin nur ein Teilaspekt gewesen. Als dem Büro mitgeteilt wurde, dass die Mit-

tel nicht umgewidmet werden können, wurden zwar mehrere neue Schulungsprogramme angesetzt, an den langfristigen Plänen änderte sich jedoch nichts.

## Den Antisemitismus definieren

Der erste Schritt im Kampf gegen den Antisemitismus besteht darin, ihn zu definieren. Antisemitismus kann eine Form von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sein, er entzieht sich aber auch unseren allgemeinen Annahmen zur Intoleranz. Er ist an Orten mit bedeutenden jüdischen Gemeinden anzutreffen, findet sich aber auch dort, wo fast keine Juden leben. Es spielt dabei kaum eine Rolle, ob Juden, ähnlich wie andere Einwanderergruppen, Neuankömmlinge sind oder schon seit Jahrhunderten in einem Land ansässig sind.

Verschwörungstheorien mögen zwar jeder Logik entbehren – etwa, wenn Juden gleichzeitig für Kommunismus und Kapitalismus verantwortlich sein sollen –, an ihrer Verbreitung ändert das jedoch nichts. Uralte antisemitische Klischees werde ohne Weiteres auf heutige Gegebenheiten umgemünzt. Im Mittelalter waren die Juden für die Pest verantwortlich, heute stehen sie hinter der Corona-Pandemie. Früher warf man den Juden vor, Christen umzubringen, um für rituelle Zwecke an deren Blut zu kommen; heute wird mit dieser alten „Ritualmordlegende“ die Behandlung der Palästinenser durch Israel beschrieben. Der Holocaust ist gewiss der bestdokumentierte Völkermord der Neuzeit, und doch gibt es Menschen, die den Holocaust selbst

oder sein Ausmaß leugnen, und zwar nicht, weil sie kein Interesse an historischer Genauigkeit haben, sondern um Holocaust-Überlebenden und ihren Gemeinschaften auch heute noch Schmerzen zuzufügen.

Dass sich dieses komplexe Verständnis von Antisemitismus und seinen vielfältigen Erscheinungsformen auch beschreiben und vermitteln lassen müsse, hatten Teilnehmer\*innen der OSZE-Antisemitismus-Konferenzen im Jahr 2003 und 2004 gefordert. Um diese Lücke zu schließen, kamen einige von uns auf Einladung des EUMC-Direktors im Herbst 2004 zusammen, um eine neue umfassende Antisemitismus-Definition zu erarbeiten. Ich nahm in meiner Funktion als Direktor der Abteilung für internationale jüdische Angelegenheiten des American Jewish Committee daran teil. Unserer Arbeitsgruppe umfasste aber auch Vertreter\*innen europäischer jüdischer Organisationen, der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarates, und der kurz zuvor gegründeten Abteilung TND des ODIHR. Ein Konsens wurde im Januar 2005 erzielt, im März wurden die Ergebnisse dann als EUMC-Arbeitsdefinition von Antisemitismus, wie sie infolgedessen von vielen genannt wurde, veröffentlicht. Dieses Dokument, das als Lehrmittel für Regierungen und Zivilgesellschaft konzipiert war, enthielt Beispiele für Antisemitismus, unter anderem auch mit Bezug zu Israel. Nachdem diese Arbeit abgeschlossen und die EUMC-Arbeitsdefinition von Antisemitismus veröffentlicht war, wurde sie vom ODIHR in die Unterlagen, die für die neuen ODIHR-Poli-

zeischulungsprogramme für den Kampf gegen Hassverbrechen zusammengestellt wurden, übernommen.

Die EUMC-Arbeitsdefinition sorgte sowohl bei Befürwortern als auch Kritikern für erhebliche Aufmerksamkeit, weil sie auch Beispiele für Antisemitismus mit Bezug zu Israel beinhaltete. Einige äußerten die Befürchtung, dies könne dazu missbraucht werden, Israel-Kritiker als Antisemiten abzustempeln, obwohl es in der Definition explizit heißt, dass „Kritik an Israel, die mit der an anderen Ländern vergleichbar ist, nicht als antisemitisch betrachtet werden“ könne.<sup>12</sup> Inzwischen haben führende Vertreter\*innen jüdischer Gemeinden jedoch darauf hingewiesen, dass Anti-Israel-Demonstrationen häufig in antisemitische Kundgebungen umschlagen und bisweilen auch physische Angriffe auf jüdische Ziele nach sich ziehen, von den Behörden aber als politisch und nicht als Hassverbrechen eingestuft werden. Diese Beispiele seien daher besonders wichtig.

Man hätte wohl erwartet, dass die OSZE und das ODIHR angesichts ihres Engagements bei der Bekämpfung des Antisemitismus eine zentrale Rolle dabei spielen würden, sich für die Verabschiedung und Anwendung der Arbeitsdefinition einzusetzen. Und doch fällt die Bilanz, trotz nennenswerter Aktionen bestimmter Einzelpersonen und einiger Teilnehmerstaaten, gemischt aus.

Mehrere OSZE-Teilnehmerstaaten übernahmen die EUMC-Arbeitsdefinition. Dazu gehörte das Vereinigte Königreich sowie die Vereinigten Staaten. London nahm die Definition in das Ausbildungshandbuch für Polizeischüler

auf und Washington verwendete die Arbeitsdefinition bei der Ausarbeitung des ersten internationalen Antisemitismus-Berichts des State Department.

Im Jahr 2009 wurde die EUMC von der neuen und größeren Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) abgelöst. Im März desselben Jahres berief ich als Persönlicher Beauftragter der OSZE unter dem griechischen Vorsitz und in Zusammenarbeit mit dem ODIHR einen runden Tisch in Wien ein, an dem führende Vertreter\*innen jüdischer Gemeinden aus dem OSZE-Raum teilnahmen. Der gerade erst ernannte Direktor der FRA nahm ebenfalls teil. Jene Vertreter\*innen der jüdischen Gemeinden, denen die Arbeitsdefinition wichtig war, fragten ihn, ob und, wenn ja, wie die FRA sich auch weiterhin für deren Verwendung einsetzen werde. Obwohl er einige Jahre später befand, es falle nicht in die Zuständigkeit der FRA, Definitionen von Antisemitismus oder anderen Formen der Intoleranz zu liefern, ließ der Direktor die Teilnehmer\*innen bei diesem Treffen wissen, sie könnten die Definition gern auch weiterhin verwenden. Er hielt zwar Wort, so dass die Definition auch in Folge noch auf der FRA-Website zu finden war, aber im Gegensatz zu anderen Dokumenten, die von der neuen Agentur übernommen worden waren, stand die Arbeitsdefinition von Antisemitismus nun als einziges Dokument mit dem alten EUMC-Logo auf der Website.

Im Jahr 2013 entfernte die FRA die EUMC-Arbeitsdefinition gänzlich von ihrer Website – im Zuge einer größeren Aufräumaktion, wie es hieß, und zur Erinnerung, dass die Agentur nicht für

Definitionen zuständig sei. Die FRA vertrat nun vielmehr die Position, Minderheiten und andere Opfergruppen sollten selbst die Vorurteile definieren, mit denen sie konfrontiert sind. Zudem wurde darauf verwiesen, dass in einer neueren Erhebung der Agentur, in der es um die Wahrnehmungen und Erfahrungen der jüdischen Bevölkerung im Zusammenhang mit dem Antisemitismus in der EU ging, durchaus auch eine Form des Antisemitismus mit Bezug zu Israel als Auswahlmöglichkeit für die Befragten aufgeführt sei. Tatsächlich gehörte diese Option zu der am häufigsten gewählten.<sup>13</sup> Obwohl die EUMC-Arbeitsdefinition inzwischen ein institutionelles „Waisenkind“ war, wurde sie von immer mehr OSZE-Teilnehmerstaaten angewendet und den Regierungen auch weiterhin als Orientierungshilfe empfohlen, um Antisemitismus in seinem multidimensionalen Wesen zu erkennen.

Bei der Berlin+10-Konferenz der OSZE, die im November 2014 in Berlin stattfand, bezog sich der Amtierende Vorsitzende aus der Schweiz in seiner Zusammenfassung der Ergebnisse des Treffens konkret auf die Definition. Er betonte, die Teilnehmerstaaten der OSZE hätten deutlich gemacht, dass die Arbeitsdefinition von Antisemitismus, die im Jahr 2005 von der EUMC verbreitet wurde und von den Beobachtungsorganisationen in verschiedenen OSZE-Teilnehmerstaaten verwendet wird, auch weiterhin ein nützliches Dokument für Regierungen und Zivilgesellschaft ist – vor allem wenn es darum geht zu erklären, wie der Antizionismus häufig dem Antisemitismus als Maske dient und dass jüdische

Gemeinden oft zur Zielscheibe antiisraelischer Feindseligkeiten werden.<sup>14</sup>

Im Januar 2015 nahm ich an einem Treffen von Sondergesandten in Prag teil. Mehrere Länder, darunter die Tschechische Republik, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten und Deutschland hatten Sonderbeauftragte für Antisemitismusfragen ernannt. Die EU-Kommission hatte erst kurz zuvor einen Koordinator zu diesem Thema bestimmt. Die neue TND-Direktorin des ODIHR saß ebenfalls mit am Tisch. Im Rahmen der breit angelegten Diskussion ergab sich auch ein lebhafter Austausch über die Arbeitsdefinition, wie man sich dafür einsetzen und wie sie angewendet werden könne. Während die Teilnehmer\*innen berichteten, was in ihren jeweiligen Ländern und Organisationen getan werde, vernahm ich erstaunt von der TND-Direktorin, das ODIHR könne die Arbeitsdefinition nur dann anwenden, wenn dies von allen OSZE-Teilnehmerstaaten einvernehmlich mitgetragen werde. Wusste sie denn nicht, dass ihre zwei Vorgänger die Arbeitsdefinition bereits in den von ihnen ausgearbeiteten Materialien verwendet hatten? Boten denn die jüngsten Empfehlungen des Amtierenden OSZE-Vorsitzenden nicht Rechtfertigung genug?

Als Deutschland im Jahr 2016 den OSZE-Vorsitz übernahm, erklärte Berlin die Bekämpfung des Antisemitismus zu einer der Prioritäten. Als Persönlicher Beauftragter arbeitete ich eng mit dem Chef der OSZE-Task Force und mit Botschafter Felix Klein, dem Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen An-

tisemitismus, zusammen. Zudem übernahm die Internationale Allianz für Holocaust-Gedenken (IHRA), die im Mai 2016 in Bukarest zusammenkam und der seinerzeit 31 Länder angehörten, die ursprüngliche EUMC-Arbeitsdefinition von Antisemitismus mit geringfügigen Anpassungen. Die Definition hatte damit wieder ein Zuhause gefunden und war fortan als „IHRA-Arbeitsdefinition“ bekannt. Der deutsche Vorsitz setzte sich zum Ziel, die Übernahme der Arbeitsdefinition durch die OSZE im Rahmen eines Ministerratsbeschlusses zum Ende des Jahres sicherzustellen.

Das ganze Frühjahr und den Sommer 2016 über unternahm Deutschland umfassende Anstrengungen, um sich die Unterstützung einzelner Teilnehmerstaaten zu sichern. Es ließ Botschafter demarchieren und ein Sondertreffen in Berlin einberufen. Es bemühte sich bei allen EU-Mitgliedstaaten um Unterstützung, damit deren jeweilige Botschafter bei der OSZE in Wien mit einer Stimme sprechen würden. Als uns zu Ohren kam, dass die dänische Regierung noch Vorbehalte hatte, reisten Botschafter Klein und ich eigens nach Kopenhagen. Wir vermuteten, die dortige Regierung hätte Probleme mit den auf Israel bezogenen Beispielen aus der Arbeitsdefinition, und überlegten gemeinsam, wie wir darauf reagieren sollten. Doch wir hatten uns geirrt. Das dänische Außenministerium wollte sich lediglich vergewissern, dass Deutschland diesen Beschluss *wirklich* wollte und, dass der Amtierende Vorsitzende meinte, was er sagte. (Und das tat er.) Sobald wir das bestätigt hatten, war Dänemark mit an Bord.

Als die Kampagne schon eine ganze Zeit lief, fiel uns auf, dass bis dahin noch niemand eine Beschlussvorlage formuliert hatte. Niemand wollte die gesamte Definition für mögliche Zusätze und Streichungen der einzelnen Teilnehmerstaaten öffnen. Eine entsprechende Beschlussvorlage wurde schließlich Anfang September vorgelegt, darin war lediglich die Rede davon, die IHRA-Arbeitsdefinition mit einem Link zur vollständigen Definition auf der IHRA-Website zu übernehmen. So wäre sichergestellt, dass der Wortlaut der Definition und die dazugehörenden Beispiele nicht angeastet werden konnten. Das Implementierungstreffen der Menschlichen Dimension rückte inzwischen näher und wir waren optimistisch, eine Konsenslösung zu erreichen.

Wir hatten jedoch die Russische Föderation nicht bedacht, die bis dahin unser Anliegen nicht mitgetragen hatte. Also traf ich mich beim Implementierungstreffen zur Menschlichen Dimension mit der russischen Delegation, um deren Einwände anzuhören. Sie äußerten zwei Bedenken mit Blick auf die Beschlussvorlage. Erstens lehnten sie einen Beschluss ab, der eine Definition der IHRA billigte, da Russland selbst nicht Mitglied der IHRA war. (Auch viele andere OSZE-Teilnehmerstaaten waren nicht Mitglied der IHRA, was sie jedoch nicht davon abhielt, das Anliegen zu unterstützen.) Zweitens seien ihre eigenen jüdischen Expert\*innen in Russland mit der bestehenden Definition nicht einverstanden, so ihre Erklärung. (Ich hatte bis dahin selbst nichts von führenden jüdischen Vertreter\*innen aus Russland gehört). Ich frag-

te, ob das ihre einzigen beiden Probleme seien. Ihre Antwort lautete: „Ja, vorerst schon“. Es fiel schwer, daraus nicht zu schließen, dass, wenn ein neues Problem notwendig wäre, sie auch eines finden würden. Im Oktober organisierte der Russische Jüdische Kongress in Moskau eine internationale Konferenz. In dem Wissen um die anstehende Entscheidung bei der OSZE verabschiedete die Konferenz eine Resolution, in der sich führende Repräsentanten der russischen jüdischen Gemeinden unmissverständlich hinter die Annahme der Arbeitsdefinition stellten und damit zumindest eine der beiden Ausreden aus dem Weg räumten.<sup>15</sup>

Als ich im Dezember 2016 am Vorabend des Ministertreffens in Hamburg ankam, bestand jedoch wenig Anlass für Optimismus. Die meisten Beschlussvorlagen waren noch nicht konsensfähig, und der Beschluss zur Annahme der Arbeitsdefinition gehörte auch dazu. Am späten Abend saßen der russische Außenminister Sergej Lavrov und der Amtierende OSZE-Vorsitzende Frank-Walter Steinmeier noch einmal zusammen, um Möglichkeiten für eine Einigung auszuloten. Am nächsten Morgen hörte ich von Botschafter Klein, es gäbe gute Nachrichten. Während die Verhandlungen zu anderen Vorlagen festgefahren waren, schien eine Einigung über eine Unterstützung der Arbeitsdefinition doch denkbar. Wir waren – zumindest einige Stunden lang – besser Dinge. Die zwischen den beiden Ministern erzielte Einigung sah vor, dass Russland den Beschluss unterstützen werde, wenn zwei geringfügige Änderungen vorgenommen würden: die Art der

Bezugnahme auf die IHRA im Text sowie zusätzliche Formulierungen, wonach die Übernahme der Definition durch die OSZE als erster Schritt auf dem Weg zu einem globalen Konsens zu sehen sei. Diese Änderungen zu akzeptieren, wäre aus unserer Sicht unproblematisch gewesen, und so versammelten wir uns an diesem Morgen zu den Textverhandlungen. Als dann aber die russische Delegation das Wort ergriff, um Änderungen vorzuschlagen, waren es nicht mehr nur zwei, sondern viele – auch grundsätzlich neue Formulierungen und die komplette Streichung des so wichtigen Links zur vollständigen IHRA-Definition. Es war klar, dass ein Kompromiss unter diesen Umständen völlig undenkbar war, und Minister Lavrov selbst saß zu dieser Zeit schon wieder im Flieger nach Moskau. Die Beschlussvorlage wurde zurückgezogen.

Im Jahr 2017 erwog der österreichische Vorsitz einen weiteren Versuch, einen OSZE-Ministerbeschluss zur Annahme der Arbeitsdefinition zu ermöglichen. Im Laufe des Jahres wurde jedoch offenbar, dass wir noch immer in der Sackgasse steckten, in die wir 2016 hineingeraten waren. Schweren Herzens kamen wir zu dem Schluss, dass ein zweiter erfolgloser Anlauf womöglich kontraproduktiv wäre. Trotz der eindeutigen Unterstützung, die wir von einer überwältigenden Mehrheit der Teilnehmerstaaten erfuhren, bestand die Gefahr, dass einige behaupten könnten, wiederholtes Scheitern auf Ministerebene müsse die Anwendung der Definition weiter einschränken.

Die Arbeitsdefinition ist, wie oben erwähnt, im Anhang des OSZE/ODIHR-

Leitfadens enthalten, wie auch in einem Dokument für Entscheidungsträger\*innen zu Bildungsangeboten gegen Antisemitismus.<sup>16</sup> Sie ist jedoch nicht zentraler Bestandteil dieser Dokumente. Allerdings haben andere internationale Gremien und einzelne Regierungen bei der Übernahme der Arbeitsdefinition und der Empfehlung, sie auch anzuwenden, beachtliche Fortschritte erzielt. In einer Erklärung des Europäischen Rates im Jahr 2018 werden die EU-Mitgliedsstaaten aufgefordert, die Definition zu übernehmen.<sup>17</sup> In seinem ersten Antisemitismusbericht aus dem Jahr 2019 appellierte der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für Religions- und Weltanschauungsfreiheit an die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, die Definition anzuwenden, und druckte sie in voller Länge ab.<sup>18</sup> Selbst die FRA hat seither die Arbeitsdefinition wieder auf ihre Website gestellt und befragt offiziell alle EU-Mitgliedstaaten, wie sie die Definition in ihren jeweiligen nationalen Aktionsplänen gegen Antisemitismus anwenden.

### Institutionelle Herausforderungen der OSZE

Der konsensbasierte Entscheidungsprozess der Organisation erschwert ein zügiges und entschiedenes Handeln zusätzlich. Dies stellt nicht nur eine Herausforderung und sogar ein Hindernis für die Annahme von Ministerratsbeschlüssen dar. Mitunter kann der Prozess auch denjenigen als Vorwand dienen, die entscheiden könnten, dies aber nicht tun. Ein Amtierender Vorsitzender ist flexibel

genug, eine Expertenkonferenz zu veranstalten oder die Reise eines Persönlichen Beauftragten zu unterstützen. Leitende Mitarbeiter\*innen des ODIHR verfügen über beträchtliche Freiräume, wenn es darum geht, Redner\*innen vorzuschlagen oder eine kommentierte Tagesordnung aufzusetzen. Verzögerungen oder Untätigkeit sind jedoch nicht nur auf den Wunsch zurückzuführen, Partner in das Verfahren einzubinden. Manchmal sind sie eine Reaktion auf antizipierte Kritik, die möglicherweise gar nicht eintritt.

Das, was sich als „gängige Praxis“ der OSZE etabliert hat, trägt auch dazu bei, Bemühungen zu verzögern oder zu verwässern. Botschafter in Wien sprechen oft von einem „ganzheitlichen“ Ansatz und bestehen darauf, der Kampf gegen den Antisemitismus müsse Bestandteil umfassender Bemühungen zur Bekämpfung der Intoleranz sein. Was auf den ersten Blick eine noble und prinzipientreue Haltung sein mag, macht es jedoch schwieriger, die besonderen Elemente des Antisemitismus und der Gefahren für jüdische Gemeinden zu sehen. Hinzu kommt, dass das legitime Interesse der OSZE an geographischer Ausgewogenheit nicht zwangsläufig zu besseren Konferenzen oder besonders effektiven Länderbesuchen beigetragen hat. Das Problem des Antisemitismus, die Größe und die konkreten Sorgen der jüdischen Gemeinden sowie die Verfügbarkeit anerkannter Expert\*innen sind ungleichmäßig über den OSZE-Raum verteilt.

Jeder OSZE-Vorsitz legt selbst seine Prioritäten für sein Jahr im Amt fest. Einige haben dem Kampf gegen den Antisemitismus mehr Aufmerksamkeit ge-

widmet als andere, obwohl meiner Erfahrung nach niemand das Thema ignoriert hat. Das Thema findet sich zumindest in den spezifischen Programmen, Expertenkonferenzen und Beschlussvorlagen des jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden. Botschafter Strohal brachte die Frage auf, welche Unterstützung das ODIHR benötigte, um seine Aufgabe erfüllen zu können. Ich glaube, diese Frage ist inzwischen beantwortet: Es gab und gibt Teilnehmerstaaten, die bereit sind zu helfen.

Doch die Bedeutung der ODIHR-Leitung kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Das Engagement des einen Direktors war womöglich bahnbrechend; die Gleichgültigkeit einer anderen Person hat Bemühungen vereitelt, selbst wenn der Vorsitz mehr wollte. Obwohl wichtige Teilnehmerstaaten ihre Unterstützung für künftige ODIHR-Programme zur Bekämpfung des Antisemitismus zugesagt hatten, blieb die ODIHR-Direktorin bei ihrer Entscheidung, sich nur für das viel umfassendere und allgemeiner aufgestellte neue *Words into Action*-Programm um außerbudgetäre Mittel zu bemühen. Das Ausscheiden leitender TND-Mitarbeiter\*innen und die Vakanz der Stelle des Fachberaters für Antisemitismus beim ODIHR im Jahr 2020 behinderten die Anstrengungen der Staaten zusätzlich.

## Zukunftsaußichten

Schwedens Ministerpräsident Stefan Löfven hatte geplant, im Oktober 2020 in Malmö eine internationale Konferenz mit Schwerpunkt auf der Bekämpfung

des Antisemitismus auszurichten. Dies wäre auch eine Gelegenheit gewesen, den zwanzigsten Jahrestag der Stockholmer Konferenz zu feiern, auf der die IHRA ins Leben gerufen wurde. Im Januar 2020 gab Löfven seine volle Zustimmung für die IHRA-Arbeitsdefinition bekannt, die ebenfalls von den Konferenzteilnehmern diskutiert werden sollte.<sup>19</sup>

Es wurde zudem erwartet, dass die Sicherheitsbedenken der jüdischen Gemeinden thematisiert würden, da sich die jüdische Gemeinde in Malmö seit geraumer Zeit gefährdet sieht. Unterdessen arbeitete die dänische Regierung seit dem Terroranschlag auf die Synagoge im benachbarten Kopenhagen im Jahr 2015 eng mit jüdischen Sicherheitsexpert\*innen aus Skandinavien zusammen, um einen neuen, kooperativen Ansatz zu entwickeln, der selbst von früheren Kritikern viel Lob erfahren hat. Ein neues *Best-Practice*-Modell sollte nun auch anderen Interessenten vorgestellt werden.

Da die Konferenz aufgrund der Corona-Pandemie auf Oktober 2021 verschoben werden musste, fällt sie zufällig in das Jahr des schwedischen OSZE-Vorsitzes. Daraus sollte folgen, dass Schweden den Kampf gegen den Antisemitismus zu einem Schlüsselaspekt in seinem Plan für den Vorsitz macht und darüber hinaus die Möglichkeit erhält, auf die Ressourcen des ODIHR zurückzugreifen. Eine neue ODIHR-Leitung könnte wichtige Unterstützung leisten. Mit der Hilfe anderer Teilnehmerstaaten könnten wir erleben, dass die OSZE wieder eine Führungsrolle im Kampf gegen den Antisemitismus übernimmt.

Der Antisemitismus wird bisweilen als der älteste Hass der Welt bezeichnet. Leider müssen wir auch heute noch etwas dagegen tun.

## Notizen

- 1 OSCE, Consolidated summary of the OSCE Conference on Anti-Semitism in Berlin, 27 July 2004, <https://www.osce.org/cio/35389>.
- 2 OSZE, Berliner Erklärung, 2004, 29. April 2004, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/8/31432.pdf>.
- 3 Ebenda, S. 2.
- 4 European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), Manifestations of Antisemitism in the EU 2002-2003, 3 May 2004, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/184-AS-Main-report.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/184-AS-Main-report.pdf).
- 5 Ebenda, S. 242.
- 6 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Antisemitism: Overview of data available in the European Union 2008–2018, November 2019, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-antisemitism-overview-2008-2018\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-antisemitism-overview-2008-2018_en.pdf).
- 7 OSCE, Country Reports – Personal Representative of the Chairperson-in-Office on Combating Anti-Semitism, <https://www.osce.org/chairmanship/333786>.
- 8 OSCE/ODIHR, Summary Report of the Expert Conference on Addressing the Security Needs of the Jewish Community in the OSCE Region: Challenges and Good Practices, 13 June 2013, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/105253.pdf>.
- 9 OSCE, 10th Anniversary of the OSCE's Berlin Conference on Anti-Semitism: High-Level Commemorative Event and Civil Society Forum, 12–13 November

- 2014, <https://www.osce.org/odihr/126168>.
- 10 OSCE, 10th Anniversary of the OSCE's Berlin Conference on Anti-Semitism: High-Level Commemorative Event, Swiss OSCE Chairmanship conclusions, 12–13 November 2014, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/0/126710.pdf>.
- 11 OSCE/ODIHR, Understanding Anti-Semitic Hate Crimes and Addressing the Security Needs of Jewish Communities: A Practical Guide, 15 May 2017, <https://www.osce.org/odihr/317166>.
- 12 International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), Working Definition of Antisemitism, <https://www.holocaustremembrance.com/working-definition-antisemitism>.
- 13 FRA, FRA survey of Jewish people's experiences and perceptions of anti-semitism, 23 March 2012, <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/fra-survey-jewish-peoples-experiences-and-perceptions-antisemitism>.
- 14 OSCE, oben zitiert (Anmerkung 10).
- 15 Moscow International Conference on Combating Anti-Semitism, Declaration of the First Moscow International Conference on Combating Anti-Semitism (Moscow Declaration), 2 November 2016, <http://mcca.ru/en/news/16>.
- 16 OSCE/United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), Addressing Anti-Semitism through Education: Guidelines for Policymakers, 31 May 2018, S. 85, <https://www.osce.org/odihr/383089>.
- 17 Council of the European Union, Fight against antisemitism: Council declaration, 6 December 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/06/fight-against-antisemitism-council-declaration/>.
- 18 United Nations, Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, 20 September 2019, S. 21, <https://undocs.org/A/74/358>.
- 19 Government Offices of Sweden, Swedish Prime Minister calls on world to fight for memory of the Holocaust, 22 January 2020, <https://www.government.se/opinion-pieces/2020/01/opinion-piece/>.



# Die Entwicklung des OSZE-Instrumentariums für den Konfliktzyklus

Michael Raith\*

## Zusammenfassung

2021 wird der Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 über Elemente des Konfliktzyklus zehn Jahre alt. Seit der Verabschiedung dieses zentralen Beschlusses arbeitet das Konfliktverhütungszentrum der OSZE daran, die Rolle der OSZE in relevanten Bereichen zu stärken, damit Konflikte nicht in Gewalt eskalieren, friedliche Konfliktlösungen erleichtert werden und die Schaffung von dauerhaftem Frieden und Sicherheit unterstützt wird. Die OSZE verfügt über ein umfangreiches Konfliktzyklusinstrumentarium, das im gesamten OSZE-Gebiet angewandt werden kann. Die Umsetzung der Instrumente kann kontinuierlich dadurch verbessert werden, dass Lehren aus vergangenem Handeln gezogen und künftige Herausforderungen vorhergesehen werden. Gleichzeitig sind jedoch dringend ausreichend Ressourcen für die OSZE erforderlich, sowie der politische Wille der Teilnehmerstaaten, die relevanten Instrumente auch proaktiv zu nutzen.

## Schlagworte

OSZE, Konfliktverhütung, Frühwarnung, Krisenreaktion, Konfliktlösung, Mediationsunterstützung, Friedensförderung

Bitte zitieren als: Michael Raith, Die Entwicklung des OSZE-Instrumentariums für den Konfliktzyklus, OSCE Insights 3 (Baden-Baden: Nomos, 2021),  
<https://doi.org/10.5771/9783748911630-03>

## Einführung

Vor drei Jahrzehnten wurde mit der Charta von Paris für ein neues Europa das Konfliktverhütungszentrum (KVZ)<sup>1</sup> eingerichtet, welches später Teil des OSZE-Sekretariats wurde. Seither besteht die zentrale Rolle des KVZ darin, die OSZE-Teilnehmerstaaten dabei zu unterstützen, gewaltsame Konflikte zu verhüten oder gegebenenfalls friedlich bei-

zulegen und dauerhaften Frieden und nachhaltige Sicherheit zu schaffen. Eine weitere wichtige Säule des aktuellen OSZE-Instrumentariums kam 1992 mit dem Schlussdokument des Gipfeltreffens von Helsinki „Herausforderung des Wandels“<sup>2</sup> hinzu, in dem die Teilnehmerstaaten vereinbarten, ihr gemeinsames Engagement bei der Verhütung und Lösung von Konflikten unter anderem durch die Einsetzung des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM) zu verstärken. Der HKNM ist dazu beauftragt, die OSZE-Teilnehmerstaaten zu informieren, wenn ethnische Spannungen zu eskalieren drohen, und übt somit eine

---

\* Dr. Michael Raith  
OSZE-Konfliktverhütungszentrum, Wien  
Michael.Raith@osce.org

der wichtigsten Frühwarnfunktionen der OSZE aus.

2011 wurde mit der Verabschiedung des Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 über Elemente des Konfliktzyklus<sup>3</sup> ein weiterer Meilenstein erreicht. Seither baut die OSZE ihre Möglichkeiten im Bereich der Verhütung und Lösung von Konflikten, des Krisenmanagements, der Konfliktachsorge und der Friedensförderung systematisch aus. Vor diesem Hintergrund befasst sich dieser Beitrag aus der Perspektive des KVZ mit der Entwicklung des Konfliktzyklus-Instrumentariums während der letzten zehn Jahre und macht Vorschläge, wie dieses in Zukunft weiter gestärkt werden kann.

### Konzeptionelle Grundlagen

Das Konfliktzyklus-Instrumentarium basiert auf dem umfassenden Sicherheitsansatz der OSZE und geht daher davon aus, dass die Grundursachen von Konflikten und Instabilität in allen drei Dimensionen von Sicherheit liegen. Dazu gehören etwa militärische Bedrohungen zwischen Staaten, sozioökonomische Spannungen sowie Umweltzerstörung und Mängel in der Rechtsstaatlichkeit, um nur einige Punkte zu nennen. Die mehrdimensionale Kausalität von Konflikten bildet auch die Grundlage der Frühwarnmethodik der OSZE.<sup>4</sup> Eine weitere wichtige konzeptionelle Grundlage dieses Instrumen-

tariums ist ein „mehrstufiger Präventionsansatz“: Primärprävention soll gewaltsame Konflikte verhüten, indem Instrumente zur Frühwarnung erfolgreich zum Einsatz kommen, frühzeitig gehandelt wird, und langfristige Maßnahmen, die an den strukturellen Konfliktursachen ansetzen, umgesetzt werden. Sekundärprävention greift, wenn ein Konflikt in Gewalt eskaliert. Dabei geht es um Krisenmanagement, um sowohl eine Intensivierung der Gewalt als auch deren geographische Ausweitung zu verhindern. Die Tertiärprävention, die gewöhnlich als Konfliktachsorge und Friedensförderung bezeichnet wird, zielt darauf ab, erneute Spannungen und das Wiederaufflammen gewaltamer Konflikte zu verhindern. Bemühungen um eine friedliche Konfliktlösung sind in allen drei Präventionsphasen erforderlich.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind mit einem vielschichtigen Geflecht unterschiedlicher und sich überschneidender Sicherheitsherausforderungen und komplexer Konflikte konfrontiert, von denen viele weder ausschließlich innerstaatlich noch ausschließlich zwischenstaatlich sind.<sup>5</sup> Dementsprechend beobachtet die OSZE ein breites Spektrum von Konfliktsituationen und eine zunehmende Anzahl transnationaler und regionaler Sicherheitsbedrohungen sowohl innerhalb des OSZE-Gebiets als auch in benachbarten Regionen.

Abbildung 1: Der konzeptionelle Rahmen des KVZ zum Konfliktzyklus



Der umfassende Sicherheitsansatz und der „mehrstufige Präventionsansatz“ der OSZE ermöglichen hinreichende Flexibilität beim Umgang mit vielfältigen Konfliktsituationen. Diese Flexibilität ist in einem hochdynamischen Sicherheitsumfeld von entscheidender Bedeutung, nicht zuletzt deshalb, weil viele Konflikte sich nicht linear entwickeln, sondern zwischen latenten und akuten Krisenphasen abwechseln. Darüber hinaus können in ein und demselben Land oder in ein und derselben Region mehrere Konflikte mit unterschiedlicher Gewaltausprägung bestehen, sodass sich verschiedene OSZE-Akteure gleichzeitig mit Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konflikt-nachsorge befassen müssen. Daher ist die Koordination und Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den unterschied-

lichen OSZE-Durchführungsorganen besonders wichtig. Nur so kann sichergestellt werden, dass sich die jeweiligen Einsätze gegenseitig verstärken und ergänzen.

Der umfassende Sicherheitsansatz und der „mehrstufige Präventionsansatz“ der OSZE erfordern zudem einen ganzheitlichen Ansatz in der Friedensförderung, vergleichbar etwa mit jenem, der in der sogenannten „Agenda der Vereinten Nationen zur Aufrechterhaltung des Friedens“ abgedeckt ist. Dementsprechend sollten Instrumente der Friedensförderung, die eine gewaltfreie Konfliktlösung unterstützen und die Konfliktursachen an der Wurzel packen, während des gesamten Konfliktzyklus und nicht allein nach der Beendigung von Konflikten eingesetzt werden.

## Die Signale wahrnehmen: Frühwarnung und *Situational Awareness*

Effektive Frühwarnung ist eine Grundlage des Konfliktzyklus-Instrumentariums der OSZE, die den politischen Entscheidungsträgern analytische Beurteilungen von Risiken und Konfliktodynamiken liefert. Mithilfe von Frühwarnanalysen lassen sich Ansatzpunkte für kurzfristige operative Prävention identifizieren, um gewaltsame Eskalationen abzuwenden. Sie bietet darüber hinaus Möglichkeiten, langfristige strukturelle Prävention und Friedensförderung zu schaffen. Das betrifft etwa die demokratische Regierungsführung, Wirtschafts- und Umweltfragen, den Sicherheitssektor sowie den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. All diese Bereiche werden von verschiedenen OSZE-Durchführungsorganen im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate bearbeitet.

Im Einklang mit MR-Beschluss 3/11 fungiert das KVZ als OSZE-weite Anlaufstelle für Frühwarnung. Als solche erstellt es Frühwarnberichte für den OSZE-Vorsitz und den Generalsekretär und stärkt die Fähigkeiten der OSZE-Feldoperationen im Bereich der Frühwarnung und Konfliktanalyse. Das KVZ koordiniert darüber hinaus ein Netz von Anlaufstellen für Frühwarnung in allen Durchführungsorganen der OSZE, was ein entscheidender Vorteil für den Austausch von Informationen und Fachwissen ist. Das betrifft nicht nur den Bereich der Frühwarnung, sondern auch andere Instrumente des Konfliktzyklus wie die Förderung von Dialog, Mediation, Krisenmanagement, sowie Aussöhnung und

Friedensförderung. Das Netzwerk spielt eine zentrale Rolle bei der Stärkung einer Frühwarnkultur unter seinen Mitgliedern, indem es die Aufmerksamkeit der OSZE auf aktuelle Trends lenkt und sich abzeichnende Risikosituationen im Blick behält. Dazu gehören transnationale und regionale Sicherheitsbedrohungen sowie neuartige Herausforderungen wie die COVID-19-Krise, deren weitreichende Auswirkungen zu einem erhöhten Risiko politischer Instabilität und Spannungen in einigen Teilen des OSZE-Gebietes geführt haben.

Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Frühwarnung ist ein umfassendes Lagebewusstsein (*Situational Awareness*). Die OSZE verschafft sich dieses, indem sie relevante Entwicklungen in ihrem gesamten Gebiet und darüber hinaus verfolgt. Zwar profitieren die Frühwarnkapazitäten der Organisation immens von der Feldpräsenz der OSZE in Ost- und Südosteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien.<sup>6</sup> Wenn Frühwarnung jedoch effektiv sein soll, darf das Lagebewusstsein nicht nur auf die Gebiete begrenzt werden, in denen Feldoperationen stattfinden. Hier spielt der *Situation Room* des KVZ, der relevante Entwicklungen in allen 57 Teilnehmerstaaten und benachbarten Regionen der OSZE beobachtet, eine zentrale Rolle. Der *Situation Room* wertet rund um die Uhr offene Medienquellen aus und versorgt den Vorsitz, den Generalsekretär und die obere Führungsebene des Sekretariats mit aktuellen Nachrichten und regelmäßigen Updates.<sup>7</sup> Im Krisenfall spielt der *Situation Room* eine wichtige Rolle in der Sicherheitskette zwischen Sekretariat und Feldoperatio-

nen, was besonders außerhalb der offiziellen Arbeitszeiten von hoher Bedeutung ist.

Um den Informationsbedarf im Zusammenhang mit aktuellen und neu entstehenden Sicherheitsherausforderungen zu verstehen, werden die Mitarbeiter\*innen des *Situation Room* zu relevanten thematischen Fragen, wie zum Beispiel transnationale Bedrohungen, gebrieft. Der *Situation Room* verwendet, wenn möglich, auch neue digitale Technologien für die Beobachtung von öffentlich zugänglichen Quellen sowie für die tägliche Berichterstattung. Im heutigen komplexen Umfeld muss den sicherheitspolitischen Herausforderungen, die sich aus politischer Zersplitterung, Polarisierung, Nationalismus, Radikalisierung und Populismus ergeben, erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Eine zunehmende Anzahl an Teilnehmerstaaten sind davon in unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Darüber hinaus können im Zeitalter von Sozialmedien und *Fake News* latente Konflikte schneller als früher gewaltsam eskalieren. Unter der Oberfläche können sich Spannungen über einen langen Zeitraum aufbauen und sich dann plötzlich verursacht durch einen winzigen „virtuellen Funken“ entladen. Daher ist ein *Situation Room* mit ausreichenden Kapazitäten zur Beobachtung und Berichterstattung über solche Entwicklungen in Echtzeit heute wichtiger denn je.

Die Kapazitäten des *Situation Room* reichen derzeit nicht aus, um jeder Entwicklung im OSZE-Gebiet und seinen benachbarten Regionen die gleiche Aufmerksamkeit zu schenken. Der Austausch von Fachwissen, bewährten Verfahren

und Informationen aus offenen Quellen mit den Krisen- und Lagezentren anderer internationaler Organisationen (wie den Vereinten Nationen und der Europäischen Union) ist daher von entscheidender Bedeutung und sollte so weit wie möglich gefördert werden. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass systematisch Informationen von einer wachsenden Anzahl von Initiativen und Projekten eingeholt werden, die sich mit dem Mapping von Konflikten und Krisen befassen.<sup>8</sup> Der MR-Beschluss 3/11 betont zudem, dass Frühwarnung auch in der Verantwortung der Teilnehmerstaaten liegt. Teilnehmerstaaten könnten daher relevante Informationen, die keiner Geheimhaltung unterliegen, mit dem *Situation Room* teilen, und somit die Frühwarnkapazitäten der OSZE stärken.

Mit MR-Beschluss 3/11 wird der Generalsekretär darüber hinaus beauftragt, dem Ständigen Rat der OSZE in Wien formelle Frühwarnungen zu übermitteln. Dieses Mandat ist eine bedeutende Weiterentwicklung, da die Übermittlung formeller Frühwarnsignale zuvor auf den HKNM beschränkt war.<sup>9</sup> Trotz dieses Mandats hat der Generalsekretär seit 2011 nur zwei formelle Frühwarnungen an den Ständigen Rat ausgegeben. Die erste formelle Frühwarnung erfolgte im Dezember 2012 im Zusammenhang mit einer möglichen gewaltsamen Eskalation des Berg-Karabach-Konflikts,<sup>10</sup> die zweite im November 2018 nach einem Zwischenfall zwischen russischen und ukrainischen Marineschiffen in der Straße von Kertsch.<sup>11</sup>

Formelle Frühwarnungen sollten ein letztes Mittel sein. Frühwarnung ist

kein öffentliches Anprangern, sondern eine entscheidende Voraussetzung für wirksame Konfliktverhütung. Dementsprechend muss Frühwarnung in einer Art und Weise erfolgen, die keinen Schaden anrichtet und den Weg für präventive Bemühungen, einschließlich stiller Diplomatie, freimacht. Bevor eine formelle Frühwarnung ausgesprochen wird, werden der OSZE-Vorsitz und der Generalsekretär daher verschiedene andere Foren nutzen, um ihre Besorgnis über aufkommende Spannungen zum Ausdruck zu bringen und Diskussionen über präventive Maßnahmen zu ermöglichen. So wurde zum Beispiel der wöchentliche Bericht des Generalsekretärs an den Ständigen Rat bei zahlreichen Gelegenheiten genutzt, um eine Art informelle Frühwarnung zu übermitteln.

Einige Teilnehmerstaaten hätten im Rahmen der Frühwarnung gerne eine größere Sichtbarkeit des Generalsekretärs, auch was die Förderung des Austausches unter den Teilnehmerstaaten über mögliche Reaktionen betrifft. Im Einklang mit dem klaren Frühwarnmandat, das dem Generalsekretär im MR-Beschluss 3/11 erteilt wurde, könnte man darüber nachdenken, die Berichterstattung des Generalsekretärs an den Ständigen Rat um regelmäßige Frühwarnberichte zu erweitern, die dazu beitragen, dass Teilnehmerstaaten bereits bei sich abzeichnenden Trends – einschließlich transnationalen und regionalen Sicherheitsfragen – frühzeitig agieren können.

Eine zentrale Herausforderung für die OSZE-Frühwarnung und die entsprechende Rolle des Generalsekretärs ist das Problem der Politisierung. Zwar unter-

stützten alle Teilnehmerstaaten im MR-Beschluss 3/11 die Entwicklung eines systematischeren Ansatzes für Frühwarnung, jedoch befürworten nicht alle in gleicher Weise dessen praktische Umsetzung. Einige Teilnehmerstaaten würden vielleicht gerne von Beobachtungen für den Zweck der Frühwarnung ausgenommen werden, da sie diese als Stigma oder als Eingriff in die Souveränität betrachten.

Kein Teilnehmerstaat ist jedoch gegen Krisen immun. Jüngstes Beispiel dafür sind die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Daher müssen systematische Frühwarnbemühungen und Früherkennungsscans das gesamte OSZE-Gebiet und darüber hinaus abdecken, da sie für die Bewertung aufkommender Trends und künftiger Risiken von wesentlicher Bedeutung sind.<sup>12</sup> Wenn das KVZ dem Generalsekretär und dem OSZE-Vorsitz zeitnahe Beurteilungen relevanter Entwicklungen vorlegt, legt es größten Wert darauf, eine Politisierung seiner Frühwarnanalysen zu vermeiden. Dementsprechend übermittelt das KVZ seine Frühwarnberichte und Ratschläge für frühzeitiges Handeln in vertraulicher Form. OSZE-Vorsitzende müssen die Frühwarnfunktion des KVZ aktiv nutzen und dem Generalsekretär und dem KVZ darüber hinaus die politische Unterstützung gewähren, die sie zur Erfüllung ihres Frühwarnmandats benötigen.<sup>13</sup> Falls erforderlich, müssen sie dabei das „politische Feuer“ auf sich lenken, um diesen entscheidenden Teil des Konfliktzyklus-Instrumentariums zu schützen.

## Frühzeitiges Handeln und Krisenmanagement: Erkenntnisse für die Zukunft

Nach der Verabschiedung des MR-Beschlusses 3/11 wurden sofortige Schritte gesetzt, um die Krisenreaktionskapazitäten der OSZE zu stärken. Einer davon war die Einrichtung eines *Virtual Pool of Equipment*, um die rasche Verlegung wesentlicher Ausrüstungsgegenstände (wie zum Beispiel gepanzerter Fahrzeuge) zwischen OSZE-Feldoperationen zu ermöglichen. Ein weiteres Beispiel war das *Rapid Deployment Roster*, das die rasche Entsendung von Einsatzpersonal aus unterschiedlichen Durchführungsorganen der OSZE ermöglicht, um neue Feldoperationen einzurichten oder bestehende vorübergehend zu verstärken. Darüber hinaus wurde das *Operational Framework for Crisis Response* entwickelt, das vom OSZE-Sekretariat genutzt werden soll, um im Einklang mit gewonnenen Erkenntnissen und bewährten Praktiken auf koordinierter Weise auf Krisen zu reagieren. Alle drei Instrumente hatten entscheidende Bedeutung bei der Planung und Entsendung der OSZE-Sonderbeobachtungsmission in die Ukraine (SMM) im März 2014.<sup>14</sup>

Die SMM ist die herausforderndste OSZE-Feldoperation seit der Kosovo-Verifizierungsmission im Jahr 1998,<sup>15</sup> die ebenfalls in einem komplexen Sicherheitsumfeld und im Kontext einer gewaltsamen Krise eingesetzt wurde. Die SMM begann als präventiver Einsatz mit der Aufgabe, die sich zunehmend verschärfende Sicherheitslage in der Ukraine zu beobachten, wurde aber schnell

zu einer ausgewachsenen Krisenbewältigungsoperation. Die sich rapide verschlechternde Sicherheitslage im Osten der Ukraine führte zu völlig neuartigen operativen Risiken für die zivile Beobachtmission.

Die sich wandelnden Aufgaben und Aktivitäten der Mission, insbesondere die Beobachtung des Waffenstillstands in der Ostukraine, haben der OSZE eine steile Lernkurve abverlangt, die noch nicht völlig abgeflacht ist.<sup>16</sup> Zusammen mit anderen Teilen des Sekretariats unterstützt das KVZ die SMM bei der kontinuierlichen Anpassung ihrer Operationen, ihres Personals und ihrer Ausstattung. Die Bereitstellung einer solchen Unterstützung erfordert jedoch große Ressourcen, und die Mitarbeiteranzahl innerhalb des KVZ ist gerade einmal das Minimum dessen, was notwendig ist, um die operative Unterstützung nicht nur der SMM, sondern aller 16 OSZE-Feldoperationen zu bewerkstelligen.<sup>17</sup>

Die SMM ist nicht nur eine Mission *sui generis*, sondern auch ein zentrales Beispiel für eine komplexe Friedensoperation. Als solche liefert sie viele wertvolle Erkenntnisse für die OSZE. Eine der wichtigsten Erkenntnisse für künftige Feldmissionen, die unter ähnlichen Umständen eingesetzt werden, ist die Tatsache, dass derartige Missionen ein anderes Personalmodell als die „traditionellen“ OSZE-Feldoperationen erfordern, die sich meist auf programmatische und projektbezogene Aktivitäten konzentrieren. Komplexe Friedensoperationen erfordern robuste Management- und Führungsstrukturen sowie leitende Mitarbeiter\*innen mit Erfahrung in Hochrisiko-

gebieten. Sie benötigen zudem Personal mit Fachkenntnissen in Medizin, Technik, Infrastruktur und Minenräumung sowie hochqualifiziertes Sicherheitspersonal, das den grundlegenden Zusammenhang zwischen Einsatztätigkeiten und Sicherheit versteht.

Um von den Erfahrungen aus der anfänglichen Planung und Entsendung der SMM und der Ausweitung der Mission im Zuge der Minsker Abkommen zu profitieren,<sup>18</sup> führte das KVZ 2015 eine umfassende Erkenntnisauswertung durch.<sup>19</sup> Im Rahmen eines Auftrags des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 entwickelte das OSZE-Sekretariat unter Federführung des KVZ ein Kompendium von zwanzig internen *Standard Operating Procedures (SOPs)* für effektives Handeln in Situationen, die schnelle Reaktionen erfordern. Diese *SOPs* bieten bewährte Praktiken sowohl für neue als auch für bestehende Feldoperationen, unter anderem zur Missionsstruktur und Führung, zur operativen Berichterstattung und zum raschen Personaleinsatz. Auf der Grundlage der Erkenntnisse, die aus den Reaktionen der OSZE-Feldoperationen auf die COVID-19-Krise gewonnen wurden, könnten diese *SOPs* in Zukunft weiterentwickelt werden.

Die Erkenntnisse, die aus der SMM gewonnen wurden (und immer noch werden), beschränken sich nicht nur auf die Einrichtung neuer oder die Umstrukturierung bestehender Missionen unter veränderten Bedingungen vor Ort. Sie umfassen auch Erkenntnisse zu einem breiten Spektrum an neuen Technologien, die von der SMM im Rahmen ihrer Beobachtungstätigkeit angewandt werden.<sup>20</sup>

Durch die Nutzung von Satellitenbildern, akustischen Sensoren, Kamerasystemen und Drohnen im Rahmen einer zivilen Friedensoperation steht die OSZE in diesem Anwendungsgebiet nun in vorderster Reihe. Dies liefert viele wertvolle Erkenntnisse nicht nur für die Organisation, sondern auch für die internationale Gemeinschaft insgesamt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die enormen Datenmengen, die mit technischen Beobachtungsmitteln gesammelt werden, verwaltet werden können. Das KVZ unterstützt daher die SMM auch bei der Erweiterung ihrer Kapazitäten zum Informationsmanagement, unter anderem bei der Implementierung eines missionsweiten Geoinformationssystems.

Die von der SMM etablierten bewährten Praktiken im Bereich technischer Beobachtung stellen eine wesentliche Verbesserung des Konfliktzyklus-Instrumentariums der OSZE dar. Um Erkenntnisse aus früheren und gegenwärtigen OSZE-Feldoperationen einschließlich der SMM und ihrer technischen Innovationen zu gewinnen, entwickelt das KVZ derzeit einen Leitfaden zu Beobachtungstätigkeiten in allen Phasen des Konfliktzyklus. Er soll den umfassenden Erfahrungsschatz derjenigen OSZE-Missionen institutionalisieren, die zur Unterstützung ihres Mandats Beobachtungsaktivitäten durchführen. Darüber hinaus stellt das KVZ nun aufbauend auf den Erfahrungen der SMM eine/n Assistenz-Technologiereferent\*in ein, der/die die OSZE-Abteilungen in technischen Fragen der Beobachtung und Überwachung unterstützen wird.<sup>21</sup>

Erkenntnisgewinn ist wichtig für künftige Krisenreaktionen. Krisenmanagement – wie im Osten der Ukraine – sollte jedoch die Ausnahme bleiben, wohingegen die Verhütung gewaltsamer Krisen und die friedliche Lösung von Konflikten stets die Regel sein sollte. Konfliktverhütung erfordert erfolgreiches frühzeitiges Handeln, und das OSZE-Instrumentarium enthält hierzu eine Vielzahl bewährter Instrumente wie OSZE-Mechanismen und -Verfahren,<sup>22</sup> vertrauensbildende Maßnahmen<sup>23</sup> und Sonderbeauftragte oder Persönliche Beauftragte des/der Amtierenden Vorsitzenden der OSZE. Das letztere Instrument wurde zum Beispiel vom österreichischen OSZE-Vorsitz 2017 genutzt, um während der politischen Krise in der damaligen ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien stille Diplomatie zu betreiben. Weitere wichtige Instrumente sind *Fact-Finding* Missionen, die mit Unterstützung des Gastlandes zur Informationsbeschaffung oder zur Dialogförderung, Vertrauensbildung und präventiven Diplomatie genutzt werden können. Ein präventiver Einsatz, der sowohl Elemente des *Fact-Findings* als auch der Dialogförderung umfasste, war das OSZE-Projekt zu einem Nationalen Dialog in der Ukraine im Frühjahr 2014.<sup>24</sup> Ein weiteres Instrument war die Community Security Initiative der OSZE im Süden Kirgisistans, die von Oktober 2010 bis Dezember 2015 lief und einen wichtigen Beitrag zur Vertrauensbildung zwischen der Lokalbevölkerung und der Polizei lieferte.<sup>25</sup>

Ein zentrales Hindernis für eine erfolgreiche Konfliktverhütung und -lösung ist die Diskrepanz zwischen Frühwar-

nung und frühzeitigem Handeln (*Early Warning–Early Action Gap*). In der Regel liegt dies nicht an einem Mangel an Frühwarnanalysen oder Instrumenten für frühzeitiges Handeln, sondern eher am fehlenden politischen Willen, die vorhandenen Krisenreaktionsinstrumente in vollem Umfang zu nutzen. Darüber hinaus kann die OSZE als *Soft-Power*-Organisation ihre Kapazitäten zur Krisenreaktion nur dann effizient einsetzen, wenn die lokalen Akteure vor Ort entgegenkommend handeln und kooperativ eingestellt sind.

Um die Lücke zwischen Frühwarnung und frühzeitigem Handeln zu schließen, entwickelte das KVZ 2018 die interne *Early Warning–Early Action Matrix*, die einen breiten Überblick über mögliche frühzeitige Maßnahmen bietet, die unter anderem vom OSZE-Vorsitz und OSZE-Durchführungsorganen ergriffen werden können. Das KVZ betreibt auch eine Krisensimulation (SIMEX) für Teilnehmerstaaten die künftig den OSZE-Vorsitz übernehmen, um diese auf die praktische Anwendung der Krisenreaktionsinstrumente vorzubereiten. Anhand eines fiktiven Szenarios bietet die SIMEX zukünftigen OSZE-Vorsitzländern die Möglichkeit, die bestehenden OSZE-Instrumente und -Verfahren in einer sich entwickelnden Krise anzuwenden, und dabei Verantwortlichkeiten, Verfahren und Entscheidungsprozesse in einer Krisensituation abzuklären.

## Kernstück des Instrumentenkastens: Unterstützung friedlicher Konfliktlösung

Die Unterstützung einer friedlichen Lösung von Konflikten durch Mediation und Dialogförderung bildet das Herzstück des OSZE-Mandats.<sup>26</sup> Mit ihrem umfassenden Sicherheitsansatz ist die OSZE in der einzigartigen Lage, den Dialog zu unterschiedlichen konfliktrelevanten Fragen auf kommunaler, regionaler und zwischenstaatlicher Ebene zu fördern. Angesichts der Komplexität heutiger Konflikte und Konfliktlösungsprozesse ist eine institutionalisierte, systematische und strukturierte Mediationsunterstützung mehr denn je erforderlich.<sup>27</sup> Mediator\*innen müssen mit der Komplexität der Konflikte, mit denen sie sich befassen, umgehen können, wenn sie die Parteien bei der Suche nach Gemeinsamkeiten und der Entwicklung gemeinsamer Lösungen unterstützen sollen. Deshalb benötigen Mediator\*innen und ihre Teams engagierte Unterstützung bei der Konfliktanalyse, der Prozessgestaltung und den *Micro-Skills*, wie zum Beispiel Prozessanalyse- und Kommunikationstechniken.

Im MR-Beschluss 3/11 beauftragten die Teilnehmerstaaten den Generalsekretär mit der Ausarbeitung eines Vorschlags, „wie das Engagement der OSZE in Konfliktmediation möglichst nachhaltig, konsequent und wirksam gestaltet und die Rolle der OSZE-Mediatoren gestärkt werden kann.“<sup>28</sup> Im Rahmen der Umsetzung dieses Auftrags wurde innerhalb des KVZ ein Mediationsunterstützungsteam (MST) eingerichtet, das aus

drei Referent\*innen für Mediationsunterstützung besteht und als OSZE-weite Anlaufstelle für Dialogförderung, Mediation und Mediationsunterstützung fungiert.<sup>29</sup> Das MST ist heute ein unverzichtbares Instrument im Dienste der Stärkung der OSZE-Kapazitäten zur Förderung der friedlichen Lösung von Konflikten. Zur Unterstützung aller OSZE-Durchführungsorgane und Teilnehmerstaaten befasst es sich vorwiegend mit folgenden Aufgaben:<sup>30</sup>

- Unterstützung der Entwicklung von Mediationsstrategien;
- Beratung zu Mediations- und Dialogprozessen;
- Unterstützung ausführlicher Konfliktanalysen;
- Bereitstellung von thematischen Briefings und Coaching für hochrangige OSZE-Mediator\*innen, wie zum Beispiel Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden und Leiter\*innen von OSZE-Feldoperationen;
- Förderung von Plattformen für den Austausch zwischen Mediator\*innen;
- Debriefing mit OSZE-Mediator\*innen, um Erfahrungen und Erkenntnisse über bewährte Praktiken zu gewinnen;
- Bereitstellung operativer Leitfäden zu mediationsrelevanten Themen;
- Training für OSZE-Mitarbeiter\*innen im Bereich Mediation und Dialogförderung;
- Vermittlung von Experteneinsätzen zur Unterstützung von Mediationsprozessen.

Mit dem wachsenden Bedarf an Mediationsunterstützung verzeichnet das MST

eine entsprechend steigende Nachfrage nach seinen Aktivitäten. Ein erweitertes MST würde es ermöglichen, hochrangigen Mediator\*innen, die sich mit langwierigen Konflikten im OSZE-Gebiet befassen, spezifischere Mediationsunterstützung zukommen zu lassen. Auch die Aktivitäten von OSZE-Feldoperationen zur Dialogerleichterung und Mediation würden von einem erweiterten MST profitieren, da entsprechende Prozesse besser unterstützt werden könnten. Es könnte darüber hinaus Feldoperationen bei der Entwicklung ihrer eigenen Mediationsunterstützungskapazitäten stärker unter die Arme greifen. Für die SMM ist dies bereits geschehen. Durch die Aufstockung der Anzahl an Referenten für Mediation und Dialogförderung in Feldoperationen könnte ein OSZE-internes Netzwerk zur Mediationsunterstützung geschaffen werden.

Das MST sondiert immer neue Möglichkeiten zur Stärkung der OSZE-Konfliktlösungsinstrumente. Nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie und dem Aufruf des UN-Generalsekretärs zu einem weltweiten Waffenstillstand stellte das MST Recherchen an und entwickelte einen strukturierten Ansatz zur Identifizierung von Chancen für Friedensprozesse. Dieser Ansatz bietet Ideen zur Prozessgestaltung, wie in Zeiten akuter Krisen eine positive Dynamik in laufenden Friedensprozessen erreicht werden kann. Ein weiterer Bereich der MST-Recherche unterstützt sogenannte Insider Mediator\*innen, das heißt Mediator\*innen, die in einem Konfliktkontext leben und ihn daher von innen kennen und möglicherweise einen besseren Zugang zu Konflikt-

beteiligten haben als externe Dritte.<sup>31</sup> Die Erkenntnis, dass lokale, einheimische und interne Methoden der Konfliktbehandlung Frieden und Stabilität langfristig stärken, rückt lokale Bemühungen zur Unterstützung von internen Mediator\*innen in den Mittelpunkt der Friedensförderung.

Ein weiteres Thema, das im Zentrum der MST-Recherche steht, ist die Einbindung von Frauen in Friedensprozesse. Frauen erfahren Konflikte und Gewalt anders als Männer. Indem also die Perspektive der Frauen in die Konfliktlösungsbemühung einbezogen wird, können die unterschiedlichen Bedürfnisse der betroffenen Gesellschaften besser in Angriff genommen werden. Dementsprechend kann die Teilnahme von Frauen als Mediatorinnen und/oder Verhandlungsführerinnen in Friedensprozessen die Wahrscheinlichkeit, eine Einigung zu erzielen, verbessern und das Risiko eines Rückfalls in einen Konflikt verringern. Zu diesem Zweck haben das MST und die Abteilung für Genderfragen des Sekretariats 2019 ein Toolkit zum Thema „Einbindung von Frauen und effektive Friedensprozesse“ entwickelt, das praktische Ratschläge und Empfehlungen enthält, wie mehr Gendersensibilität in Dialog- und Mediationsprozessen erreicht werden kann.<sup>32</sup>

### Nachhaltigkeit im Fokus: Strukturelle Prävention und Friedensförderung

Die OSZE verfügt durch die langfristige programmatiche Arbeit ihrer Durchführungsorgane über umfassende Erfah-

rung im Umgang mit den strukturellen Ursachen von Konflikten und Instabilität. Dazu gehören die Bemühungen der drei autonomen OSZE-Institutionen, des Sekretariats und der OSZE-Feldoperationen. Mehr als 80 Prozent der OSZE-Mitarbeiter\*innen sind im Feld tätig. Sie verwirklichen Projekte, mit denen die Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in allen drei Sicherheitsdimensionen unterstützt werden. Diese Aktivitäten zielen darauf ab, dauerhaften Frieden und nachhaltige Sicherheit zu schaffen, indem ein breites Spektrum an Themen umfassend gefördert wird. Dazu gehören etwa der Kampf gegen Radikalisierung und gewaltbereiten Extremismus, Menschenhandel, Hassverbrechen und Korruption sowie die Unterstützung der Bemühungen von Gastländern um gute Regierungsführung und Reformen im Zusammenhang mit Wahlen, Bildung und/oder dem Sicherheitssektor.

Dauerhaften Frieden und nachhaltige Sicherheit zu schaffen ist ein langfristiges Unterfangen, das Geduld, Ausdauer, umsichtige Planung und Weitsicht erfordert. Feldoperationen müssen sicherstellen, dass sich ihre Unterstützung an den sich entwickelnden Bedürfnissen und Prioritäten ihrer Gastländer orientiert. Dazu arbeitet die OSZE mit einer Vielzahl von Akteuren vor Ort zusammen, darunter Regierungsstellen, öffentliche Verwaltungen, die Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen. Feldoperationen können entsprechend eine wichtige Brücke zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren schlagen und sie in gemeinsame Aktivitäten zur Unter-

stützung der OSZE-Verpflichtungen und -Prinzipien einbinden.

Um Erkenntnisse aus der langjährigen Erfahrung von OSZE-Feldoperationen zu gewinnen, erstellte das KVZ 2018 ein Referenzhandbuch, das Einblicke in die Aktivitäten von OSZE-Feldoperationen zur strukturellen Prävention und Friedensförderung in Südosteuropa gibt.<sup>33</sup> Das Referenzhandbuch hebt die Unterstützung der OSZE für Gastländer in sieben Themenbereichen hervor – Aufbau von Institutionen, gemeinschaftliche Sicherheit, Bildung, Wahlreform, Aussöhnung, Diversität sowie zwischenmenschliche Kontakte. Es zeigt auch auf, wie die Bemühungen der OSZE um Friedensförderung die Nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (*SDGs*)<sup>34</sup> ergänzen, insbesondere *SDG 16* zur Förderung friedlicher und inklusiver Gesellschaften.

Eine zentrale Erkenntnis aus dem Referenzhandbuch ist, dass die Arbeit der OSZE dann am effektivsten ist, wenn sie kontextspezifisch und konflikt-sensitiv umgesetzt wird und die historischen und gesellschaftlichen Entwicklungen vor Ort im Blick behält. Um die Fähigkeit der OSZE zur Schaffung dauerhaften Friedens und nachhaltiger Sicherheit zu verbessern, hat das KVZ gemeinsam mit dem Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung erstmalig einen OSZE-Kurs zur Friedensförderung für OSZE-Mitarbeiter\*innen verschiedener Durchführungsorgane entwickelt. Hierbei geht es vor allem um die Stärkung der Fähigkeiten der OSZE, Grundursachen von Konflikten und In-

stabilität in strukturierter und systematischer Weise anzugehen.

Ein wichtiger Bereich, in dem der Erfahrungsschatz der OSZE stärker zum Erkenntnisgewinn genutzt werden muss, ist das *Gender-Mainstreaming* langfristiger Konfliktverhütung- und Friedensförderungsmaßnahmen. Ein weiterer ist die Einbindung der Jugend in die Bewältigung aktueller und sich abzeichnender Sicherheitsherausforderungen, da junge Menschen positive gesellschaftliche Veränderungen beschleunigen können. Ein dritter Bereich von entscheidender Bedeutung für strukturelle Prävention und Friedensförderung ist die Unterstützung der OSZE für interessierte Teilnehmerstaaten im Bereich der Governance und Reform des Sicherheitssektors (SSG/R), zum Beispiel bezüglich der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte. Das KVZ spielt bei diesen Bemühungen eine zentrale Rolle, unter anderem durch die Koordinierung eines Netzwerks von SSG/R-Anlaufstellen in den OSZE-Durchführungsorganen.

Obwohl unterschiedliche OSZE-Durchführungsorgane seit vielen Jahren Unterstützung im SSG/R-Bereich leisten, unternahm die OSZE erst 2014 erste Schritte zu einem systematischeren und strukturierteren Ansatz in diesem Bereich. Der damalige Schweizer OSZE-Vorsitz initiierte einen Prozess zur Erarbeitung von SSG/R-Leitlinien für OSZE-Mitarbeiter\*innen,<sup>35</sup> die 2016 veröffentlicht wurden. Gemeinsam mit den SSG/R-Anlaufstellen in den Durchführungsorganen fördert das KVZ die Umsetzung dieser Leitlinien und hilft OSZE-Mitarbeiter\*innen und -Missionsmitgliedern,

die für die praktische Anwendung der Leitlinien erforderlichen Fähigkeiten zu entwickeln. Eine Überprüfung der Leitlinien ist derzeit im Gange, und eine zweite Ausgabe soll 2021 veröffentlicht werden.

SSG/R erfuhr ebenfalls besondere Aufmerksamkeit, als die Slowakei 2019 den Vorsitz der OSZE führte. Auf dem Ministerratstreffen in Bratislava hoben die Slowakei und 43 andere Teilnehmerstaaten die Bedeutung von SSG/R als einen entscheidenden Teil des umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE hervor.<sup>36</sup> Darüber hinaus berichtete der Generalsekretär den Teilnehmerstaaten im März 2019 über die seit 2014 unternommenen Anstrengungen zur Entwicklung eines kohärenteren und besser koordinierten SSG/R-Ansatzes, der auf den komparativen Vorteilen der OSZE aufbaut.<sup>37</sup> Er betonte, dass das Konzept der SSG/R in zentralen OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen, wie etwa dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (1994), verankert sei, und forderte, SSG/R stärker in das Konfliktzyklus-Instrumentarium zu integrieren und so den Mehrwert von SSG/R im Rahmen der Konfliktverhütung zu nutzen.

Ein rechenschaftspflichtiger und inklusiver Sicherheitssektor, der die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit achtet, kann wirksam zur Schaffung dauerhaften Friedens und nachhaltiger Sicherheit beitragen. SSG/R bleibt im Wesentlichen ein nationaler Prozess; die OSZE befindet sich jedoch in einer guten Position, um die Umsetzung nationaler Prioritäten zu unterstützen, insbesondere durch ihre Feldoperationen. Die OSZE kann

auf eine lange Erfolgsbilanz bei der Unterstützung nationaler Institutionen des Sicherheitssektors und damit verbundener Akteure wie Parlamente und zivilgesellschaftliche Organisationen zurückblicken. Dementsprechend wird das KVZ weiterhin an einem kohärenten und systematischen SSG/R-Ansatz als zentrales Instrument der Friedensförderung innerhalb des Konfliktzyklus-Instrumentariums arbeiten. In diesem Zusammenhang können weitere Themen erörtert werden, wie zum Beispiel die Aufnahme SSG/R-relevanter Bestimmungen in Waffenstillstands- und Friedensabkommen und der Beitrag von SSG/R bei der Bearbeitung der Verknüpfung von (organisierter) Kriminalität und Konflikten.

#### Austausch von Fachkenntnissen und Wissen: Nutzung von Partnerschaften

Die Arbeit des KVZ zur weiteren Stärkung der OZSE-Kapazitäten in allen Phasen des Konfliktzyklus profitiert von starken Partnerschaften mit anderen internationalen und regionalen Organisationen. So tauscht sich das KVZ beispielsweise im Rahmen eines so genannten strukturierten Dialogs auf Arbeitsebene mit dem Auswärtigen Dienst der Europäischen Union (EAD) über Fachwissen und bewährte Praktiken in Bezug auf den Instrumentenkasten zum Konfliktzyklus aus. Das MST des KVZ steht darüber hinaus in regelmäßigem Kontakt mit den Einheiten für Mediationsunterstützung im EAD und im UN-Sekretariat. Durch die Partnerschaft mit der Einheit für Mediationsunterstützung der Verein-

ten Nationen hat das MST Zugang zum UN-Standby-Team hochrangiger Mediationsberater, die zur Beratung in einem breiten Spektrum von Fragen der Mediation und präventiven Diplomatie rasch entsendet werden können. Regelmäßige und aktive Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und dem EAD findet auch in Bezug auf SSG/R statt.

Die Zusammenarbeit der OSZE mit der UN-Hauptabteilung Unterstützung für Feldeinsätze führte 2017 zur Unterzeichnung einer Absichtserklärung, in der Kooperationsvereinbarungen zur Verbesserung der technischen Kapazitäten und des Fachwissens getroffen wurden. Aufgrund der Absichtserklärung kann die OSZE auf Vertragssysteme der Vereinten Nationen, zum Beispiel im Bereich des Beschaffungswesens, und auf technische Trainingsprogramme zugreifen, die einen kostengünstigen und raschen Zugang zu Ressourcen für frühzeitiges Handeln und Krisenreaktion ermöglichen.

Das KVZ unterhält zudem eine fruchtbare Zusammenarbeit mit dem UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR). Im Jahr 2014 veröffentlichte das KVZ zusammen mit dem UNHCR-Verbindungsbüro zur OSZE und den in Wien ansässigen UN-Organisationen eine Checkliste, die sich mit Vertreibung und dem Schutz vertriebener Bevölkerungsgruppen und betroffener Gemeinschaften in allen Phasen des Konfliktzyklus befasst.<sup>38</sup> Seither bieten KVZ und UNHCR gemeinsam den Mitarbeiter\*innen der OSZE und des UNHCR in Feldoperationen vor Ort Fortbildungskurse zur praktischen Anwendung der Checkliste an.

## Fazit

Das Konfliktzyklus-Instrumentarium der OSZE hat sich seit Anfang der 1990er Jahre erheblich weiterentwickelt. Die Verabschiedung und Umsetzung des MR-Beschlusses 3/11 waren in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung. Das Instrumentarium beinhaltet zuverlässige Instrumente, die im gesamten OSZE-Gebiet eingesetzt werden können. Die Umsetzung der Instrumente des Konfliktzyklus kann immer noch verbessert werden. Was jedoch dringend erforderlich ist, sind ausreichende OSZE-Ressourcen und der politische Wille der Teilnehmerstaaten, die einschlägigen Instrumente und Mandate proaktiv zu nutzen.<sup>39</sup>

Angesichts der wachsenden Komplexität der heutigen Sicherheitsherausforderungen muss die OSZE bereit sein, einen sinnvollen Beitrag zur Konfliktverhütung und Friedensförderung zu leisten, wann immer und wo immer sie in ihrem weiten geographischen Raum dazu in der Lage ist. Dazu sind Flexibilität sowie ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen erforderlich. Da die Kosten einer Krisenbewältigung die Kosten für präventive Maßnahmen bei weitem übersteigen,<sup>40</sup> ergeben sich unzählige Vorteile aus Investitionen in Maßnahmen zur strukturellen Prävention und Friedensförderung. Dennoch war in den letzten Jahren ein kontinuierlicher Rückgang des Gesamthaushalts der OSZE zu verzeichnen, was die Fähigkeit der Organisation einschränkt, auf entstehende Spannungen zu reagieren und die strukturellen Ursachen von Konflikten zu be-

arbeiten. Politischer Wille ist heute mehr denn je erforderlich, um das immense Potenzial der OSZE zu entfesseln und ihr Mandat und ihre Kapazitäten voll auszuschöpfen.

Der 10. Jahrestag des MR-Beschlusses 3/11 im Jahr 2021 während des schwedischen OSZE-Vorsitzes bietet eine ausgezeichnete Gelegenheit, eine Bestandsaufnahme des Konfliktzyklus-Instrumentariums vorzunehmen und dabei auch Möglichkeiten zu sondieren, die einschlägigen Instrumente weiter zu stärken und sie an neu entstehende Sicherheitsherausforderungen anzupassen. In diesem Zusammenhang könnten die Teilnehmerstaaten die Verpflichtungen bekräftigen, die sie vor zehn Jahren im MR-Beschluss 3/11 eingegangen sind, zum Beispiel in einer Gedenkerklärung auf dem Ministerratstreffen 2021. Durch die Anerkennung der wichtigen Arbeit, die seit der Verabschiedung des MR-Beschlusses 3/11 geleistet wurde, würden die Teilnehmerstaaten den Anstrengungen der OSZE um eine Verbesserung des Konfliktzyklus-Instrumentariums neue Impulse geben und den Bemühungen in den Bereichen Konfliktverhütung, Konfliktlösung und nachhaltige Friedensförderung neuen Schwung verleihen.

## Notizen

- 1 OSCE, Factsheet of the OSCE Conflict Prevention Centre, <https://www.osce.org/cpc/13717>.
- 2 OSZE, Herausforderung des Wandels, 1992, <https://www.osce.org/de/mc/39532>.

- 3 OSZE, Beschluss Nr. 3/11: Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge, MC.DEC/3/11, 7. Dezember 2011, <https://www.osce.org/de/ministerial-councils/86623>.
- 4 OSCE, Early Warning: Internal OSCE Guidelines, 15 March 2012, interner Umlauf als SEC.GAL/52/12.
- 5 Vgl. in diesem Zusammenhang Sebastian von Einsiedel/Louise Bosetti/James Cockayne/Cale Salih/Wilfred Wan, Civil war trends and the changing nature of armed conflict, United Nations University Centre for Policy Research, March 2017, [https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6156/Civil\\_war\\_trends\\_UPDATED.pdf](https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6156/Civil_war_trends_UPDATED.pdf).
- 6 OSCE, Survey of OSCE Field Operations, SEC.GAL/111/20(Corr.1\*), 26 August 2020, <https://www.osce.org/secretariat/74783>.
- 7 Zwischen Oktober 2018 und Oktober 2019 erstellte das Lagezentrum beispielsweise mehr als 500 Lagekurzberichte und mehr als 1.700 Kurzberichte zu speziellen Themen. Darüber hinaus versandte das Lagezentrum mehr als 11.000 E-Mail-Benachrichtigungen.
- 8 Vgl. z. B. Armed Conflict Location & Event Data Project, „Dashboard“, <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>.
- 9 Alice Ackermann, „Die Stärkung der Reaktion der OSZE auf Krisen und Konflikte: ein Überblick“, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2012, S. 228.
- 10 Claus Neukirch, „Frühwarnung und frühzeitiges Handeln – aktuelle Entwicklungen in der Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE“, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2013, S. 136.
- 11 International Institute for Strategic Studies, „The Kerch Strait incident“, December 2018, <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2018/the-kerch-strait-incident>.
- 12 Vgl. in diesem Zusammenhang Lars Brozus, „The Difficulty of Anticipating Global Challenges: The Lessons of COVID-19“, in: Tom Bernes/Lars Brozus/Michal Hatuel-Radoshitzky et al., Challenges of Global Governance Amidst the COVID-19 Pandemic, Paper Series, Council on Foreign Relations, Mai 2020, 6-9, [https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report\\_pdf/challenges-of-global-governance-amid-the-covid-19-pandemic.pdf](https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/challenges-of-global-governance-amid-the-covid-19-pandemic.pdf).
- 13 Nico Schernbeck, „Zwischen strategischer Neuausrichtung und operativen Anpassungen: aktuelle Herausforderungen und Möglichkeiten zur Stärkung von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln in der Krisen- und Konfliktprävention der OSZE“, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2016, S. 158.
- 14 Claus Neukirch, „Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte“, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2014, 207 ff.
- 15 OSCE, „OSCE Kosovo Verification Mission/OSCE Task Force for Kosovo (closed)“, <https://www.osce.org/kvm-closed>.
- 16 Marcel Peško, „Die Reaktion der OSZE auf die Krise in der Ukraine: neue Lösungen für neue Herausforderungen“, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2016, 25–36.
- 17 Gegenwärtig sind im KVZ Operations Service zwei Stellen für die operative Planung abgestellt.
- 18 Heidi Tagliavini, „Mediation während der Krise in der Ostukraine bis zum 23. Juni 2015“, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, 239–251.
- 19 Zusätzlich zu diesen spezifischen Aktivitäten führt das KVZ auch regelmäßige Nachbesprechungen am Ende des Einsatzes aller scheidenden Leiter\*innen und stellvertretenden Leiter\*innen von

- OSZE-Feldoperationen durch. Die Ergebnisse dieser Nachbesprechungen sind für die Pflege des institutionellen Gedächtnisses der OSZE von zentraler Bedeutung.
- 20 Cono Giardullo/Walter Dorn/Danielle Stodilka, „Technological Innovation in the OSCE: The Special Monitoring Mission in Ukraine“, in: IFSH (eds.), OSCE Yearbook 2019, 119–137.
- 21 OSCE, „Associate Technology Officer“, <https://jobs.osce.org/vacancies/associate-technology-officer-vnsecs01548>.
- 22 OSCE, OSCE Mechanisms and Procedures: Summary/Compendium, 2011, <https://www.osce.org/cpc/34427>.
- 23 OSCE, OSCE Guide on Non-military Confidence-Building Measures, 2012, <https://www.osce.org/secretariat/91082>.
- 24 OSCE, „OSCE National Dialogue Project completes field work in Ukraine“, 17 April 2014, <https://www.osce.org/ukraine/117808>.
- 25 OSCE, „CSI: Kyrgyzstan – The Community Security Initiative“, 10 March 2015, <https://www.osce.org/bishkek/144296>.
- 26 OSCE, Mediation and Dialogue Facilitation in the OSCE, <https://www.osce.org/secretariat/126646>.
- 27 Christina Stenner, The institutionalization of mediation support: Are mediation support entities there yet?, Berghof Foundation, 2017, [https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/Stenner\\_TheInstitutionalizationOfMediationSupport.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/Stenner_TheInstitutionalizationOfMediationSupport.pdf).
- 28 Beschluss Nr. 3/11 über Elemente des Konfliktzyklus, oben zitiert (Anm. 3), S. 5.
- 29 David Lanz/Jamie Pring/Corinne von Burg/Mathias Zeller, Understanding mediation support structures, swisspeace, October 2017, [https://www.swisspeace.ch/fileadmin/user\\_upload/pdf/Mediation/swisspeace\\_MSS\\_study\\_18\\_Oct\\_Final.pdf](https://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/pdf/Mediation/swisspeace_MSS_study_18_Oct_Final.pdf).
- 30 OSCE, „Mediation and mediation support“, <https://www.osce.org/secretariat/107488>.
- 31 OSCE/Berghof Foundation, OSCE Support to Insider Mediation: Strengthening Mediation Capacities, Networking and Complementarity, December 2016, <https://www.osce.org/support-to-insider-mediation>.
- 32 OSCE, Inclusion of Women and Effective Peace Processes: A Toolkit, 2019, <https://www.osce.org/secretariat/440735>.
- 33 OSCE, Building Sustainable Peace and Democracy: OSCE Experiences in South-Eastern Europe, 2018, <https://www.osce.org/secretariat/383751>.
- 34 Thomas Greminger, „Sustaining Peace, Sustaining Development – The Role of the OSCE“, in: IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2019, 27–39.
- 35 OSCE, Security Sector Governance and Reform: Guidelines for OSCE Staff, 2016, <https://www.osce.org/secretariat/231176>.
- 36 Permanent Mission of the Slovak Republic to the Organization for Security and Co-operation in Europe, Statement on the OSCE’s Role in Supporting Security Sector Governance and Reform as Part of the OSCE’s Comprehensive Approach to Security, MC.DEL/63/19, 16 December 2019, <https://www.osce.org/ministerial-councils/442288>.
- 37 OSCE, Report by the Secretary General on the OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R), SEC.GAL/42/19, 14 March, <https://www.osce.org/secretary-general/414725>.
- 38 OSCE/UNHCR, Protection Checklist: Addressing Displacement and Protection of Displaced Populations and Affected Communities along the Conflict Cycle: A Collaborative Approach, 2014, <https://www.osce.org/secretariat/111464>.
- 39 OSCE, A Stronger OSCE for a Secure Europe: Further Strengthening OSCE

Capabilities and Capacities across the Conflict Cycle, Report by the German OSCE Chairmanship 2016 to the Ministerial Council, MC.GAL/5/16, 8 December 2016, <https://www.osce.org/cio/287431>.

40 Vereinte Nationen/Weltbankgruppe, Pathways for peace: inclusive approaches to preventing violent conflict, 2018, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>.

# Kasachstans Konnektivitätsambitionen in der OSZE: Handelsförderung und Normumgehung

Sebastian Mayer\*

## Zusammenfassung

In den 2010er Jahren wurde „Konnektivität“ als politisches Instrument zu verbesserten Wirtschaftsbeziehungen zum Schlagwort in der zweiten Dimension (Wirtschafts- und Umweltdimension) der OSZE. Kasachstan hat vorgeschlagen, in der Hauptstadt des Landes ein OSZE-Konnektivitätszentrum zu errichten, welches entsprechendes Fachwissen bereit stellen soll. Dieser Beitrag erörtert das Konzept der Konnektivität, beschreibt die Konnektivitätsagenda Kasachstans und beleuchtet die dahinterstehenden Motive. Diese Initiative ist nicht nur durch die Binnenlage des Landes motiviert, sondern auch durch den Wunsch, Verpflichtungen aus der ersten (politisch-militärischen) und insbesondere aus der dritten (menschlichen) Dimension der OSZE abzuschwächen. Mit Verweis auf die potenzielle Rolle der OSZE im Bereich der Konnektivität, aber auch auf Kasachstans bedeutende Beiträge zur regionalen und internationalen Kooperation und Stabilität, zeigt dieser Beitrag, dass die kasachische Initiative ernstgenommen werden sollte. Allerdings darf nicht zugelassen werden, dass die drei Sicherheitsdimensionen der OSZE gegeneinander ausgespielt werden. Kasachstan muss seinen Verpflichtungen aus der ersten und dritten Dimension auch weiterhin nachkommen.

## Schlagworte

Konnektivität, Wirtschaftsbeziehungen, OSZE, Zentralasien, Kasachstan, Handelsförderung

Bitte zitieren als: Sebastian Mayer, Kasachstans Konnektivitätsambitionen in der OSZE: Handelsförderung und Normumgehung, OSCE Insights 4 (Baden-Baden: Nomos, 2021),  
<https://doi.org/10.5771/9783748911630-04>

## Einführung

In den 2010er Jahren erlangte der Begriff „Konnektivität“ große Beliebtheit. Er bezeichnet ein politisches Instrument, das insbesondere die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Transitionländern

Südost- und Osteuropas sowie der ehemaligen Sowjetunion verbessern soll. Obwohl die Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen bereits im zweiten Kapitel der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 erwähnt wird, verwendete die OSZE den Begriff Konnektivität erst während des deutschen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2016. Die OSZE arbeitet laut eigener Darstellung daran, über einen Dialog zu Handel und Verkehr eine Grundlage für wirtschaftliche Konnektivität zwi-

---

\* Dr. Sebastian Mayer  
Deutsch-Kasachische Universität  
Almaty, Kasachstan  
mayer@dku.kz

schen den 57 Teilnehmerstaaten zu schaffen.<sup>1</sup>

Vor allem Kasachstan hat das Thema Konnektivität in den Mittelpunkt seiner Außenpolitik gestellt, was angesichts der Binnenlage und der fehlenden Anbindung Kasachstans an die globalen Märkte nicht überrascht. Die kasachische Regierung hat für die Idee geworben, in der Hauptstadt Nur-Sultan ein von der OSZE geführtes Themenzentrum für Konnektivität einzurichten. Mit einem solchem Kompetenzzentrum könnte das Land von entsprechendem Fachwissen profitieren. Kasachstan hat jedoch noch weitere Gründe, sich für Konnektivität als Schwerpunktthema der OSZE einzusetzen. Ein solcher Schwerpunkt würde nämlich die internationalen und regionalen Führungsambitionen Kasachstans befördern. Auch böte eine vorrangige Behandlung der zweiten OSZE-Dimension (Wirtschaft und Umwelt) eine willkommene Gelegenheit, ungewollte Verpflichtungen aus den beiden anderen OSZE-Dimensionen, der politisch-militärischen und der menschlichen Dimension, herunterzuspielen. Vor allem im Hinblick auf die menschliche Dimension erweisen sich kasachische Staatsvertreter nach wie vor als reformresistent, insbesondere, wenn es um Grundrechte, Wahlen und die Unabhängigkeit der politischen Parteien geht. Auch besteht Grund zu der Annahme, dass die kasachische Regierung zumindest mittelfristig beabsichtigt, das derzeitige OSZE-Programmbüro in Nur-Sultan, das sich allen drei Dimensionen widmet, durch das vorgeschlagene Konnektivitätszentrum, das sich nur mit

der zweiten Dimension befassen würde, zu ersetzen.

Dieser Beitrag untersucht das Konzept der Konnektivität im Allgemeinen sowie im OSZE-Kontext, stellt die Konnektivitätsagenda Kasachstans dar, beschreibt die dahinterstehenden Motive und formuliert Empfehlungen für die OSZE. Diese sollte die kasachische Initiative ernst nehmen, weil die OSZE tatsächlich eine größere Rolle bei der Konnektivität spielen kann. Auch sollten Kasachstans Beiträge zur regionalen und internationa- len Kooperation und Stabilität anerkannt werden. Gleichwohl dürfen die drei Dimensionen durch Konnektivität nicht gegeneinander ausgespielt werden. Kasachstan sollte seine Verpflichtungen aus der ersten und dritten Dimension auch weiterhin ernst nehmen.

Der Beitrag stellt zunächst das Konzept der Konnektivität vor. Der zweite Abschnitt präzisiert, wie Konnektivität in der OSZE verankert ist. Darauf folgen zwei Abschnitte, die veranschaulichen, wie Kasachstan den Schwerpunkt auf die Konnektivität legt und welche Motive dahinterstehen. Ausgehend von dieser Analyse unterbreitet der letzte Abschnitt Empfehlungen für die OSZE.<sup>2</sup>

## Das Konzept der Konnektivität

„Konnektivität“, so wie der Begriff in diesem Beitrag verwendet wird, beschreibt die bewusste Gestaltung von Wirtschaftsbeziehungen zwischen Staaten oder Regionen.<sup>3</sup> Als Instrument wird sie von einzelnen Staaten und internationalen Organisationen in der Wirtschaftsdiplo-

matie eingesetzt. Während frühe Arbeiten zu zwischenstaatlichen Beziehungen, wie etwa von Keohane und Nye, die verstärkten wirtschaftlichen Interaktionen zwischen den damaligen Industrienationen in den Blick nahmen,<sup>4</sup> konzentrierten sich Forscher\*innen nach der Wende von 1989 vermehrt auf die Volkswirtschaften des ehemaligen sozialistischen Blocks. Für diese Staaten war Konnektivität ein wichtiger Motor des wirtschaftlichen Fortschritts. Beispiele für bisherige Konnektivitätsinitiativen sind u.a. das 1991 von der damaligen Europäischen Gemeinschaft ins Leben gerufene und inzwischen ausgelaufene TACIS-Programm (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*), die 2013 von China angekündigte *Belt and Road Initiative* (BRI), die japanische Initiative *Partnership for Quality Infrastructure* aus dem Jahr 2015 und die EU-Asien-Konnektivitätsstrategie der Europäischen Union (EU), die 2018 gestartet wurde. Neben ihren konkreten materiellen Vorteilen kann Konnektivität als vertrauensbildende Maßnahme die friedlichen Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten fördern.<sup>5</sup> Diese Erwartungen entsprechen einem liberalen Denkansatz, nach dem wirtschaftlicher Austausch Stabilität und Frieden begünstigt.

Staaten unterstützen Konnektivitätsprojekte, weil diese ihren materiellen Interessen und/oder umfassenderen Zielen dienlich sind. Neben Vorteilen birgt Konnektivität aber auch Risiken. Wie Keohane und Nye betonen, können Länder durch verstärkte Wirtschaftsbeziehungen in unterschiedlichem Maße gefährdet oder geschwächt werden.<sup>6</sup> Bei-

spiele hierfür sind die Erdölembargos der 1970er Jahre, Handelskriege und die Unterbrechungen der Lieferketten durch die COVID-19-Pandemie der vergangenen Monate. Daneben können unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Verortung und Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zu Spannungen und zu einer geopolitischen Aufladung des Themas führen.<sup>7</sup> Hinzu kommen die sehr unterschiedlichen Konnotationen des Begriffs „Konnektivität“, welche Konfliktpotential bergen. Autokratische politische Systeme – allen voran China und seine BRI – gehen meist von einem nicht-normativen, materiellen Konnektivitätsbegriff aus. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der physischen Infrastruktur und dem damit verbundenen strategischen Kalkül. In liberalen Staaten und internationalen Institutionen ist das Konzept hingegen tendenziell mit normativen Ansprüchen verbunden, wozu auch die oben erwähnten liberalen Friedenserwartungen gehören. Auch verwandte Konzepte wie gute Regierungsführung (*good governance*) und Nachhaltigkeit (*sustainability*) beinhalten eine Reihe von Leitprinzipien, Werten und Normen, die von den übergreifenden Konnektivitätszielen gedeckt sind. Derartige Prinzipien werden zugleich von der OSZE formuliert, auf die wir im nächsten Abschnitt näher eingehen wollen.

## Die OSZE und Konnektivität

Die Bedeutung der Konnektivität für die OSZE geht auf die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 zurück, deren

zweites Kapitel die Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt thematisiert. Mehrere wegweisende Dokumente aus der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges, die sich auf die zweite Dimension beziehen, bereiteten danach den Boden für dieses Handlungsfeld. Das Schlussdokument der Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa aus dem Jahr 1990 in Bonn fordert ein „dauerhaftes Wirtschaftswachstum“ und die „wirtschaftliche Zusammenarbeit“. Außerdem werden die „Rechtsstaatlichkeit und [der] für alle gleiche Schutz durch das Gesetz auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte sowie eines wirksamen, allgemein zugänglichen und gerechten Rechtswesens“ als flankierende Elemente von Wirtschaftswachstum hervorgehoben.<sup>8</sup>

Bei dem Ministerratstreffen in Maastricht (2003) wurde vor dem Hintergrund erheblicher Schwierigkeiten bei wirtschaftlichen Transformationsprozessen in den ehemals sozialistischen Volkswirtschaften das zentrale OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension (Maastrichter Strategiedokument) verabschiedet. Darin wurden verschiedene Probleme bei der Regierungsführung benannt, etwa „ineffiziente Institutionen und eine schwache Zivilgesellschaft, das Fehlen von Transparenz und Rechenschaftspflicht im öffentlichen und privaten Sektor, [...] Schwächen in der öffentlichen Verwaltung und eine nicht nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, Korruption und Missachtung der Unternehmensethik und der Grundsätze einer verantwortungsvollen Unternehmensführung.“<sup>9</sup>

Auf den Treffen des Ministerrats im Jahr 2006 (Brüssel) und 2011 (Vilnius) wurden ebenfalls Beschlüsse zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit gefasst. Als das Thema im Jahr 2014 unter dem Schweizer Vorsitz ganz oben auf die OSZE-Agenda gesetzt wurde, gewann es erheblich an Dynamik. In dem Beschluss über die Stärkung guter Regierungsführung und die Förderung der Konnektivität, der 2016 auf dem Treffen des Ministerrats in Hamburg gefasst wurde, wird erstmals das Schlagwort „Konnektivität“ im OSZE-Kontext erwähnt. Ferner wird festgestellt, dass „gute Regierungsführung, Transparenz und Rechenschaftspflicht grundlegende Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum, Handel, Investitionen und nachhaltige Entwicklung sind und somit zur Stabilität, Sicherheit und Achtung der Menschenrechte [...] beitragen.“ Die OSZE-Institutionen werden aufgefordert, die Normen und Verfahren für den Handel im OSZE-Raum zu vereinheitlichen, zu vereinfachen und zu straffen. Zu den neueren Dokumenten, die das Thema Konnektivität aufgreifen, gehören der Ministerratsbeschluss über die Förderung der wirtschaftlichen Teilhabe im OSZE-Raum von 2017 und die Ministerratserklärung zur digitalen Wirtschaft als treibende Kraft für die Förderung von Zusammenarbeit, Sicherheit und Wachstum aus dem Jahr 2018.

All diese Dokumente basieren auf der Grundannahme, dass die Förderung des wirtschaftlichen Wohlstands und ähnliche Maßnahmen im Kontext der Konnektivität die Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum erhöhen. Jedoch verwendet die OSZE angesichts der verschiedenen

Schwerpunkte und unterschiedlichen Regierungsformen in den Teilnehmerstaaten bewusst ein vielschichtiges Konnektivitätskonzept. Daher besteht kein Konsens darüber, wie Konnektivität im Rahmen der OSZE genau zu definieren ist.

Innerhalb des institutionellen Rahmens der OSZE fällt Konnektivität in den Zuständigkeitsbereich des Büros des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (OCEEA). Dessen Mandat ergibt sich aus den oben genannten Beschlüssen und Erklärungen, insbesondere dem Maastrichter Strategiedokument von 2003. Die 22 Mitarbeiter des Koordinators decken das gesamte Spektrum der Tätigkeit der OSZE in der zweiten Dimension ab, einschließlich der Konnektivität und anderer eng damit verbundener Bereiche wie Digitalisierung und gute Regierungsführung.<sup>10</sup>

Die OSZE konzentriert sich auf dem Gebiet der Konnektivität geographisch auf Osteuropa, Südosteuropa, den Südkaukasus und Zentralasien. Wie auch in anderen Handlungsbereichen der OSZE erfüllt das OCEEA sein Mandat in Bezug auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Staaten zum Großteil dadurch, dass es politischen Entscheidungsträgern und Praktikern bewährte Vorgehensweisen aufzeigt. Beispielsweise hat es in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) ein Handbuch der *Best Practices* für Grenzkontrollen<sup>11</sup> und einen Tagungsbericht des Forums für Sicherheit im Binnenverkehr<sup>12</sup> herausgegeben. Das OCEEA organisiert zudem Workshops, Seminare und Online-Veranstaltungen zu Konnektivitätsthemen auf nationaler und

regionaler sowie höchster Verwaltungsebene. Das Themenspektrum der bisherigen Veranstaltungen reichte von grenzüberschreitendem *E-Commerce* über Transitkoordination bis hin zu papierlosem Handel. So fand im Juni 2020 ein virtuelles Treffen mit dem Titel „*Safer and Sustainable Supply Chains Connecting Central Asia and Europe*“ statt. Ob und in welchem Ausmaß das von Kasachstan vorgeschlagene Konnektivitätszentrum solche OCEEA-Funktionen übernehmen könnte, ist noch unklar.

### Kasachstans Konnektivitätsambitionen für die OSZE

In den Binnenländern Zentralasiens, die zu den am wenigsten verbundenen Gebieten der Welt gehören, kommt Konnektivität und namentlich dem Transportwesen nicht zuletzt wegen der hohen Transitkosten eine besondere Bedeutung zu.<sup>13</sup> Die kasachische Außenpolitik hat das Thema Konnektivität schon länger priorisiert, und zwar in den letzten Jahren mit steigender Tendenz. Als Mitglied der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) ist das Land daran interessiert, den Handel mit anderen EAWU-Mitgliedern zu fördern. Kasachstan unterstützt zudem mit Nachdruck die chinesische BRI, die 2013 in der kasachischen Hauptstadt verkündet wurde. Für die BRI ist Kasachstan ein strategisch wichtiger Korridor im Verkehr zwischen China und dem Westen. Die BRI hat ebenfalls das Potenzial, den Transit unter den EAWU-Mitgliedern zu verbessern.<sup>14</sup> Die kasachische Regierung hat ihr eigenes Infrastruk-

turprogramm Nurly Zhol (*Heller Weg*), das den Schwerpunkt auf Schienen- und Autobahnverbindungen legt, eng mit der BRI verknüpft.<sup>15</sup>

Vor diesem Hintergrund bevorzugt Kasachstan vor allem Projekte im Bereich der Konnektivität, weil diese zur Modernisierung bestehender Routen und zur Diversifizierung der kasachischen Wirtschaft durch die Entwicklung neuer Handelsrouten beitragen. Vornehmlich ließen sich dadurch Transportkosten senken und Einnahmen aus Transitgebühren erzielen. Eine bessere Anbindung könnte auch das Ungleichgewicht bei den Exporten beheben, die zurzeit auf wenige Märkte beschränkt sind. Kasachstan ist für China als Transportkorridor sowohl für Importe als auch Exporte von entscheidender Bedeutung und darüber hinaus eine Bezugsquelle für Rohstoffe wie Öl und Uran. Jedoch verlief die Kooperation mit der BRI und anderen Konnektivitätsprojekten nicht immer problemlos: Es kam wiederholt zu Problemen aufgrund mangelnder Standardisierung des grenzüberschreitenden Handels und Transits ebenso wie aufgrund eines Defizits an Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und Verantwortlichkeit sowie der Anfälligkeit der Hilfsleistungsempfänger für Überschuldung.<sup>16</sup> Wie im letzten Abschnitt näher ausgeführt wird, sind dies Problemfelder, mit denen sich ein Konnektivitätszentrum der OSZE befassen könnte.

Während des kasachischen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2010 nahm die Regierung des Landes erstmalig die Gelegenheit wahr, die wirtschaftliche Zusammenarbeit ganz oben auf die Tagesordnung

der Organisation zu setzen, wobei sie dabei dem Transport auf dem Landweg Priorität einräumte.<sup>17</sup> Eine weitere Chance ergab sich für die Regierung, als der Schweizer OSZE-Vorsitz – als Reaktion auf frühere Anfragen mehrerer osteuropäischer und zentralasiatischer Teilnehmerstaaten – wirtschaftliche und ökologische Fragen verstärkt in den Fokus rückte. Kasachstan machte sich diese Dynamik zunutze, um den eigenen Ambitionen zu diesen Themen mehr Gehör zu verschaffen. Infolgedessen verstärkten sich die Bestrebungen und Erwartungen des Landes bezüglich der Einbeziehung des Themas Konnektivität in die OSZE-Agenda. Zwischen 2016 und 2019 rückten Deutschland, Österreich, Italien und die Slowakei unter ihrem Vorsitz jeweils unterschiedliche Schwerpunkte des Themenfeldes in den Mittelpunkt. Italien stellte zum Beispiel die Digitalisierung in den Vordergrund, während der deutsche Vorsitz Konnektivität eng mit guter Regierungsführung verknüpfte.<sup>18</sup>

Kasachstans Ambitionen im Bereich der Konnektivität gipfelten in seiner Lobbyarbeit zur Einrichtung eines OSZE-Themenzentrums für nachhaltige Konnektivität (*Centre on Sustainable Connectivity, CSC*) in der Hauptstadt Nur-Sultan. Diese Idee wurde im Juni 2017 beim zweiten Vorbereitungstreffen zum Wirtschafts- und Umweltforum der OSZE in der Hauptstadt erstmalig vorgestellt und im Dezember auf dem Wiener Treffen des Ministerrats weiter diskutiert. Zwölf Monate später, anlässlich des Ministerrats 2018 in Mailand, brachte der kasachische Außenminister Kairat Abdrachmanow erneut den Vorschlag zur Errichtung eines

CSC ein. Im Juli 2019 wurde der Vorschlag beim informellen OSZE-Ministertreffen in der Slowakei weiter konkretisiert, als der neue Außenminister Beibut Atamkulow erklärte, das Zentrum solle zur „Konnektivität im weiteren Sinne“ forschen. Kairat Sarybay, der kasachische Botschafter bei der OSZE, konkretisierte das mögliche Aufgabenspektrum des CSC durch Themen mit Bezug zur zweiten Dimension wie „Fragen der nachhaltigen Konnektivität, [...] gute Regierungsführung, *Green Economy*, Entwicklung neuer Technologien, Katastrophen- schutz, Energiesicherheit und Handels- förderung“.<sup>19</sup> Die kasachische Regierung schlug vor, diese Institution im Astana International Financial Centre (AIFC) einzurichten, einem Finanzzentrum in Nur-Sultan auf halbem Weg zwischen Flughafen und Stadtzentrum, das Mitte 2018 offiziell eröffnet worden war.<sup>20</sup> Der Standort soll Synergien zwischen dem CSC und internen Institutionen wie auch Wissenschaftlern der nahe gelegenen Nasarbajew-Universität ermöglichen. Die konkreten Aufgaben eines solchen CSC wurden allerdings noch nicht festgelegt.

Der ursprüngliche Vorschlag Kasachs- tans, die Kosten für den Betrieb des CSC selbst zu übernehmen und/oder eine Gruppe von „Freunden Kasachstans“ dafür aufkommen zu lassen, wird seit ei- niger Zeit nicht mehr vorgebracht. Neuerdings besteht Kasachstan darauf, dass die Kosten aus dem Gesamthaushalt der OSZE getragen werden.<sup>21</sup> Es gibt Grund zu der Annahme, dass dieser Sinneswan- del nicht in erster Linie auf finanziel- len Überlegungen beruht. Angesichts des

knappen Budgets der OSZE, welches auf- grund des nominellen Nullwachstums ef- fektiv schrumpft, ist es unwahrscheinlich, dass sowohl das derzeitige Programm Bü- ro als auch ein CSC gleichzeitig betrieben werden können, wenn die Mittel dafür aus dem Gesamthaushalt kommen sollen. Während die südosteuropäischen Länder einen großen Anteil des OSZE-Gesamt- haushalts (34%) erhalten, ist der Anteil Zentralasiens ebenfalls nicht unerheblich (15%) und übertrifft sowohl Osteuropa (4%) als auch den Südkaukasus (2%).<sup>22</sup> Aus diesem Grund und weil momentan keine Einsätze zur Friedensstiftung, zur Friedenserhaltung sowie zur unmittelba- ren Konfliktprävention benötigt werden, ist eine wesentliche Erhöhung des auf Zentralasien entfallenden Anteils auf ab- sehbarer Zeit unwahrscheinlich. Der ehemalige OSZE-Generalsekretär Thomas Greminger hatte bereits darauf hingewie- sen, dass die OSZE angesichts des knap- pen Gesamthaushalts nicht in der Lage sein werde, zwei Büros in Kasachstan zu unterhalten. Der kasachische Vorschlag, das CSC aus dem Gesamthaushalt zu bezahlen, bedeutet insofern unweigerlich, dass das Programm Büro in Nur-Sultan geschlossen werden müsste, wenngleich dies so nicht öffentlich erklärt wurde.

### Normumgehung und Führungsambitionen

Abgesehen von der Aussicht auf unmit- telbare materielle Vorteile ist der Vor- schlag, ein Konnektivitätszentrum im Land einzurichten, für Kasachstan auch ein Mittel, um ungewollten normativen

Verpflichtungen zu entgehen und seinen Führungsambitionen vor Ort mehr Geltung zu verschaffen. Wie oben angemerkt, könnte es sein, dass beabsichtigt ist, das derzeitige OSZE-Programmbüro in Nur-Sultan durch das CSC zu ersetzen. Bereits bei der Plenarsitzung des Ministerrats 2014 in Basel deutete der stellvertretende kasachische Außenminister Alexej Wolkow an, dass das Büro gänzlich geschlossen werden könnte. Diese Drohung wurde zwar nicht umgesetzt,<sup>23</sup> jedoch brachte die kasachische Regierung später wiederholt die Änderung des Mandats der Mission ins Gespräch. Die zweite Dimension wurde dadurch deutlich herausgehoben, während die beiden anderen Dimensionen mindestens heruntergespielt, wenn nicht gar völlig ignoriert wurden. Wie bei den meisten anderen Präsenzen in Zentralasien wurde auch die erste, 1998 eingerichtete OSZE-Feldoperation in Kasachstan inzwischen auf das derzeitige Programmbüro zurückgeführt. Zudem büßte das Büro im Jahr 2015 weitere Zuständigkeiten ein, zum Beispiel die Prozessbeobachtung, also die Beobachtung von Gerichtsverhandlungen und -verfahren und das Sammeln von Informationen, um beurteilen zu können, inwieweit diese den Standards für faire Verfahren entsprechen.<sup>24</sup> Bereits 2004 gehörte Kasachstan zu den prominenteren Unterzeichnern des „Astana-Appells“, in dem die angeblich einseitige Betonung der menschlichen Dimension durch die OSZE und die damit einhergehende Einmischung in innere Angelegenheiten beklagt wurde. Im Jahr 2018 erklärte Außenminister Kairat Abdrachmanow als erster Vertreter der kasachischen Regie-

rung schriftlich, das Programmbüro habe sein Mandat erfüllt und ein neuer Schwerpunkt sei nun gefordert.<sup>25</sup>

Offenbar sieht die kasachische Regierung die Aufnahme einer offiziellen OSZE-Institution wie des vorgeschlagenen CSC als eine Möglichkeit, ihr OSZE-Engagement neu auszurichten. Möglicherweise betrachtet sie die CSC-Initiative auch als willkommene Ablenkung von unangenehmen Verpflichtungen, insbesondere aus dem Bereich der dritten (menschlichen) Dimension.<sup>26</sup> Diese Denkweise spiegelt zugleich eine allgemeinere Tendenz innerhalb der OSZE wider: Mehrere Teilnehmerstaaten sträuben sich zunehmend gegen die Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen und blockieren mit ihrem Vetorecht die Einstellung unliebsamer hochrangiger OSZE-Vertreter.<sup>27</sup>

Kasachstans Bemühungen um Konnektivität sind auch durch seine Führungsambitionen motiviert. Seit den 1990er Jahren hat das Land in zahlreichen Kooperationsinitiativen große regionale und internationale Führungsstärke bewiesen. So schlug der erste Präsident Kasachstans, Nursultan Nasarbajew, unter anderem vor, dem Modell der europäischen Integration zu folgen und eine Integration im Rahmen einer Eurasischen Union anzustreben.<sup>28</sup> Daneben ist auch der kasachische OSZE-Vorsitz im Jahr 2010 ein Zeichen von Führungsstärke.<sup>29</sup> Das Land ebnete in dieser Zeit maßgeblich den Weg für die Erklärung einer atomwaffenfreien Zone in Zentralasien. Insbesondere hat sich Kasachstan mit einem Erfolg und einer ehrgeizigen diplomatischen und außen-

politischen Agenda vor allem als Friedensvermittler positioniert, zum Beispiel als Gastgeber des Prozesses zur Beilegung des Syrien-Konflikts.<sup>30</sup> Es ist vielleicht kein Zufall, dass Kasachstan auf dem bereits erwähnten informellen OSZE-Ministertreffen in der Slowakei 2019 nicht nur den Vorschlag für die Einrichtung eines CSC publik machte, sondern sich auch als Ort für ein Treffen zur Beilegung des Afghanistankonflikts ins Gespräch brachte.<sup>31</sup> Das Land ist somit in beschränktem Maße zu einem Garanten für regionale und internationale Sicherheit avanciert. Die Konnektivitätsambitionen in Nur-Sultan und Wien zielen außerdem darauf ab, Orientierung zu geben und die zunehmend proaktive Rolle Kasachstans in der regionalen und internationalen Politik zu festigen. Mit der Gründung des *International Financial Centre*, in dem das CSC nach der Vorstellung Kasachstans untergebracht wäre, verknüpfte die kasachische Regierung die Hoffnung, das Land zu einer Drehscheibe des globalen Finanzsystems zu machen.<sup>32</sup> Nach dem Vorbild früherer Initiativen, insbesondere am Persischen Golf, beschreibt es sich selbst als „globales Geschäfts- und Finanzzentrum, das die Volkswirtschaften [...] Zentralasiens, des Kaukasus, der EAWU, Westchinas, der Mongolei, des Nahen Ostens und Europas miteinander verbindet.“<sup>33</sup>

Jedoch ist die Führungsrolle Kasachstans nicht unangefochten. Usbekistan und Kirgisistan haben sich ebenfalls als Gastgeber von Afghanistan-Gesprächen angeboten, um eine Führungsrolle zu übernehmen. Usbekistan, das bevölkerungsreichste der fünf zentralasiatischen

Länder, ist generell skeptisch gegenüber den Führungsambitionen Kasachstans. Die Einrichtung eines CSC würde diese Wahrnehmung noch verstärken.<sup>34</sup> In den weiteren Gesprächen über diese Initiative wäre Kasachstan daher gut beraten, die Vorbehalte seiner südlichen Nachbarn ernst zu nehmen und zu versuchen, sie auszuräumen.

Kasachstans Konnektivitätsagenda ist auch durch Statusdenken motiviert, verbunden mit normativem Eskapismus und dem Streben nach internationalem Ansehen. Zunehmend verstärkt sich der Eindruck, als ob das OSZE-Programmbüro von Kasachstan als Beleg für eine (nach kasachischer Lesart falsche) Wahrnehmung gesehen wird, nach der die innenpolitische Situation unzulänglich sei. Dieses Unbehagen ist insoweit verständlich, als sich Kasachstan in mehrfacher Hinsicht positiv von einigen anderen Ländern in der Region (wie Turkmenistan und Tadschikistan) abhebt, etwa in Bezug auf das Investitionsklima, den wirtschaftlichen Fortschritt, die Rechtsstaatlichkeit und die politische Stabilität. Vor diesem Hintergrund entspricht das vorgesehene CSC dem Wunsch Kasachstans, eine normale OSZE-Institution – statt eines Büros für Teilnehmerstaaten mit „echtem Bedarf“ – im Land zu haben. Auf dem informellen OSZE-Treffen 2019 in der Slowakei erklärte die kasachische Delegation entsprechend, die CSC-Initiative ziele auch auf eine ausgeglichener geographische Verteilung von OSZE-Institutionen ab.<sup>35</sup>

Ob das CSC zustande kommen wird, ist schwierig vorherzusagen. Eine ausreichende Finanzierung vorausgesetzt,

müsste der Ständige Rat im Konsens aller 57 Teilnehmerstaaten darüber entscheiden. Maßgebliche Unterstützung aus den übrigen vier zentralasiatischen Staaten fehlt bislang.<sup>36</sup> Darüber hinaus zögern etliche andere Teilnehmerstaaten bisher noch, die Idee mitzutragen, darunter mindestens ein größerer EU-Staat. Für Kasachstan und andere Interessierte ist es daher wichtig zu klären, welche Aufgaben das CSC übernehmen soll und zu versuchen, denjenigen Staaten entgegenzukommen, die bislang noch zögerlich in ihrer Unterstützung sind.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der OSZE kommt in Sachen Konnektivität eine wichtige Rolle zu, und Kasachstan hat bei der regionalen und internationalen Zusammenarbeit und Stabilität bemerkenswerte Führungsstärke bewiesen. Seine Konnektivitätsinitiative ist daher ernst zu nehmen. Die Unterstützung der kasachischen Ambitionen darf jedoch nicht zu einer Vernachlässigung der Verpflichtungen aus der ersten und dritten Dimension führen. Deshalb sollte das *Spillover*-Potenzial in allen drei Dimensionen genutzt werden. Zwar gehört Konnektivität streng genommen in den Themenbereich der zweiten Dimension. Soweit sie politisches Vertrauen und Transparenz schafft und ein besseres Grenzmanagement fördert, betrifft sie jedoch auch die erste Dimension. Darüber hinaus hat sie Auswirkungen auf die dritte, die menschliche Dimension der Sicherheit. Tatsächlich verweisen sowohl die Bonner Erklärung von

1990 als auch der Beschluss des Ministerrats von 2016 direkt auf die Achtung der Menschenrechte. Auch das Thema gute Regierungsführung, das Auswirkungen auf die dritte Dimension hat, findet häufiger Beachtung, seit der deutsche Vorsitz es explizit in den Vordergrund der OSZE-Diskussionen zur Konnektivität gerückt hat. Obwohl die OSZE das Thema der guten Regierungsführung vorwiegend durch die wirtschaftliche Brille (Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche) betrachtet, fordert sie in diesem Zusammenhang auch die volle Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit.<sup>37</sup> Implizit sind damit Ausstrahlungseffekte auf die dritte Dimension verbunden, weil die OSZE Rechtsstaatlichkeit als Grundpfeiler der Menschenrechte und der Demokratisierung betrachtet. Politisch-militärische und menschliche Sicherheitsfragen haben weiterhin zentrale Bedeutung für den ganzheitlichen und nachhaltigen Konnektivitätsbegriff der OSZE. Dies sollte sich auch nicht ändern.

Die OSZE mit ihren begrenzten Ressourcen ist nicht die bedeutendste Organisation im Bereich der Konnektivität, vor allem im Vergleich mit Institutionen wie der EU, der Weltbank, der Welthandelsorganisation, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und der UN-Wirtschaftskommission für Europa, die allesamt mehr Erfahrung und Ressourcen haben. Entsprechend ihrem begrenzten Einfluss auf diesem Gebiet sollte die OSZE daher als Plattform, Diskussionsforum oder Wissensvermittler für Konnektivitätsprojekte im OSZE-Raum fungieren.<sup>38</sup> Über diese Funktionen kann die OSZE einen Mehrwert beisteuern.

Das vorgeschlagene CSC könnte vor allem als Denkfabrik oder Clearingstelle für nachhaltige Handels- und Verkehrsprojekte ausgestaltet werden und dazu beitragen, Defizite in den Bereichen ökologische Nachhaltigkeit, Wirtschaftlichkeit, Handelsstandards sowie Transparenz und Verantwortung zu vermeiden oder abzumildern. Die Anfälligkeit für Überschuldung ist ein weiteres wichtiges Thema – nicht so sehr in Kasachstan, sondern vielmehr in anderen Teilnehmerstaaten wie Kirgisistan, Tadschikistan und der Mongolei.<sup>39</sup> Ein Konnektivitätszentrum könnte hier beispielsweise anhand einschlägiger Studien potenzielle Kreditnehmer für künftige Projekte beraten, Schuldenprobleme angehen und Standards für nachhaltige Finanzierung festlegen helfen. Darüber hinaus könnte das CSC mit Studien, Workshops und Konferenzen den Handel und Verkehr im OSZE-Raum ankurbeln. Dies wäre namentlich für die fünf zentralasiatischen Länder von Bedeutung, die ihre Handels- und Wirtschaftskooperation seit 2014 dank mehrerer Infrastrukturprojekte (wie der Gaspipeline von Turkmenistan über Usbekistan und Kasachstan nach Westchina, die zwischen 2006 und 2009 gebaut wurde) deutlich ausgeweitet haben und weitere Projekte planen.<sup>40</sup> Da die OSZE bei einigen Aspekten der Konnektivität nur bescheidene Finanzmittel und begrenztes Fachwissen hat, müsste ein CSC eng mit anderen Entwicklungs-, Infrastruktur- und Finanzinstitutionen zusammenarbeiten.

Wenn sich die OSZE im Bereich Konnektivität profilieren will, sollte sie auch ihren Mehrwert als Sicherheitsorganisati-

on – im Vergleich zu eher technisch geprägten Organisationen – zunutze machen und den Zusammenhang zwischen Konnektivität und Sicherheit hervorheben. Grenzmanagement, vertrauensbildende Maßnahmen, Vereinbarungen zur Grenzziehung und zur Lösung grenzüberschreitender Probleme, aber auch die Energiesicherheit, wären wichtige Themen für ein künftiges CSC.

Bei seinen Bemühungen für die Errichtung eines Konnektivitätszentrums im eigenen Land sollte Kasachstan vermeiden, andere zentralasiatische Länder mit seinen Führungsambitionen in diesem Bereich zu verprellen. Seit 2016 hat sich Usbekistan als „doppelter Binnenstaat“<sup>41</sup> ebenfalls zu einem engagierten Befürworter der Konnektivität entwickelt und hierbei die Beziehungen zwischen den zentralasiatischen Ländern besonders hervorgehoben.<sup>42</sup> Kasachstan sollte bei jeder Initiative zur Förderung der Konnektivität andere interessierte zentralasiatische Staaten einbinden. Dies ließe sich unter anderem durch die zahlmäßige Berücksichtigung von Experten aus Usbekistan in ein mögliches CSC erreichen. Insgesamt sollten Kasachstan und andere Interessierte die Funktionen des CSC detaillierter erörtern und versuchen, denjenigen Staaten entgegenzukommen, die einem solchen Projekt zögerlich gegenüberstehen.

### Notizen

- 1 OSCE, „Connectivity“, <https://www.osce.org/ocea/446224>.

- 2 Die Analyse basiert auf Primär- und Sekundärquellen sowie Hintergrundinterviews aus den Monaten Juli und August 2020.
- 3 Vgl. Stefan Wolff, Economic diplomacy and connectivity: What role for the OSCE? University of Birmingham, Institute for Conflict, Cooperation and Security, 2018, S. 6, <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/iccs/news-events/2018/Osce-Report.pdf>.
- 4 Robert O. Keohane/Joseph Nye, Power and Interdependence: World Politics in Transition, Boston: Little, Brown, 1977.
- 5 Z.B. Nino Kemoklidze/Stefan Wolff, „Trade as a Confidence-Building Measure in Protracted Conflicts: The Cases of Georgia and Moldova Compared“, in: Eurasian Geography and Economics 3/2020, S. 305-332; Erik Gartzke/Quan Li/Charles Boehmer, Investing in the Peace: Economic Interdependence and International Conflict, in: International Organization 2/2001, 391–438.
- 6 Keohane/Nye, oben zitiert (Anm. 4), S. 14–16.
- 7 Nadine Godehardt/Karoline Postel-Vinay, „Connectivity and Geopolitics: Beware the ‚new wine in old bottles‘ approach“, SWP Comment 2020/C 35, 2020, S. 4-5, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/connectivity-and-geopolitics-beware-the-new-wine-in-old-bottles-aproach/>.
- 8 OSZE, Dokument der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa, 1990, S. 2–4, <https://www.osce.org/de/eea/14083>
- 9 OSZE, Abschlussdokument des Elften Treffens des OSZE-Ministerrats, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, S. 17, <https://www.osce.org/mc/40533>.
- 10 OSCE, „OSCE economic and environmental activities“, <https://www.osce.org/oceea>.
- 11 OSCE/UNECE, Handbook of Best Practices at Border Crossings – A Trade and Transport Facilitation Perspective, 2012, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/6/88238.pdf>.
- 12 OSCE/UNECE, Inland Transport Security Discussion Forum Proceedings, 2012, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/6/99852.pdf>.
- 13 Richard Pomfret, The Central Asian Economies in the Twenty-First Century: Paving a New Silk Road, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2019, S. 215–223.
- 14 Evgeny Vinokurov, Introduction to the Eurasian Economic Union, Cham: Palgrave Macmillan, 2018, S. 134–137.
- 15 Nargis Kassenova, „China’s Silk Road and Kazakhstan’s Bright Path: Linking Dreams of Prosperity“, in: Asia Policy 24/2017, S. 111–112.
- 16 Sébastien Peyrouse/Gaël Raballand, „Central Asia: The New Silk Road Initiative’s Questionable Economic Rationality“, in: Eurasian Geography and Economics 4/2015, 405–420.
- 17 Pál Dunay, „Kasachstans einzigartiger OSZE-Vorsitz 2010“, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2011, S. 60, <https://ifsh.de/file-CORE/documents/jahrbuch/11/Dunay-dt.pdf>.
- 18 Franziska Smolnik, „Cooperation, Trust, Security? The Potential and Limits of the OSCE’s Economic and Environmental Dimension“, SWP Research Paper 2019/RP 16, 2019, S. 17–19, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-potential-and-limits-of-the-osces-economic-and-environmental-dimension/>.
- 19 Elya Altynsarina, „Kazakhstan announces initiatives to reinforce OSCE goals“, The Astana Times, 11 July 2019, <https://astana-times.com/2019/07/kazakhstan-announces-initiatives-to-reinforce-osce-goals/>.
- 20 Unternehmen und Institutionen, die beim AIFC registriert sind (derzeit fast

- 600), profitieren von Steuervergünstigungen, einer modernen Finanzregulierung und einem Handelsrecht, das auf dem englischen Recht basiert. Das AIFC hat zudem Schlichtungs- und Streitbeilegungsmechanismen eingeführt, die als Modell für den Rest des Landes dienen können. So will die Regierung das Investitionsklima verbessern und Investoren nach Kasachstan locken. Siehe Nicolás Zambrana-Tévar, „The new Court of the Astana International Financial Centre: Promoting the Rule of Law or Giving up on the Rule of Law?“, in: Central Asia Business Journal, Autumn/2019, 37–48.
- 21 Interview mit einem OSZE-Mitarbeiter aus Zentralasien, Juli 2020.
- 22 Die Zahlen basieren auf dem Gesamthaushaltsplan 2019. Siehe OSCE, Annual Report 2019, S. 98, <https://www.osce.org/annual-report/2019>.
- 23 Die Regierung hätte dies grundsätzlich tun können, da das Mandat für jede Feldmission einmal im Jahr durch den Ständigen Rat einvernehmlich verabschiedet werden muss. So bewirkte die aserbaidschanische Regierung beispielsweise im Jahr 2016 mithilfe ihres Vetorechts die Schließung des OSZE-Büros in Baku, das ihr ein Dorn im Auge war.
- 24 Sebastian Mayer, „Walking Alone, Walking Together? OSCE-EU relations in Central Asia“, Policy Brief #62, OSCE Academy Bishkek, 2020, S. 3–4, <http://osce-academy.net/upload/file/62.pdf>.
- 25 Interview mit einem OSZE-Mitarbeiter aus Zentralasien, Juli 2020.
- 26 Das derzeitige OSZE-Programmbüro in Nur-Sultan deckt alle drei Dimensionen ab.
- 27 Walter Kemp, „Executed structures: Leadership crisis in the OSCE“, in: Security and Human Rights Monitor, 14 July 2020, <https://www.shrmonitor.org/executed-structures-leadership-crisis-in-the-osce/>.
- 28 Assylzat Karabayeva, „Leaders, Ideas, and Norm Diffusion in Central Asia and Beyond“, in: Asian Journal of Comparative Politics 2019, Volume 6, Issue 1, March 2021, 25–44, <https://doi.org/10.1177/2057891119887813>.
- 29 Dunay, oben zitiert (Anm. 17), S. 57.
- 30 Rachel Vanderhill/Sandra F. Joireman/Roza Tulepbayeva, „Between the Bear and the Dragon: Multivectorism in Kazakhstan as a Model Strategy for Secondary Powers“, in: International Affairs 4/2020, S. 986–990.
- 31 Altynsarina, oben zitiert (Anm. 19).
- 32 Sir Suma Chakrabarti, „EBRD’s vision for Astana International Financial Centre“, The Astana Times, 25 May 2016, <https://astanatimes.com/2016/05/ebrds-vision-for-astana-international-financial-centre/>.
- 33 Astana International Financial Centre, <https://aifc.kz/>.
- 34 Interview mit einem OSZE-Mitarbeiter aus Zentralasien, Juli 2020.
- 35 Altynsarina, oben zitiert (Anm. 19).
- 36 Interview mit einem OSZE-Beamten aus Zentralasien, Juli 2020.
- 37 OSCE, „Good governance“, <https://www.osce.org/oceea/44635>.
- 38 Vgl. Wolff, oben zitiert (Anm. 3), S. 24–27.
- 39 John Hurley/Scott Morris/Gailyn Porte-lance, „Examining the debt implications of the Belt and Road Initiative from a policy perspective“, CGD Policy Paper 121, Center for Global Development, March 2018, S. 16–19, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-im-plications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>.
- 40 Richard Pomfret, „Kooperation im Politikfeld Handel“, in: Jakob Lempp/Sebastian Mayer/Alexander Brand (Hrsg.), Die politischen Systeme Zentralasiens: Interne Wandel, externe Akteure, regionale

- Kooperation, Wiesbaden: Springer VS, 2020, 318–322.
- 41 D.h., es ist ausschließlich von Ländern umgeben, die selbst keinen Zugang zum Meer haben.
- 42 Fabio Indeo, „New Trends in Central Asian Connectivity“, in: Carlo Frappi/ Fabio Indeo (Hrsg.), Monitoring Central Asia and the Caspian Area: Development Policies, Regional Trends, and Italian Interests, *Eurasistica* 13, Venice: Edizioni Ca’Foscari, 2019, S. 65–80; Richard Weitz, „Uzbekistan’s new foreign policy“, Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, 2018, S. 9–12, 31–42, <https://silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/1801Weitz.pdf>.

# Streitkräfteeinsatz während der Coronakrise: Wie steht es um den OSZE-Verhaltenskodex?

Alexandre Lambert, Filip Ejodus, Thomas Schmidt\*

## Kurzfassung

Stand der Einsatz von Streitkräften während der Coronakrise in Europa im Einklang mit dem OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und anderen einschlägigen OSZE-Dokumenten? Dieser Beitrag zeigt, dass die meisten der von OSZE-Teilnehmerstaaten bislang als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen den OSZE-Normen und -Verpflichtungen entsprechen. Gleichzeitig offenbaren sich aber auch Schwachstellen. Dies gilt insbesondere für eine eindeutige Definition der Funktion und des Auftrags der Streit- und Sicherheitskräfte sowie für Vorkehrungen, die die Grundsätze der Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung beim Umgang mit öffentlichen Notlagen sichern sollen. In einigen wenigen Fällen wurde von Verpflichtungen im Zusammenhang mit Menschenrechten und Grundfreiheiten abgewichen. Wir formulieren Empfehlungen, um die Einhaltung der OSZE-Normen und -Verpflichtungen in Zukunft zu stärken, wenn es um den innerstaatlichen Einsatz von Streitkräften zur Unterstützung von Zivilbehörden in Ausnahmesituationen geht.

## Schlagworte

Coronavirus, OSZE, Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, Streitkräfte

Bitte zitieren als: Alexandre Lambert, Filip Ejodus, Thomas Schmidt, Streitkräfteeinsatz während der Coronakrise: Wie steht es um den OSZE-Verhaltenskodex?, OSCE Insights 5 (Baden-Baden: Nomos, 2021), <https://doi.org/10.5771/9783748911630-05>

## Einleitung<sup>1</sup>

Gegen Ende 2019 tauchte in der Provinz Wuhan der Volksrepublik China eine

atypische Lungenentzündung auf. Anfang 2020 wurde die Krankheit als COVID-19 identifiziert, verursacht durch das Coronavirus SARS-CoV-2. Am 30. Januar erklärte der Generalsekretär der Weltgesundheitsorganisation (WHO)

---

\* Prof. Dr. Alexandre Lambert  
SIT Study Abroad  
alexandre.lambert@sit.edu

Prof. Dr. Filip Ejodus  
Fakultät für Politikwissenschaft, Universität Belgrad  
filip.ejodus@fpn.bg.ac.rs

Oberst Thomas Schmidt  
Ständige Vertretung der Schweiz bei der OSZE, den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen in Wien  
thomas.schmidt@eda.admin.ch

den Ausbruch der Krankheit zu einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite. Bald darauf verbreitete sich das Virus schnell über die ganze Welt. Um diese beispiellose Notlage, die wir als Coronakrise kennen, einzudämmen, führten die meisten OSZE-Teilnehmerstaaten verschiedene Notstandsregelungen ein, zu denen auch der Einsatz von Streitkräften gehörte.

Moderne Streitkräfte sind große und gut organisierte Einrichtungen, die über eine umfangreiche Infrastruktur und bedeutende personelle wie materielle Resourcen verfügen und sich daher in solchen Ausnahmefällen engagieren und die Zivilbehörden in Krisenzeiten unterstützen sollen. Dabei müssen sie jedoch nicht nur den verfassungsrechtlichen Rahmen, in dem sie sich bewegen, einhalten. Es gilt darüber hinaus, die internationalen Normen für die Anwendung von Gewalt, die unter anderem auf die OSZE zurückgehen, zu beachten. Als Sicherheitsorganisation befasst sich die OSZE zwar nicht direkt mit Fragen von Gesundheit und Medizin. Gleichwohl bietet der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (im Folgenden „der Kodex“) von 1994 wichtige normative Leitlinien für den Einsatz von Streitkräften bei gesundheitlichen (öffentlichen) Notlagen, einschließlich gesundheitlichen Notlagen wie etwa der Coronakrise.<sup>2</sup> Dies gilt umso mehr, als der Kodex sowohl für die politisch-militärische als auch die menschliche Dimension der Sicherheit von Bedeutung ist.<sup>3</sup>

Die zentrale Frage dieses Beitrags lautet, wie europäische Streitkräfte in der Coronakrise bislang eingesetzt wurden

und ob dieser Einsatz den OSZE-Normen und -Verpflichtungen entspricht. Wir skizzieren zunächst die normativen Bestimmungen des Kodex und anderer OSZE-Dokumente, die gegebenenfalls auf den innerstaatlichen Gebrauch von Gewalt in gesundheitlichen Notlagen wie der Coronakrise anwendbar sind. Anschließend analysieren wir, wie unterschiedlich Staaten ihre Streitkräfte in der Krise eingesetzt haben. Dabei zeigen wir die wichtigsten Herausforderungen auf, die sich für die Einhaltung der einschlägigen OSZE-Normen ergeben. Wir stützen uns auf offizielle Dokumente der OSZE und der Teilnehmerstaaten, unter anderem die amtlichen Webseiten der Verteidigungsministerien und Streitkräfte, Länderberichte an die Europäische Organisation der Militärverbände und Gewerkschaften (EUROMIL), wissenschaftliche Arbeiten und Nachrichtenbeiträge. Unsere Analyse behandelt den Zeitraum ab der Anerkennung von COVID-19 als gesundheitliche Notlage im Januar 2020 bis Anfang September 2020, als der erste Höhepunkt der Pandemie in den meisten europäischen Ländern abgeklungen war und vor Einleitung der Maßnahmen im Hinblick auf die „zweite Welle“. In ihrer Betrachtung umfasst die Analyse die europäischen OSZE-Teilnehmerstaaten. Sowohl innerstaatliche Einsätze als auch Ausnahmezustände bergen eindeutig Risiken. Die Analyse zeigt jedoch, dass die untersuchten Länder die OSZE-Normen im Allgemeinen eingehalten haben, wenngleich einige wenige bemerkenswerte Ausnahmen zu verzeichnen sind. Abschließend betrachten wir die Lehren aus

der Coronakrise und sprechen politische Empfehlungen aus.

### Maßgebliche OSZE-Normen

Die politisch bindenden OSZE-Dokumente enthalten mehrere Bestimmungen, die für den Einsatz von Streitkräften während der Coronakrise relevant sind. Ein erstes Paket an Bestimmungen findet sich in Dokumenten, die für die dritte, die menschliche Dimension der Sicherheit der OSZE von Bedeutung sind. Es bezieht sich auf öffentliche Notlagen im Allgemeinen. Das Moskauer Dokument von 1991 über die menschliche Dimension der Sicherheit (Ziff. 28.10)<sup>4</sup> verpflichtet die Teilnehmerstaaten, die KSZE (Vorläuferin der OSZE) zu benachrichtigen, wenn ein Ausnahmezustand erklärt oder aufgehoben wird, und alle künftigen Abweichungen von ihren internationalen Menschenrechtsverpflichtungen aufgrund des Ausnahmezustands anzugeben.<sup>5</sup> Das Schlussdokument des Helsinki-Gipfels von 1992<sup>6</sup> führt dies weiter aus. Dort ist festgelegt, dass das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR/ODIHR) als Koordinierungsstelle der KSZE/OSZE für Informationen über einen öffentlichen Notstand dienen soll. Ziff. 24 und 25 des Kopenhagener Dokuments von 1990 sind ebenfalls von Bedeutung, wenn es um mögliche Abweichungen von Verpflichtungen mit Bezug zu Menschenrechten und Grundfreiheiten in öffentlichen Notlagen geht.<sup>7</sup> Sie verbieten eindeutig den Missbrauch und die willkürliche Anwendung von Einschränkungen von Men-

schenrechten und Grundfreiheiten und legen fest, dass legitime Einschränkungen und Ausnahmen den Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit* (Ziff. 24) zu wahren haben. Diese Bestimmung erinnert die Teilnehmerstaaten daran, dass es für bestimmte Menschenrechte keine Ausnahmeregelungen geben kann und diese daher selbst in Notlagen (oder Kriegszeiten) nicht eingeschränkt werden dürfen.

Schließlich enthält Ziff. 25 des Kopenhagener Dokuments spezifische Klauseln, in denen die Grundsätze der *Öffentlichkeit* (25.2), *Notwendigkeit* (25.3) und *Nichtdiskriminierung* (25.4) im Rahmen eines Notstands festgelegt sind. In Bezug auf die *Notwendigkeit* heißt es, dass „Maßnahmen, die Verpflichtungen außer Kraft setzen, auf den Umfang zu beschränken sind, den die Lage unbedingt erfordert“. Zur *Nichtdiskriminierung* besagt Ziff. 25, dass „solche Maßnahmen eine Diskriminierung allein aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der sozialen Herkunft oder der Zugehörigkeit zu einer Minderheit ausschließen werden“.<sup>8</sup>

Ein zweites Paket an Bestimmungen in OSZE-Dokumenten, die für die Coronakrise relevant sind, bezieht sich auf die Anwendung von Gewalt zu Zwecken der inneren Sicherheit. Wie bereits erwähnt, ist der Kodex die zentrale Quelle der OSZE für normative Bestimmungen zum Einsatz von Streitkräften. Er enthält ein Paket an ergänzenden Bestimmungen zum Einsatz von Streit- und Sicherheitskräften bei Aufgaben der inneren Sicherheit, die zum Beispiel für die Durchsetzung von Ausnahmezuständen gelten. Diese Bestimmungen legen

fest, dass solche Aufgaben den internationalen Menschenrechtsstandards entsprechen müssen. Dazu gehören auch Standards in Bezug auf die Grundrechte und Grundfreiheiten von Angehörigen der Streitkräfte selbst. Sie ergänzen somit die oben genannten Normen der menschlichen Dimension.

Die für die Coronakrise besonders relevanten Artikel des Kodex (siehe Textbox) sind Art. 21 zur Bedeutung des verfassungsrechtlichen Rahmens für die demokratische Kontrolle, Art. 34 zur Achtung des Völkerrechts und Art. 36–37 mit Bestimmungen über den Einsatz von Streitkräften bei Aufgaben der inneren Sicherheit. Dazu gehört der oben bereits erwähnte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der (potenziellen) Anwendung von Gewalt.

§ 21. Jeder Teilnehmerstaat wird jederzeit dafür sorgen und sicherstellen, daß seine militärischen und paramilitärischen Kräfte sowie seine Sicherheitskräfte durch die verfassungsgemäß errichteten und demokratisch legitimierten Organe wirksam geführt und kontrolliert werden. Jeder Teilnehmerstaat wird Vorkehrungen treffen, um zu gewährleisten, daß diese Organe ihre Verantwortlichkeiten nach Verfassung und Gesetz erfüllen. Sie werden die Funktionen und Aufgaben dieser Kräfte und deren Verpflichtung, ausschließlich im Rahmen der Verfassung zu handeln, eindeutig festlegen.

§ 34. Jeder Teilnehmerstaat wird gewährleisten, daß seine Streitkräfte im Frieden und im Krieg so geführt, personell besetzt, ausgebildet und ausgerüstet werden, daß dies mit den Bestimmungen des Völkerrechts [...] im Einklang steht [...]

§ 36. Jeder Teilnehmerstaat wird gewährleisten, daß jeder Beschuß, seine Streitkräfte mit Aufgaben der inneren Sicherheit zu betrauen, im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Verfahren gefaßt wird. Diese Beschlüsse werden den Streitkräften ihre Aufträge vorschreiben, wobei zu gewährleisten ist, daß diese unter der wirksamen Kontrolle durch verfassungsmäßige Organe sowie unter Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit erfüllt werden. In Fällen, in denen zur Erfüllung von Aufgaben der inneren Sicherheit ein Rück-

griff auf Gewalt nicht vermieden werden kann, wird jeder Teilnehmerstaat gewährleisten, daß der Einsatz von Gewalt gegenüber den Erfordernissen der Durchsetzung nicht unverhältnismäßig sein darf. Die Streitkräfte werden gebührend dafür Sorge tragen, Schädigungen von Zivilpersonen oder von deren Hab und Gut zu vermeiden.

§ 37. Die Teilnehmerstaaten werden Streitkräfte nicht dazu heranziehen, um die friedliche und gesetzmäßige Ausübung von Menschen- und Bürgerrechten durch Personen als Individuen oder Vertreter von Gruppen einzuschränken oder sie ihrer nationalen, religiösen, kulturellen, sprachlichen oder ethnischen Identität zu berauben.

Gemäß Ziff. 25.4 des Kopenhagener Dokuments, die den Grundsatz der Nichtdiskriminierung (siehe oben) behandelt, warnt Ziff. 17 des Kodex davor, dass Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu politischen Spannungen führen können und dies Frieden und Sicherheit gefährden kann. Solche Verletzungen, heißt es dort, können „Erscheinungen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ sein.

Schließlich enthält der Kodex spezifische Bestimmungen für Ausnahmezustände, die auf gesundheitliche Notlagen wie die Coronakrise anwendbar sind. Teilnehmerstaaten, die in einem Ausnahmezustand Streit- und Sicherheitskräfte einsetzen, müssen a) die Funktionen und Aufgaben der Streitkräfte und ihre Verpflichtung, ausschließlich im Rahmen der Verfassung zu handeln, eindeutig festlegen (Art. 21), b) gewährleisten, dass alle Angehörigen der militärischen und paramilitärischen Kräfte sowie der Sicherheitskräfte in der Lage sind, ihre Bürgerrechte wirksam auszuüben (Art. 23, Art. 32), c) die politische Neutralität ihrer Streitkräfte als Ganzes wahren (Art. 23),

d) den Schutz gegen den versehentlichen oder nicht autorisierten Gebrauch militärischer Mittel sicherstellen (Art. 24), e) die persönliche Verantwortlichkeit der Angehörigen der Streitkräfte nach dem innerstaatlichen und dem Völkerrecht gewährleisten (Art. 30) und f) an dem Grundsatz festhalten, dass die Verantwortlichkeit der Vorgesetzten die Untergebenen von keiner ihrer persönlichen Verantwortlichkeiten – zum Beispiel gegenüber dem humanitären Völkerrecht und der Menschenrechtsgesetzgebung – entbindet (Art. 31).

In Bezug auf die Anwendung des Kodex verpflichtet ein Beschluss des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation die Teilnehmerstaaten, jährlich Informationen über die Umsetzung seiner Bestimmungen auszutauschen.<sup>9</sup> Dazu gehört auch die freiwillige Berichterstattung über optionale Themen. Die Schweiz nutzte diese Gelegenheit im Rahmen des Informationsaustausches 2020 und fügte ihren Informationen ein kurzes Kapitel mit dem Titel „Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus“ hinzu. Darin betont sie unter anderem, dass alle nationalen Maßnahmen, die als Reaktion auf die Pandemie ergriffen wurden, im Einklang mit den Bestimmungen aus Ziff. 24 und Ziff. 25 des Kopenhagener Dokuments und Ziff. 28 des Moskauer Dokuments stehen. Darüber hinaus lud die Ständige Delegation der Schweiz bei der OSZE anlässlich der Jahressdiskussion über die Umsetzung des OSZE-Verhaltenskodex im Juni 2020 alle OSZE-Teilnehmerstaaten ein, den jährlichen Informationsaustausch als Gelegenheit zu nutzen, um gewonnene Erkenntnisse und bewährte

Praktiken im Zusammenhang mit dem Einsatz von Streitkräften in der Coronakrise zu teilen.<sup>10</sup>

### Ausnahmezustände und der Einsatz von Streitkräften während der COVID-19-Pandemie

Seit Beginn der Coronakrise hat mehr als ein Drittel der OSZE-Teilnehmerstaaten offiziell den völkerrechtlich vorgesehenen öffentlichen Notstand ausgerufen. Andere Staaten haben sonstige, unterschiedlich strenge Notstandsregelungen eingeführt oder restriktive gesetzgeberische und politische Maßnahmen ergriffen.<sup>11</sup> Achtundzwanzig Teilnehmerstaaten haben das ODIHR darüber informiert, dass sie als Reaktion auf die Pandemie Notfallmaßnahmen verabschiedet haben.<sup>12</sup> Bei diesen Maßnahmen der Staaten ist es zu Abweichungen von Verpflichtungen mit Bezug zu Menschenrechten und Grundfreiheiten gekommen. Unter anderem betrifft dies die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die Freizügigkeit, das Recht auf Freiheit, das Recht auf ein faires Verfahren, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, das Recht auf Sicherheit, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, das Recht auf Eigentum, das Recht auf Bildung und in einigen Fällen das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie das Verbot von Folter und Misshandlung. Einige Länder, wie zum Beispiel Ungarn, führten einen unbefristeten Ausnahmezustand ohne die vom Kopenhagener Dokument geforderten zeitlichen Beschränkungen ein.<sup>13</sup> Notfallmaßnahmen stellen

darüber hinaus eine Herausforderung für die demokratische Kontrolle und die Funktionsweise der Parlamente, Transparenz, Privatsphäre (einschließlich des Schutzes personenbezogener Daten), die Justizinstitutionen, freie und faire Wahlen und die Bekämpfung von Hassverbrechen und Diskriminierung dar.<sup>14</sup>

In der gesamten OSZE-Region erleben die Teilnehmerstaaten eine Militarisierung des öffentlichen Diskurses – eine Entwicklung, die in den meisten OSZE-Teilnehmerstaaten in jüngster Zeit ohne Beispiel ist. Hochrangige Politiker bemühen in ihren politischen Äußerungen vielfach Kriegsmetaphern. Sie sprechen in ihren öffentlichen Erklärungen häufig von Schlachten oder unsichtbaren Feinden und verwenden Analogien zu Krieg und militärischen Siegen. Diese Ausdrucksweise kann einerseits dazu beitragen, Dringlichkeit zu vermitteln, Lagerdenken auszusetzen, Solidarität zu fördern und Ressourcen zu mobilisieren, andererseits kann sie aber auch den Pluralismus schwächen, demokratische Verfahren untergraben und die internationale Solidarität behindern.<sup>15</sup> Diese militaristische Sprache ebnet zudem den Weg sowohl für den gerechtfertigten als auch den ungerechtfertigten Einsatz von Streitkräften bei der Bewältigung der Krise.

In der Geschichte hat das Militär eine wesentliche Rolle bei der Eindämmung

von Pandemien gespielt, von der Spanischen Grippe 1918<sup>16</sup> bis zur H1N1-Pandemie 2009.<sup>17</sup> Mit ihren unübertroffenen Fähigkeiten zur Krisenbewältigung, ihrer Forschungs- und Entwicklungsinfrastruktur, ihrer Disziplin, Autorität und Führungsstärke sind Streitkräfte ein natürlicher Partner für zivile Einrichtungen bei öffentlichen Notständen, auch im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Es überrascht daher nicht, dass militärische Hilfe für zivile Einrichtungen in der gesamten OSZE-Region eine wesentliche Rolle bei der Coronakrise gespielt hat. In einigen Teilnehmerstaaten waren dies groß angelegte Operationen wie die *Opération Résilience* in Frankreich, die *Operacion Balmis* in Spanien und die *Operation Restrict* im Vereinigten Königreich. In den meisten Ländern erfolgte der Einsatz von Streitkräften „im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Verfahren“ (Art. 36 des Kodex), es gab jedoch Ausnahmen. Sowohl in Serbien als auch in Albanien wurden beispielsweise die Parlamente umgangen, und die Exekutive unternahm keine Anstrengungen, zeitnah deren Zustimmung einzuholen.<sup>18</sup>

In der gesamten OSZE-Region wurde das Militär für verschiedene Aufgaben mobilisiert, die sich in fünf Hauptkategorien einteilen lassen (siehe Tabelle 1).

*Tabelle 1: Aufgaben, die während der Coronakrise von den Streitkräften der OSZE-Teilnehmerstaaten übernommen wurden*

Logistik und Transport	Medizinische Unterstützung	Forschung und Entwicklung	Unterstützung bei der Regierungsführung	Innere Sicherheit
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rückholung von Staatsangehörigen</li> <li>• Humanitäre Hilfe</li> <li>• Internationale Hilfe</li> <li>• Transport von Patienten, medizinischem Personal und PSA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desinfektion öffentlicher Bereiche</li> <li>• Herstellung von PSA</li> <li>• Bau und Betrieb von Feldlazaretten – Tests und Kontaktverfolgung</li> <li>• Bereitstellung von militärischem Sanitätspersonal, PSA, Infrastruktur und Ausrüstung</li> <li>• Betrieb von Leichenhallen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung und Tests von Impfstoffen</li> <li>• Herstellung von Desinfektionsmitteln</li> <li>• Entwicklung von Apps zur Kontaktverfolgung</li> <li>• Herstellung von PSA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategische Kommunikation</li> <li>• Einbindung von Verteidigungsplänen in andere Regierungsstellen</li> <li>• Unterstützung der Kontaktverfolgung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grenzkontrolle</li> <li>• Migrationsmanagement</li> <li>• Gewährleistung von Recht und Ordnung</li> <li>• Durchsetzung der Quarantäne</li> <li>• Schutz von Krankenhäusern, Seniorenenzentren, öffentlichen Unternehmen und kritischer Infrastruktur</li> </ul>

Erstens setzten Teilnehmerstaaten ihre Streitkräfte für *Logistik und Transport* ein. Dazu gehören die Rückholung von Staatsangehörigen, die als Touristen oder Arbeitskräfte im Ausland gestrandet waren, und die humanitäre Hilfe im Land. So verteilten sie Lebensmittel in Albanien an in Armut lebende Menschen,<sup>19</sup> in

Malta an Menschen in Quarantäne<sup>20</sup> und in Belgien an Obdachlose.<sup>21</sup> Darüber hinaus beteiligte sich das Militär an der Versendung und am Empfang internationaler Hilfe, unter anderem am Transport von Patienten, medizinischem Personal und persönlicher Schutzausrüstung (PSA). Diese militärischen Logistik- und

Transportaktivitäten waren unumstritten und verstießen nicht gegen den Kodex oder andere zentrale Dokumente.

Zweitens setzten Teilnehmerstaaten ihre Streitkräfte zur *medizinischen Unterstützung* ein, unter anderem für die Desinfektion öffentlicher Bereiche, die Herstellung von PSA, den Bau und Betrieb von Feldlazaretten, Tests und Kontaktverfolgung, die Bereitstellung von militärischem Sanitätspersonal, PSA, Infrastruktur und Ausrüstung sowie den Betrieb von Leichenhallen. Diese Aktivitäten sind zwar verhältnismäßig unumstritten, in Bezug auf den Kodex jedoch nicht unproblematisch. Zum einen handelt es sich dabei um Aktivitäten, die Soldat\*innen potenziell dem Virus aussetzen und Fragen nach den Menschenrechten und Grundfreiheiten der Militärangehörigen, insbesondere hinsichtlich ihrer Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, aufwerfen (Art. 32 des Kodex). In vielen Fällen wurde (in der Regel von Militärgewerkschaften) berichtet, dass Soldat\*innen keine angemessene Ausbildung oder ausreichende PSA hatten, was zu unnötigen Infektionen und Todesfällen (beim Personal) führte.<sup>22</sup> Darüber hinaus ist die Mithilfe des Militärs beim Testen der Bevölkerung und der Kontaktverfolgung bedenklich, da hier Menschenrechtsverletzungen und Spannungen zwischen dem zivilen und dem militärischen Sektor möglich sind (Art. 2, Art. 17 des Kodeses). In der Slowakei führten beispielsweise die Streitkräfte die obligatorischen Tests der Roma-Bevölkerung durch, was laut Amnesty International die „Stigmatisierung und die Vorurteile, denen sie be-

reits ausgesetzt ist“, nur noch verschärft hat.<sup>23</sup>

Drittens wurden die Streitkräfte für *Forschung und Entwicklung* eingesetzt. Dazu gehören die Entwicklung und das Testen von Impfstoffen, Desinfektionsmitteln, Apps zur Kontaktverfolgung und PSA. Die einzige in der vorliegenden Studie ausgewiesene Aktivität in dieser Kategorie, die möglicherweise gegen den Kodex (Art. 32) verstößt, ist das Testen von Impfstoffen an russischen Soldaten.<sup>24</sup> Auch wenn sich die Soldaten freiwillig gemeldet haben, ist dies insofern potenziell problematisch, als dass das Militär eine hierarchische Struktur ist, in der Druck, entweder direkt oder indirekt, den Grundsatz der Einwilligung nach vorheriger Aufklärung aushebeln kann.<sup>25</sup> Andere bekannte Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, die von den Streitkräften der OSZE-Teilnehmerstaaten durchgeführt wurden, waren im Hinblick auf die Einhaltung des Kodex unproblematisch.

Viertens setzten Teilnehmerstaaten ihre Streitkräfte zur *Unterstützung bei der Regierungsführung* für andere Regierungsorgane ein. In Litauen<sup>26</sup> unterstützten zum Beispiel Militärexperten für strategische Kommunikation die zivilen Institutionen bei der Eindämmung von Desinformation und *Fake News*.<sup>27</sup> Die britischen Streitkräfte entsandten Militärplaner in Kommunalverwaltungen, um bei Planung und Entscheidungsfindung behilflich zu sein.<sup>28</sup> In Irland unterstützten Angehörige der Verteidigungskräfte die Gesundheitsbehörden bei der Ermittlung von Kontaktpersonen.<sup>29</sup> Planer der niederländischen Streitkräfte wurden den

nationalen Krisenstrukturen, dem Gesundheitsministerium und anderen zivilen Institutionen zugewiesen, um ihnen bei der Koordination zu helfen.<sup>30</sup> Die Unterstützung ziviler Behörden durch die Streitkräfte in diesen und ähnlichen Funktionen ist unproblematisch, solange deren Einsatz „unter der wirksamen Kontrolle durch verfassungsmäßige Organe sowie unter Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit“ (Art. 36) erfolgt und solange sie als Ganzes *politisch neutral* bleibt (Art. 23). In allen Fällen, die den Verfassern dieses Beitrags bekannt sind, wurde diese Bestimmung eingehalten, und in der beobachteten Region wurden keine Fälle festgestellt, in denen militärische Gremien Entscheidungen getroffen haben, die keiner zivilen demokratischen Kontrolle unterlagen.

Schließlich setzte eine beträchtliche Anzahl von Teilnehmerstaaten ihre Streitkräfte für Aufgaben der *inneren Sicherheit* ein. Dazu gehören Grenzkontrollen, Migrationsmanagement, die Gewährleistung von Recht und Ordnung, die Durchsetzung von Quarantäne und der Schutz von Krankenhäusern, Seniorenzentren, öffentlichen Unternehmen und kritischer Infrastruktur. Einige Länder, wie Deutschland und Großbritannien, verzichteten aufgrund verfassungsrechtlicher Zwänge und ihrer geschichtlichen Erfahrungen auf einen solchen Einsatz ihrer Streitkräfte.<sup>31</sup> Aus mehreren Teilnehmerstaaten, in denen dem Militär eine solche Rolle übertragen wurde, wurde von unangemessener Gewaltanwendung berichtet. In Serbien wurde zum Beispiel die Militärpolizei mobilisiert, um die Asylzentren zu bewa-

chen, in denen die rund 9.000 Flüchtlinge im Land während des Ausnahmezustands festgehalten wurden.<sup>32</sup> Aus Irland und den Niederlanden wurde ebenfalls berichtet, Asylsuchende seien auf Militärgelände interniert worden.<sup>33</sup> Das Militär wurde in mehreren OSZE-Teilnehmerstaaten auch zum Schutz der Grenzen eingesetzt, darunter Griechenland, Kroatien, Polen, die Tschechische Republik, Lettland, Litauen, die Niederlande, Nordmazedonien, Österreich, Portugal, Serbien, die Slowakei und Slowenien. Dabei waren Streitkräfte einiger Teilnehmerstaaten an der Zurückdrängung von Migranten und an Menschenrechtsverletzungen beteiligt. In Kroatien war das Militär in eine gewaltsame Zurückdrängungsaktion an der Landesgrenze verwickelt, während in Slowenien paramilitärische Bürgerwehren an der Südgrenze des Landes patrouillierten, um Migranten an der Einreise zu hindern.<sup>34</sup> In vielen Teilnehmerstaaten wurden Streitkräfte eingesetzt, um die Einhaltung der Quarantänenvorschriften zu gewährleisten, auf den Straßen zu patrouillieren und Einrichtungen zu bewachen. Eine solche militärische Hilfe für zivile Einrichtungen ist in bestimmten Kontexten akzeptabel, insbesondere, wenn die Kapazitäten der Polizei erschöpft sind. Besorgnis erregend war jedoch, dass es in mehreren Fällen keine klar formulierte Begründung oder Definition der Funktionen und Aufgaben der Streitkräfte gab.<sup>35</sup> In Ungarn<sup>36</sup> und Serbien<sup>37</sup> war der massive Einsatz des Militärs für Zwecke der inneren Sicherheit nicht immer durch Erwägungen der öffentlichen Gesundheit gestützt. Der anhaltende demokratische Rückschritt, der in die-

sen Ländern stattgefunden hat, wurde dadurch nur noch verschlimmert.

## Fazit und politische Empfehlungen

Die COVID-19-Pandemie hat die Welt kalt erwischt. Sie hat Schwächen in den Fähigkeiten nationaler Regierungen und internationaler Organisationen aufgedeckt, ihre Bemühungen zur rechtzeitigen Eindämmung der Ausbreitung des Virus zu koordinieren und ihre Mittel verhältnismäßig und so einzusetzen, dass die Menschenrechte und Grundfreiheiten ihrer Bürger konsequent gewahrt werden. Mehr als ein Drittel der Teilnehmerstaaten riefen den Ausnahmezustand aus, und einige wandten ungewöhnlich drakonische, maximal restriktive Lockdown-Maßnahmen an. Im gesamten europäischen Teil der OSZE-Region setzten Länder Streitkräfte für den Transport, die medizinische Unterstützung, für Forschung und Entwicklung, die Unterstützung der Regierungsführung und die Gewährleistung der inneren Sicherheit ein.

Der Streitkräfteeinsatz war in den meisten Fällen gerechtfertigt und unumstritten, in einigen Fällen, insbesondere wenn es um die Gewährleistung der inneren Sicherheit ging, stand er jedoch nicht im Einklang mit dem OSZE-Verhaltenskodex. Die Aktivitäten der Streitkräfte in modernen, entwickelten Staaten müssen sich auf Rechtsstaatlichkeit und einen stabilen, klar definierten Rechtsrahmen stützen. Streitkräfte sind strategische Reserven und „harte Machtfaktoren“, auf die Staaten zurückgreifen können, um sich legitim gegen äußere Feinde zu

verteidigen und im Rahmen von Mandaten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für Friedenserzung und Friedenserhaltung zu sorgen. Streitkräfte sind daher strukturell schlecht geeignet, nichtmilitärische innenpolitische Probleme wie die Coronakrise anzugehen, wie die skizzierten Beispiele für Fehlverhalten und Kompetenzüberschreitung zeigen.

Der Einsatz von Streitkräften in außerordentlichen Situationen und Ausnahmeständen und der Grad angemessener parlamentarischer und demokratischer Kontrolle solcher Einsätze ist ein wichtiger Lackmustest dafür, wie engagiert eine Gesellschaft (und ihre Spitzenpolitiker) für demokratische Standards eintritt. Unzulänglichkeiten beim Einsatz von Streitkräften während der COVID-19-Krise sind somit Symptome grundlegender tiefwurzelnder, systemischer Probleme in der Regierungsführung. Wenn diese Versäumnisse auf lediglich schlechte Umsetzung, Stress und mangelnde Erfahrung zurückgeführt werden können, lassen sich Unzulänglichkeiten und Fehler in der Zukunft dadurch vermeiden, dass die Vertreter aus Politik und Parlament die Fakten gründlich bewerten und aus den Erfahrungen lernen. Wenn sie jedoch aus einem allgemeinen Versagen der Regierungsführung entstanden sind, ist dies auf schwache demokratische Institutionen und/oder eine schwache demokratische politische Kultur zurückzuführen. Die Coronakrise kann daher als ausschlussreicher Indikator für den Staat und die Qualität der demokratischen Regierungsführung in der gesamten Region dienen. Dabei sei auch auf Art. 20 des Kodex und insbesondere auf seine Schluss-

bestimmung verwiesen, wonach die Teilnehmerstaaten „[...] die Integration ihrer Streitkräfte in die zivile Gesellschaft als wichtigen Ausdruck der Demokratie fördern“ werden.

Analysiert man die jüngsten Einsätze von Streitkräften als Reaktion auf die Coronakrise vor dem Hintergrund der im Kodex verankerten Normen und Grundsätze, so lassen sich einige vorläufige politische Empfehlungen formulieren, die die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten berücksichtigen sollten:

- Notfallmaßnahmen und der Einsatz von Streitkräften müssen innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens der Staaten und unter voller demokratischer, parlamentarischer und ziviler Kontrolle erfolgen. Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollten in diesem Zusammenhang die einschlägigen Normen und Bestimmungen des Kopenhagener Dokuments von 1990, des Moskauer Dokuments von 1991 über die menschliche Dimension der Sicherheit, des Abschließenden Dokuments des Gipfeltreffens von Helsinki von 1992 und des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit von 1994 anwenden.
- COVID-19-Task Forces sollten Ad-hoc-Einrichtungen der Regierung sein, die von Regierungschefs oder Gesundheitsministern und nicht von Verteidigungsministerien geführt werden. Wenn Streitkräfte den zivilen Institutionen im Zusammenhang mit einer Pandemie oder einer anderen zivilen Aufgabe militärische Hilfe leisten,
- Kompetente und klare Hierarchien sowie maßgeschneiderte Verhaltensregeln (*rules of behaviour – ROB*) und/oder Einsatzregeln (*rules of engagement – ROE*) sind von größter Bedeutung, damit Streitkräfte im zivilen Umfeld effizient (und verfassungskonform) eingesetzt werden und Streitkräfte und Zivilisten erfolgreich zusammenwirken können.
- Gemeinsame Schulungen und Übungen aller Institutionen und Behörden, die sich mit Notsituationen und Katastrophenhilfe befassen, sollten regelmäßig auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene durchgeführt werden, um so die Effizienz und Wirksamkeit ihrer Maßnahmen zu erhöhen. Diese verschiedenen Regierungsebenen sollten auch ein gemeinsames Verständnis dafür entwickeln, wie sie miteinander agieren. Die jeweiligen Aufgaben werden dabei in einer Liste nach dem Subsidiaritätsprinzip eindeutig zugewiesen.
- Angehörige der Streitkräfte, die während der Pandemie eingesetzt werden, sollten so geschult und ausgerüstet werden, dass die Ansteckungsgefahr minimiert wird. Militärische Aktivitäten, die für die nationale Sicherheit oder die Landesverteidigung (aktuelle Konflikte, Verteidigung gegen bewaffnete Angriffe usw.) unwesentlich sind oder bei denen die gesundheitlichen Vorkehrungen nicht vollständig umgesetzt werden können, sollten ausgesetzt oder zurückgefahren werden.

sollten sie eine streng untergeordnete Rolle spielen und der leitenden Zivilbehörde unterstellt sein.

- Im Rahmen der dienstlichen Erfordernisse sollten die Militärangehörigen in der Lage sein, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten wahrzunehmen und auszuüben. Dazu gehört ihre garantierte individuelle körperliche Unversehrtheit. Militärangehörige sollten nicht unnötig biologischen Gefahren ausgesetzt werden; wenn sie es dennoch sind, sollten sie ausreichend geschützt sein. Darüber hinaus sollte den Angehörigen der Streitkräfte nicht befohlen werden, sich „freiwillig“ zu melden, um neu entwickelte Impfstoffe oder Medikamente zu testen. Dies wäre ein klarer Missbrauch der militärischen Hierarchie.
- Die Teilnehmerstaaten sollten den jährlichen Informationsaustausch zum Kodex, der als Teil des VSBM-Instrumentariums der OSZE betrachtet wird, verstärkt als Plattform nutzen, um sich darüber auszutauschen, wie sie mit der durch die Pandemie verursachten Notsituation umgehen und die Normen und Bestimmungen des Kodex einhalten.<sup>38</sup>
- Die OSZE-Teilnehmerstaaten wie auch das OSZE-Sekretariat sollten sich verstärkt darum bemühen, das Bewusstsein für die Bedeutung des Kodex zu schärfen. In den letzten Jahren hat die Bedeutung der OSZE in den Augen vieler Teilnehmerstaaten leider abgenommen. Viele OSZE-Dokumente sind nicht mehr hinreichend bekannt, so dass Regierungen gegebenenfalls einen Notfalleinsatz von Truppen planen, ohne den Kodex als zentrales normsetzendes Dokument zu konsultieren.
- Seminare, Workshops und andere Aktivitäten in der gesamten OSZE-Region, die die Teilnehmerstaaten umfassender mit dem Kodex vertraut machen, sollten weiter gefördert und intensiviert werden. Darüber hinaus könnte eine überarbeitete Fassung des Kompendiums praktischer Beispiele für die demokratische Kontrolle von Streitkräften, eines Leitfadens für bewährte Praktiken bei der Umsetzung des Verhaltenskodex in der gesamten OSZE-Region, ein Kapitel aufnehmen, das sich mit der Frage der Umsetzung des Kodex in Ausnahmesituationen/Notlagen befasst.<sup>39</sup>
- Notfallmaßnahmen und die Herausforderung, sie verhältnismäßig einzusetzen, sind (wie die Coronakrise gezeigt hat) nicht neu; sie spiegeln generellere Unzulänglichkeiten wider, insbesondere in Ländern mit schon bestehenden Schwierigkeiten und Mängeln in der Regierungsführung. Einige Teilnehmerstaaten haben bereits angekündigt, ihre Reaktion auf COVID-19 evaluieren zu wollen. Dabei sollte das Handeln aller Exekutivorgane, sowohl der zivilen als auch der militärischen, und aller Akteure von der obersten Kommando- und Kontrollalebene bis hinunter zu Polizei und Militär vor Ort beurteilt werden. Ziel sollte es sein festzustellen, inwieweit diese Akteure die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des geringstmöglichen Schadens eingehalten haben.
- Das ODIHR könnte die Teilnehmerstaaten bei der Durchführung solcher Beurteilungen und Selbstevaluie-

rungen unterstützen und sich dabei auf allgemeine Konzepte und Erfahrungen aus früheren Fällen stützen. Im Anschluss an seine Beurteilung der Lage in der OSZE-Region könnte das ODIHR allgemeine Empfehlungen an alle Teilnehmerstaaten aussprechen, indem es einen Praxisleitfaden zur parlamentarischen demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in Ausnahmezuständen und Notlagen veröffentlicht. Darüber hinaus sollte das ODIHR die Möglichkeit haben, die Schlussfolgerungen seiner OSZE-weiten Beurteilung mitzuteilen, indem es den einzelnen Teilnehmerstaaten auf Wunsch maßgeschneiderte Empfehlungen gibt.

## Notizen

- 1 Die Autoren bedanken sich bei den anonymen Gutachtern für ihre wertvollen Kommentare zu einer früheren Version dieses Manuskripts.
- 2 OSZE, Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, DOC.FSC/1/95, 3. Dezember 1994, <https://www.osce.org/de/fsc/41357>.
- 3 Prasenjit Chaudhuri, Alexandre Lambert and Thomas Schmidt (eds.), „20 years of OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security,“ Swiss Armed Forces, June 2015, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/128961.pdf>.
- 4 OSZE, Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 3. Oktober 1991, <https://www.osce.org/odihr/elections/14310>.
- 5 Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) wurde 1995 in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umbenannt.
- 6 OSZE, KSZE Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, 9.-10. Juli 1992, <https://www.osce.org/de/mc/39532>.
- 7 OSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, 29. Juni 1990, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.
- 8 Weitere internationale Normen und Bestimmungen, die für OSZE-Teilnehmerstaaten relevant sind, sind im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Art. 12, 17, 21), in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art. 8, 11) und in Art. 2 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Konvention niedergelegt.
- 9 OSZE, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 2/09: Technisches Update des Fragebogens zum Verhaltenskodex, FSC.DEC/2/09, 1. April 2009, <https://www.osce.org/fsc/36748>.
- 10 Siehe: Permanent Mission of Switzerland to the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), the United Nations and to the International Organizations in Vienna, Information Exchange on the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Note 21/2020-OSZE, FSC.EMI/75/20, 15 April 2020, S. 18, <https://www.osce.org/files/documents/8/3/450214.pdf>.
- 11 Gemäß Veröffentlichung des ODIHR-Berichts: OSCE/ODIHR, OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic, 2020, S. 20, <https://www.osce.org/odihr/human-rights-states-of-emergency-covid19>.
- 12 OSCE/ODIHR, Ebd., S. 11.
- 13 OSCE/ODIHR, Ebd., S. 36.
- 14 OSCE/ODIHR, Ebd., S. 64 f.
- 15 Eric Van Rythoven, „What's wrong with the war metaphor“, Duck of Minerva, 5

- April 2020, <https://duckofminerva.com/2020/04/whats-wrong-with-the-war-metaphor.html>.
- 16 Christopher Watterson und Adam Kramadt-Scott, „Fighting Flu: Securitization and the Military Role in Combating Influenza“, Armed Forces & Society 1/2016, 145–168.
- 17 Hazan V. Molina et al., „The Military Role in a Flu Pandemic“, Harefuah 1/2010, S. 9.
- 18 Katarina Đokić, „The armed forces against COVID-19 in the Western Balkans: One invisible enemy and a few visible flaws“, European Western Balkans, 5 May 2020, <https://europeanwesternbalkans.com/2020/05/05/the-armed-forces-against-covid-19-in-the-western-balkans-one-invisible-enemy-and-a-few-visible-flaws/>.
- 19 Republik Albanien, Streitkräfte, „COVID – 19, FA vijojnë angazhimin në operacionin humanitar dhe në monitorim/patrullim në gjithë vendin“, 15. April 2020, <https://aaf.mil.al/te-fundit/5514-covid-19-fa-vijojne-angazhimin-ne-operacion-in-humanitar-dhe-ne-monitorim-patrullim-ne-gjithe-vendin>.
- 20 „Soldiers delivering groceries to people in quarantine, CPD assisting police in spot checks“, Malta Independent, 16 March 2020, <https://www.independent.com.mt/articles/2020-03-16/local-news/Soldiers-delivering-groceries-to-people-in-quarantine-CPD-assisting-police-in-spot-checks-6736220894>.
- 21 „CORONA – What are the Belgian Armed Forces doing in the fight against Covid-19?“, EUROMIL, March 2020, <http://euromil.org/wp-content/uploads/2020/03/Corona-What-are-the-Belgian-Armed-Forces-doing.pdf>.
- 22 Siehe zum Beispiel den Bericht der United Association of Spanish Military, „INFORME Situación del COVID-19 en Fuerzas Armadas ¿QUIÉN PROTEJE AL QUE PROTEJE?“, EUROMIL, 2 April 2020, <http://euromil.org/wp-content/uploads/2020/04/200402-Informe-AUME-prevención-COVID-19.pdf>.
- 23 Amnesty International, „Roma must not be further stigmatized during COVID-19“, EUR 72/2110/2020, 8 April 2020, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR7221102020ENGLISH.PDF>.
- 24 „Russia’s coronavirus vaccine ‘ready’, military says“, The Moscow Times, 21 July 2020, <https://www.themoscowtimes.com/2020/07/21/russias-coronavirus-vaccine-ready-military-says-a70941>.
- 25 „Russia’s coronavirus vaccine trials have a few problems“, Meduza, 5 June 2020, <https://meduza.io/en/feature/2020/06/06/russia-s-coronavirus-vaccine-trials-have-a-few-key-problems>.
- 26 Republic of Lithuania, Ministry of National Defence, „Frequently asked questions about the Lithuanian Armed Forces in the context of COVID19“, 14 April 2020, [https://kam.lt/en/news\\_1098/current\\_issues/frequently\\_asked\\_questions\\_about\\_the\\_lithuanian\\_armed\\_forces\\_and\\_covid19.html](https://kam.lt/en/news_1098/current_issues/frequently_asked_questions_about_the_lithuanian_armed_forces_and_covid19.html).
- 27 „MOD team to tackle coronavirus fake news and scams“, Forces, 9 April 2020, <https://www.forces.net/news/mod-team-tackle-coronavirus-fake-news-and-scams>.
- 28 Erica Pepe/Amanda Lapo, „Europe’s armed forces and the fight against COVID-19“, IISS, 9 April 2020, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/04/europe-armed-forces-covid-19>.
- 29 „80 Defence Forces cadets are being trained in Covid-19 contact tracing“, The Journal, 13 March 2020, <https://www.thejournal.ie/defence-forces-cadets-trained-in-coronavirus-contact-tracing-5046020-Mar2020/>.
- 30 Regierung der Niederlande, Verteidigungsministerium, „Deployment of the Netherlands Ministry of Defence in the Fight against COVID-19, 11 March–1 July“, <https://english.defensie.nl/topics/corona-covid-19>.

## Streitkräfteeinsatz während der Coronakrise: Wie steht es um den OSZE-Verhaltenskodex?

- 31 Pepe und Lapo, oben zitiert (Anm. 28).
- 32 Nikola Kovačević, Deprivation of liberty of refugees, asylum seekers and migrants in the Republic of Serbia through measures of restriction and measures of derogation from human and minority rights made under the auspices of the state of emergency, A 11 – Initiative for Economic and Social Rights, 16 March 2020, <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2020/05/Deprivation-of-liberty-of-refugees.pdf>.
- 33 Mark Akkerman, „COVID-19 and Border Politics“, Border Wars Briefing 1, Transnational Institute/Stop Wapenhandel, July 2020, <https://www.tni.org/files/publication-downloads/tni-covid-19-and-border-politics-brief.pdf>.
- 34 Dušan Stojanović, „Vigilantes in Slovenia patrol borders to keep out migrants“, AP, 17. September 2019, <https://apnews.com/57424e6bf60046e594b4c052bac86b6c>.
- 35 Akkerman, oben zitiert (Anm. 33).
- 36 BIRN, „Hungarian ‘militarisation’ under Orbán stirs concern“, Reporting Democracy, 29 July 2020, <https://balkaninsight.com/2020/07/29/hungarian-militarisation-under-orban-stirs-concern/>.
- 37 Filip Ejdus, „Pandemijske lekcije za politiku i sistem odbrane Republike Srbije“, MONS, 7 May 2020, <http://mons.rs/pandemijske-lekcije-za-politiku-i-sistem-odbrane-republike-srbije>.
- 38 Siehe auch Anm. 10 dieses Berichts.
- 39 Annual discussion on the implementation of the Code of Conduct on politico-military aspects of security, Consolidated Report, FSC.GAL/96/14, 24 July 2014, <http://www.osce.org/fsc/121796>.



# Die Minsker Gruppe der OSZE: Die Lehren der Vergangenheit und zukünftige Aufgaben

Philip Remler, Richard Giragosian, Marina Lorenzini, Sergei Rastoltsev\*

## Zusammenfassung

Der internationales Gemeinschaft, vertreten durch die Minsker Gruppe der OSZE, ist es nicht gelungen, die führenden Kräfte in Armenien und Aserbaidschan dazu zu bewegen, den Konflikt um Karabach zu lösen, der 1988 begann und im September 2020 einen Ausbruch neuer Kampfhandlungen erlebte. Auf beiden Seiten waren Anführer und Bevölkerung zunehmend unnachgiebiger geworden; jeder Anführer, der sich kompromissbereit zeigte, lief Gefahr, als Verräter gebrandmarkt zu werden. Die Kämpfe im Jahr 2020 veränderten die Lage vor Ort drastisch. Mit Unterstützung der Türkei gewann Aserbaidschan einen großen Teil des Territoriums zurück, das es eine Generation zuvor verloren hatte. Allerdings musste Aserbaidschan Russland die Entsendung einer großen Friedenstruppe gestatten, die das Land 25 Jahre lang verweigert hatte. Trotz ihrer geschwundenen Autorität kann die Minsker Gruppe zukünftig dazu beitragen, das Vertrauen und die Kommunikation zwischen den Parteien wiederherzustellen und Grenzen zu öffnen, um schließlich Verhandlungen über den künftigen Status der Region zu leiten.

## Schlagworte

Karabach, Aserbaidschan, Armenien, Russland, Türkei, OSZE

Bitte zitieren als: Philip Remler, Richard Giragosian, Marina Lorenzini, Sergei Rastoltsev, Die Minsker Gruppe der OSZE: Die Lehren der Vergangenheit und zukünftige Aufgaben, OSCE Insights 6 (Baden-Baden: Nomos, 2020), <https://doi.org/10.5771/9783748911630-06>

## Einleitung<sup>1</sup>

Die Kampfhandlungen, die am 27. September 2020 zwischen Aserbaidschan und Armenien ausbrachen, erinnerten

die Welt einmal mehr daran, dass der Konflikt um Karabach sich seit nunmehr 30 Jahren einer Lösung entzieht.<sup>2</sup> Die Minsker Gruppe der OSZE ist seit 1992 die mit dem offiziellen Verhandlungs-

---

\* Philip Remler (Hauptverfasser)  
Carnegie Endowment for International Peace

Dr. Richard Giragosian  
Regional Studies Center, Yerevan  
director@regional-studies.org

Marina Dolcetta Lorenzini, M.A.  
The Fletcher School, Tufts University  
marina.lorenzini@tufts.edu

Sergei Rastoltsev  
IMEMO, Moscow  
sergej-ras@yandex.ru

mandat betraute internationale Gruppe. Während dieser Zeit leitete sie wichtige Verhandlungen, konnte allerdings die Anführer von Aserbaidschan und Armenien nicht dazu bringen, die für einen Frieden notwendigen gegenseitigen Zugeständnisse einzugehen. Die intensiven Kampfhandlungen der letzten Monate haben die Situation vor Ort verschärft, den Handlungsspielraum der Minsker Gruppe verkleinert und ihre künftige Arbeit infrage gestellt. Dieser Bericht sucht nach Gründen für Fehler in der Vergangenheit und bewertet die Aussichten für eine künftige Rolle.

Der erste der folgenden vier Abschnitte untersucht die Strategien der Krieg führenden Parteien während der Verhandlungen innerhalb der Minsker Gruppe zwischen dem Waffenstillstand von 1994 und dem erneuten Ausbruch der Kriegshandlungen am 27. September 2020. Der zweite Abschnitt analysiert die Bemühungen der Minsker Gruppe während dieser Zeit. Der dritte untersucht die Ziele und Reaktionen der Hauptakteure seit dem 27. September. Der vierte Abschnitt nennt einige Einflussgrößen, welche die weiteren Entwicklungen bestimmen werden.

### **Verhandlungsstrategien nach dem Waffenstillstand von 1994**

Um zu verstehen, warum Aserbaidschan am 27. September 2020 eine Offensive lancierte, müssen wir die jeweiligen Ziele der Kriegsparteien in den Kampfhandlungen der frühen 1990er-Jahre sowie

ihrer Ziele seit dem Waffenstillstand verstehen.

### **Armenien**

Ursprünglich war das Ziel der Karabach-Bewegung „miatsum“ – die Vereinigung von Nagornyy Karabach mit der Sowjetrepublik Armenien auf dem Wege eines offiziellen Transfers von der Sowjetrepublik Aserbaidschan. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wurde formal das neue Ziel der Unabhängigkeit von Aserbaidschan ausgegeben, obwohl der Wunsch nach einer Vereinigung mit Armenien bestehen blieb. In den Kämpfen, die 1988 begannen und sich bis 1992 zu militärischen Operationen in großem Maßstab ausgewachsen hatten, waren die armenischen Streitkräfte siegreich. Armenien vertrieb die aserbaidschanischen Streitkräfte aus Nagornyy Karabach, nahm Şuşa ein (über Jahrhunderte das Bollwerk der aserbaidschanischen Macht in Karabach), besetzte eine Pufferzone rund um das Gebiet, vertrieb die Bewohner\*innen und wehrte aserbaidschanische Gegenangriffe ab. So erreichte Nagornyy Karabach eine De-facto-Abspaltung, obwohl der Waffenstillstand von 1994 (die Bischkek-Protokolle) keine politische Einigung brachte. Die Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (UN) betrachten Karabach nach wie vor als Teil von Aserbaidschan.<sup>3</sup>

Die Gebiete, die rund um Karabach von armenischen Streitkräften eingenommen wurden, lassen sich in drei Kategorien unterteilen:

*Provinzen zwischen Nagornyy Karabach und Armenien:* Lachin und Kelbajar bildeten in den 1920er-Jahren die sowjetische Provinz Rotes Kurdistan. Lachin wurde im Mai 1992 eingenommen, nur Tage nach der Besetzung von Şuşa. Kelbajar wurde während einer Operation im März und April 1993 eingenommen. Aufgrund der Kämpfe waren die kurdische und die aserbaidschanische Bevölkerung gezwungen zu fliehen. Armenien und Nagornyy Karabach betrachteten diese Provinzen als *existenziell wichtig*, da sie die Landverbindung zwischen ihnen bildeten.

*Provinzen zwischen Nagornyy Karabach und Iran:* Der Fall von Kelbajar führte zur Revolution in Aserbaidschan. Armenische Streitkräfte lancierten im Sommer 1993 eine Offensive, in deren Verlauf die Provinzen Qubadli, Zangilan und Jabryil eingenommen und die jeweiligen Bewohner\*innen vertrieben wurden. Dieses Gebiet, südlich von Karabach bis zum Fluß Aras, grenzt an den Iran; es wurde als *strategisch wichtig* eingestuft.

*Provinzen östlich von Nagornyy Karabach:* Ebenfalls im Sommer 1993 nahmen armenische Streitkräfte die strategisch wichtige Stadt Agdam sowie Teile der Provinz Füzuli ein. Die Städte wurden auf der Suche nach Baumaterial geplündert; es verblieb nur wenig Infrastruktur, außerdem wurden die Frontlinien vermint, um einen aserbaidschanischen Gegenangriff zu verhindern. Diese Provinzen galten als die am leichtesten erworbenen und günstigsten *Faustpfänder* der armenischen Seite.

Das Ziel der armenischen Seite bestand darin, so viele dieser eroberten Gebiete wie möglich zu behalten. Es

entstand eine Kluft zwischen der Strategie des damaligen Präsidenten Levon Ter-Petrosyan und derjenigen der Hardliner-Gruppe in Nagornyy Karabach und Armenien. Ter-Petrosyan und seine Anhänger\*innen glaubten, ein Erfolg könne nur durch den Tausch einiger von Armenien besetzter Provinzen gegen ein Friedensabkommen gesichert werden, welches die Sicherheit und den Status von Nagornyy Karabach auch gegenüber einem zukünftig potenziell reicherem und militärisch überlegenen Aserbaidschan gewährleisten würde.<sup>4</sup> Die Hardliner-Gruppe glaubte, Armenien brauche keine Zugeständnisse zu machen. Seine Aufgabe sei es vielmehr, den Status quo zu erhalten und auf eine Hinhaltetaktik zu setzen, bis die internationale Gemeinschaft und Aserbaidschan die Unabhängigkeit Nagornyy Karabachs anerkannt hätten.

Dieses interne Zerwürfnis erschwerte für die armenischen Anführer die Verhandlungen mit Aserbaidschan. Große Teile der Bevölkerung sympathisierten mit der Hardliner-Gruppe und waren zunehmend gegen Kompromisse. Anschläge und Androhungen von Gewalt behinderten Kompromissbemühungen und sabotierten Abmachungen, auf die sich die Anführer geeinigt hatten.<sup>5</sup> Armeniens Premierminister Nikol Pashinyan gestand nach der Unterzeichnung des Waffenstillstands am 9. November 2020: „[...] als ich dieses Dokument unterzeichnete, war mir klar, dass mir der Tod drohte, nicht nur in politischer, sondern auch in physischer Hinsicht.“<sup>6</sup> Im Jahr 1999 stürmten Bewaffnete das Parlament, ermordeten höhere Regierungsvertreter\*innen und wichtige Abgeordnete\*innen

und machten dadurch das Scheitern jeglichen Friedensplans unvermeidlich. In der Folge spielten die armenischen Verhandlungsführer auf Zeit, in der Hoffnung, die internationale Gemeinschaft würde früher oder später die faktische Situation auch rechtlich anerkennen.

### Aserbaidschan

Die aserbaidschanische Führung war mit dem umgekehrten Dilemma konfrontiert. Während Armenien danach trachtete, die Verhandlungen in die Länge zu ziehen, bis die Tatsachen vor Ort rechtlich anerkannt wären, wollte Aserbaidschan diese Tatsachen ändern, um sicherzustellen, dass die bestehende Lage niemals international anerkannt werde. Genau wie seine armenischen Gegenspieler fürchtete der derzeitige Präsident Ilham Aliyev um die innenpolitische Stabilität, falls er bei den Gebietsansprüchen von Maximalpositionen abrücken sollte.

Der direkteste Weg, die Tatsachen vor Ort zu verändern, war mit Waffengewalt. Mit diesem Ziel stellte Aserbaidschan konstant erhebliche Geldmittel für das Militär zur Verfügung. Eine andere Strategie der Veränderung war die Mobilisierung der internationalen Gemeinschaft, um bei Verhandlungen Druck auf Armenien auszuüben und Zugeständnisse zu erzwingen. In den 1990er-Jahren hofften die Aserbaidschaner, ihre Öl- und Gasvorräte würden den Westen dazu veranlassen, Armenien unter Druck zu setzen. Nach Enttäuschungen bei Verhandlungen in den Vereinigten Staaten (Key West, 2001) und in Frankreich (Ram-

bouillet, 2006) befand jedoch die aserbaidschanische Führung offenbar, dass nur Russland in der Lage sei, Armenien zu einer Änderung ihrer Haltung zu bewegen. Aserbaidschans Säbelrasseln, sein Festhalten an der Stationierung von Scharfschützen und schweren Waffen an der Front sowie seine Offensive im April 2016 zielten darauf ab, die internationale Gemeinschaft allgemein – und Russland insbesondere – daran zu erinnern, dass die Situation instabil war und dass Zugeständnisse von Armenien aktiv erzwungen werden müssten. Keine dieser Taktiken führte jedoch zu den von Aserbaidschan erhofften Ergebnissen.

### Aktivitäten der Minsker Gruppe seit 1992

Seit ihrer Gründung im Jahr 1992 unternahm die Minsker Gruppe Bemühungen in drei Phasen. Die erste, zwischen 1992 und 1998, war geprägt durch Russlands Bestrebungen, die OSZE sowie die Eindämmungsversuche westlicher Mächte gegenüber Moskau ins Leere laufen zu lassen. Als 1994 ein militärisches Patt erreicht wurde, überging der energische erste russische Verhandlungsführer innerhalb der Minsker Gruppe, Vladimir Kozminov, die westlichen Unterhändler und startete während eines Treffens der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) in Bischkek Waffenstillstandsverhandlungen. Sein Ziel war die Entsendung einer russisch geführten Friedenstruppe, bevor der Westen seine zu erwartenden Einwände geltend machen konnte. Aserbaidschan lehnte dies ab und unterzeichnete

in Baku ein Waffenstillstandsdokument ohne jegliche Mechanismen zur Friedenssicherung.

Im Jahr 1997 traten Frankreich und die Vereinigten Staaten der Minsker Gruppe bei. Wie Russland wurden sie Ko-Vorsitzende der Gruppe, und Kazimirov wurde ersetzt. Gemeinsam entwarfen die Ko-Vorsitzenden einen Friedensplan in zwei Dokumenten, um zunächst vorübergehende Regelungen und dann den finalen Status separat verhandeln zu können (daher die Bezeichnung „Schritt für Schritt“-Plan). Die Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans, Ter-Petrosyan und Heidar Alijev, akzeptierten den Plan bei dessen Präsentation im Juli 1997. Keiner von beiden hatte irgendwelche Illusionen, dass ein Übereinkommen bezüglich des Status erzielt werden könne. Beide glaubten, das Abkommen, das sie unterzeichnen sollten, würde Nagornyy Karabach zu einem permanenten De-facto-Protektorat von Armenien machen, im Austausch gegen die Rückgabe besetzter Gebiete an Aserbaidschan. Alijev glaubte, die Abmachung würde das Problem Karabach, das bereits fünf seiner Amtsvorgänger zu Fall gebracht hatte, auf die lange Bank schieben. Die Abmachung kam Ter-Petrosyans Strategie entgegen, eine Abmachung auszuhandeln, bevor Aserbaidschan seinen Ölreichtum ausspielen konnte. Angesichts der internen Opposition blieb Ter-Petrosyan jedoch im März 1997 keine andere Wahl, als den Anführer Nagornyy Karabachs, Robert Kocharyan, als Premierminister zu akzeptieren. Der letzte von Ter-Petrosyans Anhängern, dem noch militärische Kräfte unterstanden, der Verteidigungsminister Vazgen

Sargsyan, verließ ihn wegen des Friedensplans. Im Januar 1998 zwang die Gruppe von Hardlinern, die inzwischen alle Schalthebel der armenischen Streitkräfte kontrollierte, Ter-Petrosyan zum Rücktritt. Kocharyan wurde Präsident, Sargsyan Premierminister, und beide lehnten den Plan der OSZE ab.<sup>7</sup>

Die zweite Phase, 1998 bis 2005, begann mit Verhandlungen zwischen Kocharyan und Alijev, die sie nicht nur vor der jeweiligen Öffentlichkeit, sondern auch vor ihren engeren Mitarbeitenden geheim hielten. Im Jahr 1999 vereinbarten sie mündlich ihren eigenen Plan: einen Landtausch, bei dem Nagornyy Karabach de jure Armenien angegliedert werden würde, im Austausch gegen armenische Gebiete entlang der iranischen Grenze, zwischen Aserbaidschan und seiner Exklave Nachitschewan. Im Herbst 1999 unterrichteten sie die Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe von dem Plan und baten diese um eine schriftliche Fassung. Nur Wochen später, am 27. Oktober 1999, stürmten bewaffnete Extremisten das armenische Parlament und erschossen eine Anzahl von Regierungsvertretern, darunter den Premierminister Sargsyan und den Parlamentspräsidenten Karen Demirchyan. Daraufhin informierte Kocharyan die Minsker Gruppe, dass er das Friedensabkommen nicht länger unterstützen könne. Die Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe versuchten, den Plan am Leben zu erhalten, indem sie ihn auf armenische Interessen hin abstimmten – sie behielten den Anschluss von Nagornyy Karabach an Armenien bei, strichen jedoch die Gebiete, die Aserbaidschan im Austausch dafür erhalten hät-

te, und ersetzten sie lediglich mit dem Zugang zu einer Straße nach Nachitschewan. Diese Änderung war für Aserbaidschan inakzeptabel; Alijev wies den Plan bei den Verhandlungen in Key West (2001) zurück. Alijev, der sein ganzes Leben damit zugebracht hatte, seine persönliche Machtbasis in Aserbaidschan zu festigen, starb 2003; sein Nachfolger wurde sein Sohn, Ilham Alijev, dessen Machtbasis kaum über seinen Familienverband hinausreichte. Der ältere Alijev konnte zuversichtlich sein, dass er öffentliche Unruhen überstehen würde, selbst wenn er Zugeständnisse mache; der jüngere konnte das nicht. In der Folge waren weder Aserbaidschan noch Armenien fähig zu einem wirklichen Kompromiss.

Während der dritten Phase seit 2005 kehrte man mit einem kurzen Dokument über „Prinzipien“, das schließlich Ende 2007 in Madrid kodifiziert und den Parteien präsentiert wurde, zurück zu einer abgespeckten Version des „Schritt für Schritt“-Plans. Die Madrider Prinzipien, die den Verhandlungsprozess retten sollten, sahen die Rückgabe einiger besetzter Gebiete vor, dazu Garantien für einen Übergangsschutz für Nagornyy Karabach vor militärischen Handlungen seitens Aserbaidschans und schließlich einen nicht näher definierten „bindenden Ausdruck des Volkswillens“, der über den letztendlichen Status zu entscheiden haben würde. Ein Übereinkommen über diesen Status würde den Weg frei machen für die Rückgabe der verbleibenden besetzten Gebiete.

Dmitrij Medvedev unternahm während seiner Präsidentschaft in Russland (2008–2012) große Anstrengungen, um

zwischen seinen armenischen und aserbaidschanischen Amtskollegen Serzh Sargsyan und Ilham Alijev zu vermitteln. Russland dominierte mittlerweile den Verhandlungsprozess, und zwar mit Zustimmung der Vereinigten Staaten und Frankreichs, die nicht so viel politisches Kapital auf höchster Ebene investieren konnten. Nach 1997 war die Minsker Gruppe ein seltenes Beispiel gelungener Kooperation zwischen Russland und dem Westen, und sie bleibt bis heute die Ausnahme, trotz der Spannungen in der Ukraine, in Syrien und anderen Orten. Dieser Erfolg gründet allerdings zum Teil auch auf der Bereitschaft der Vereinigten Staaten und Frankreichs, seit 2008 Russland innerhalb der Gruppe die Initiative zu überlassen.

Sargsyan und Alijev trafen sich weiterhin, Medvedev zuliebe. Jedoch war in Wirklichkeit keiner der beiden daran interessiert, einen Kompromiss auszuhandeln, der innerhalb der eigenen Bevölkerung für Unruhe sorgen würde. Obwohl Russland sich im Vorfeld eines Gipfeltreffens in Kazan 2011 optimistisch gezeigt hatte – man wollte versuchen, die Präsidenten dazu zu überreden, wenigstens ein Abkommen über einige der Prinzipien zu unterzeichnen –, lehnten Alijev und Sargsyan ab. Die „Formel von Kazan“ (die finale, stark verkürzte Wiederholung der Madrider Prinzipien) wird zwar oft zitiert, wurde jedoch gewissermaßen außer Kraft gesetzt, wobei einige einzelne Punkte nach wie vor relevant sind. Die Minsker Gruppe verfiel in einen Ruhezustand, der von der aserbaidschanischen Offensive 2016 über die armenische Revolution von 2018 bis zu

den Kämpfen im Jahr 2020 anhielt. Während dieser Ereignisse war Russland der wichtigste Vermittler, und sein langfristiges Ziel scheint, wie bereits 1994, noch immer die Entsendung einer russischen Friedenstruppe zu sein.

Somit befinden sich die Beteiligten seit 20 Jahren – seitdem Extremisten die Übereinkunft zwischen Kocharyan und Alijev sabotierten – in „Scheinverhandlungen“, wie es einmal ein russischer Vermittler nannte. Teil dieser Scharade waren die rituellen Schuldzuweisungen an die Minsker Gruppe für die eigene Kompromissunfähigkeit auf allen Seiten. Sie nahm dies hin, wohl wissend, dass man um der Kompromisse wegen, die der Frieden erforderte, diesen Führungs Personen unbedingt politische Deckung geben musste. Indem sie Druck auf die politischen Führungen verhinderte, deckte die Minsker Gruppe allerdings in der Praxis deren Kurs, Friedensbemühungen zu vermeiden. Vermittler können keinen Frieden schließen; die Krieg führenden Parteien müssen es tun. Die Anführer beider Seiten hatten sich jeweils in die Ecke manövriert: Indem sie versprachen, maximalistische Forderungen ohne Kompromisse zu erfüllen, brachten sie ihre Bevölkerungen dazu zu glauben, dass Kompromiss Verrat bedeute. Die politischen Führer passten sich entsprechend an. Anfang 1993 konnte Heidar Alijev, noch im Exil in seiner Geburtsheimat Nachitschewan, dem amerikanischen Botschafter im Vertrauen sagen: „Selbst als wir Karabach noch hatten, gehörte es uns nicht.“ Sein Sohn wiederholt heute nur einen einzigen Slogan, „Karabach ist Aserbaidschan“, und verkündet, dass

Aserbaidschan nun nicht mehr wie einst ein „hohes Maß an Unabhängigkeit“ für die Region anbiete.<sup>8</sup>

Die Bemühungen der OSZE haben noch einen weiteren Aspekt: Im Jahr 1996 ernannte das amtierende Vorsitzland einen persönlichen Repräsentanten, der in der Region anwesend sein sollte, im Gegensatz zu den Ko-Vorsitzenden, die jeweils von Zeit zu Zeit einflogen. Seit 24 Jahren erfüllt Botschafter Andrzej Kasprzyk diese Rolle. In Ermangelung einer Friedenstruppe oder einer dauerhaften Beobachtungsmission führte Kasprzyks Büro die wenigen Überwachungstätigkeiten durch, die überhaupt stattfinden konnten, und leitete kurze Beobachtungsmissionen in einigen wenigen Gebieten auf beiden Seiten der Kontaktlinie. Da diese jedoch im Voraus von beiden Seiten bewilligt werden mussten, waren ihre Erkenntnisse von eingeschränktem Nutzen.

### Politische Auswirkungen der letzten Kampfhandlungen

Die Offensive, die Aserbaidschan im September 2020 begann, war eine Fortsetzung der beiden politischen Strategien, mit denen das Land seit Jahren versuchte, die Tatsachen vor Ort zu verändern: Gebiete zurückgewinnen und gleichzeitig den internationalen Druck auf Armenien konzentrieren. Indem es besetzte Gebiete zurückgewann, konnte Aserbaidschan Armenien seine Verhandlungsmasse für künftige Gespräche entziehen. Durch die militärische Unterstützung der Türkei hatte Aserbaidschan größeren Erfolg als

erwartet. Nachdem sie rasch durch vier Provinzen vorgerückt war, eroberte die aserbaidschanische Armee am 7. November die Bergfestung von Şuşa im Herzen Nagornyy Karabachs zurück, ermöglichte damit den Artilleriebeschuss der Hauptstadt Stepanakert und sperrte den Lachin-Korridor mit der Straße, die Stepanakert mit Armenien verbindet.<sup>9</sup>

Der zweite Hebel in der Strategie Aserbaidschans bestand darin, internationale Druck aufzubauen. Durch die Androhung eines breiteren Krieges und größerer Instabilität nahe den russischen Grenzen hoffte die aserbaidschanische Führung, Russland dazu zu bringen, nachhaltigen Druck auf Armenien auszuüben. Durch den Erfolg der Militärikampagne gelang dies. Beide Strategien wurden durch die Unterstützung der Türkei ermöglicht. Istanbul leistete nicht nur militärische Hilfe, einschließlich der letztlich kampfentscheidenden Bayraktat-TB2-Kampfdrohnen, sondern auch diplomatische Unterstützung, um Alijevs Druck auf Russland zu verstärken.<sup>10</sup> Die Türkei transportierte Söldner von Syrien nach Aserbaidschan und stationierte F-16-Kampfflugzeuge in Ganja; in militärischer Hinsicht hatten diese wenig Bedeutung, aber sie signalisierten Russland unmissverständlich, was passieren könnte, sollte die Situation außer Kontrolle geraten.<sup>11</sup>

Russlands Entgegnung, zusammengefasst in einer Aussage des Außenministers Lavrov vom 14. Oktober,<sup>12</sup> war lediglich ein Angebot, die Situation zwischen den Konfliktparteien einzufrieren, mit dem Versprechen, fünf Provinzen zurückzugeben, in denen Aserbaidschan bereits

schnell vorrückte und die es ohnehin bei nahe erobert hatte, während das Schicksal von Lachin, Kelbajar und Şuşa einer endgültigen politischen Lösung überlassen wurde. Lavrov machte deutlich, dass der Preis hierfür die Entsendung russischer Friedenstruppen war.

Aserbaidschan hatte seit mittlerweile 25 Jahren russische Friedenstruppen abgelehnt. Die Entsendung eines Kontingents russischer Friedenstruppen würde das Regime in Nagornyy Karabach an der Macht erhalten und den Konflikt für eine weitere Generation einfrieren. Der Vorteil, den Aserbaidschan durch die volle Unterstützung durch die Türkei gewann, wäre hinfällig geworden, genauso wie das moderne Waffenarsenal, das den Erfolg gebracht hatte. Alijev würdigte Lavrovs Angebot nicht einmal einer Antwort. Die Verhandlungen, die nacheinander von Russland, Frankreich und den USA betreut wurden, führten zu „humanitären“ Waffenstillständen, die manchmal innerhalb von Minuten zusammenbrachen, während Aserbaidschan seine Offensive vorantrieb. Alijev wischte internationale Bedenken beiseite, indem er behauptete, er setze lediglich die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats um, die 1993 verabschiedet worden waren, als Armenien mit seinen Offensiven große Teile Aserbaidschans eingenommen und die Bevölkerungen vertrieben hatte.<sup>13</sup>

*Armenien und Nagornyy Karabach*, die über Jahre hinweg den Ausbau der militärischen Fähigkeiten Aserbaidschans ignoriert hatten, fanden keine wirkungsvolle Antwort auf den schnellen Vormarsch Aserbaidschans. Premierminister Pashinyan appellierte an Putin um Hilfe,

erhielt aber am 31. Oktober eine kühle Antwort, nicht von Putin selbst, sondern in einer Erklärung des russischen Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, welche die übliche Antwort wiederholte, dass Russland im Falle eines direkten Angriffs auf Armenien seinen zugesicherten Verpflichtungen gemäß dem Vertrag über kollektive Sicherheit nachkommen werde. Inzwischen forderte Russland alle Beteiligten des Konflikts dazu auf, den Waffenstillstand einzuhalten, den sie am 10. Oktober in Moskau vereinbart hatten.<sup>14</sup> Damit wurde Russland wieder einmal mit dem wiederkehrenden Dilemma im Südkaukasus konfrontiert: Es wollte ein Gleichgewicht zwischen Armenien und Aserbaidschan finden, seinen Einfluss auf beide Staaten erhalten und gleichzeitig eine Destabilisierung durch eine der beiden Parteien minimieren.

Russland erscheint nicht gewillt, Pashinyan zu unterstützen, der in den russischen Medien als Anführer einer „Farbenrevolution“ unbeliebt ist. Als er an die Macht kam, versuchte Pashinyan, Putin zu versichern, dass er „Demokratie als einen festen Glauben betrachte, und nicht als geopolitische Orientierung“.<sup>15</sup> Obwohl diese Differenzierung Putin möglicherweise nicht beschwichtigte, scheint es schwer vorstellbar, dass das Missfallen eines einzigen Anführers die seit Generationen bestehende russisch-armenische Allianz beenden könnte. Wahrscheinlicher ist, dass Putin einen weitaus größeren Erfolg in Reichweite glaubte: durch Zugeständnisse an Aliyev bei einigen seiner Kriegsziele eine strategische Partnerschaft mit Aserbaidschan zu schmieden. Wenn dadurch Nagornyy

Karabachs Hoffnungen auf eine Vereinigung mit Armenien oder auf Unabhängigkeit zerschlagen werden könnten, käme Armenien in eine Zwickmühle. Seine Sicherheit wäre weiterhin abhängig von Russland, wie das militärische Abenteuer der Türkei in Aserbaidschan gerade im rechten Moment demonstrierte. Putin hatte bereits einen Präzedenzfall geschaffen: Im Jahr 2003 war er bereit, seine Klienten in Transnistrien zu opfern, als Moldawien Russland im Rahmen des Kozak-Memorandums das Recht auf Truppenstationierung und geopolitische Zusammenarbeit anbot.

Das Engagement der *Türkei* im Krieg um Karabach stellte einen scharfen Bruch mit der Politik in der Vergangenheit dar: Der frühere Präsident Süleyman Demirel pflegte zu sagen, es würde nur Minuten dauern, nach Karabach hineingezogen zu werden, aber Jahre, um wieder herauszukommen. Trotz Spekulationen über Präsident Recep Tayyip Erdoğans „neo-osmanische“ Strategie finden seine scheinbar opportunistischen Interventionen immer dann statt, wenn die Aussicht winkt, den Fußabdruck und den Einfluss der Türkei zu vergrößern. In der türkischen Öffentlichkeit gibt es breite Unterstützung für Aserbaidschan. Armenische Erklärungen im August 2020, die auf eine Wiederbelebung des Vertrags von Sèvres (1920) abzielten, haben Erdoğan wohl dazu veranlasst, zur Tat zu schreiten.<sup>16</sup> Für die Türkei stand ansonsten wenig auf dem Spiel, hatte sie doch bereits direkte Straßen- und Schienenverbindungen nach Armenien, Aserbaidschan und Zentralasien durch Georgien. Die jährlichen Exporte der Türkei nach Armenien in Höhe

von 248 Millionen US-Dollar werden sich vermutlich nicht bemerkenswert erhöhen – und ihr Wegfall würde kaum ins Gewicht fallen.<sup>17</sup>

*Frankreich und die Vereinigten Staaten*, die westlichen Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe, welche die Initiative an Russland abgetreten hatten, versuchten, Waffenstillstände zu vermitteln, taten aber wenig, wenn diese zusammenbrachen. Die Passivität der westlichen Mächte gab sowohl Russland als auch der Türkei mehr Handlungsspielraum.

## Der Waffenstillstand und die Folgezeit

Seit Jahrzehnten hatte sich Aserbaidschan den russischen Forderungen nach einer Friedenstruppe widersetzt. Warum also akzeptierte Alijev am 9. November den russischen Waffenstillstandsplan, der die Entsendung von 1.960 schwer bewaffneten Friedenstruppen vorsah?<sup>18</sup> Vom militärischen Standpunkt aus betrachtet hätte die aserbaidschanische Armee weiter vorstoßen und sowohl Lachin einnehmen können – wodurch Nagornyy Karabach von Armenien abgeschnitten worden wäre – als auch die Hauptstadt Stepanakert. Die Aussicht, weitere 80.000 Armenier\*innen zu Flüchtlingen zu machen, kann Alijev nicht groß abgeschreckt haben, dessen Regierung immer noch 850.000 aserbaidschanische Flüchtlinge und Binnenvertriebene der Kämpfe in den frühen 1990er-Jahren betreuen muss.<sup>19</sup>

Um diese Frage zu beantworten, sollte man zunächst untersuchen, was die Friedenstruppen leisten können. Zum einen

verkörpern sie eine (mindestens) fünfjährige Sicherheitsgarantie für Nagornyy Karabach, unabhängig davon, ob eine Eingang über den Status erzielt wird oder nicht. Zweitens projizieren sie russische Macht in den ganzen Südkaukasus und erfüllen somit ein lang gehegtes Ziel der russischen Regierung. Drittens werden russische Friedenstruppen das Transportwesen zwischen Nagornyy Karabach und Armenien überwachen. Russische Grenzwächter werden den Verkehr zwischen der aserbaidschanischen Exklave Nachitschewan und dem Rest von Aserbaidschan durch die armenische Meghri-Region kontrollieren; sie könnten an der Schienenbrücke über den Fluss Aras bei Julfa in Nachitschewan auch die Zugverbindungen zwischen Armenien und dem Iran kontrollieren. Diese Aufgaben werden den russischen Einfluss auf den Handel und die Wirtschaft in der Region erhöhen.

Warum also stoppte Alijev seine Offensive und stimmte dieser Ausweitung russischer Macht zu? Es ist anzunehmen, dass Putin und möglicherweise auch Erdogan genügend Druck auf ihn ausübten. Möglicherweise hatte Putin auch bereits ein Übereinkommen mit Erdogan getroffen. Es ist wahrscheinlich, dass Putin Alijev Versprechen machte, um seine Zustimmung zu gewinnen. Die Stabilität des Waffenstillstands wird davon abhängen, wie sehr Russland diese geheimen Versprechen und Übereinkünfte erhalten wird, aber es liegt in der Natur der Sache, dass wir diese Frage unmöglich beantworten können. Die Schlussfolgerung liegt nahe, dass bezüglich der Rolle der Türkei Unstimmigkeit herrscht. Alijev

erwartete offensichtlich, dass die Rolle der Türkei derjenigen Russlands gleichgestellt wäre; Russland stellte sich vor, dass die Türkei kleinere technische Hilfestellungen leisten würde.<sup>20</sup> Russland und die Türkei arbeiten noch daran, ihre wie auch immer gearteten Übereinkünfte auszuarbeiten. Russland hat bisher seinen Willen durchgesetzt, aber falls Erdogan den Eindruck bekommt, dass ihm eine angemessene Rolle vorenthalten wird, wird er vermutlich nicht passiv bleiben.

Lavrov hat deutlich gemacht, dass Russland die Zustimmung des UN-Sicherheitsrats suchen wird, was zumindest eine Zustimmung zu einer russischen Friedenstruppe impliziert und Veränderungen in ihrer Zusammensetzung verhindern würde.<sup>21</sup> Seit der Medvedev-Initiative bis 2016, so auch in der „Kazaner Formel“, schien Russland das Prinzip einer multinationalen, neutralen Friedenstruppe unter OSZE-Aufsicht akzeptiert zu haben, wozu auch Obergrenzen für Truppen- und Führungskontingente gehören sollten, um zu verhindern, dass eines der Länder die Rolle der Friedenstruppen zum eigenen Vorteil monopolisieren konnte. Nach der aserbaidschanischen Offensive im April 2016 versuchte Lavrov jedoch, Aserbaidschan und Armenien dazu zu drängen, eine russische Friedenstruppe zu akzeptieren. Bezeichnend für Russlands Prioritäten ist die Tatsache, dass die am detailliertesten ausformulierten Klauseln des heutigen Waffenstillstandsplans diejenigen sind, die die russische bewaffnete Präsenz in der Region regeln und keine friedenserhaltende Rolle für die OSZE vorsehen. Einen potenziellen Effekt könnte die größere Rolle

Russlands, durch die der neue Frontverlauf eingefroren wird, allerdings haben: Während die Minsker Gruppe bislang für die politischen Führer der verfeindeten Lager oft als Sündenbock für das Scheitern der Friedensbemühungen herhalten musste, könnten nun (insbesondere in Aserbaidschan) stattdessen Russland und seine Friedenstruppen diese Rolle übernehmen.

### Verhandlungsaussichten

Das Waffenstillstandsabkommen enthält keine Hinweise auf zukünftige Verhandlungen über den Status von Nagornyy Karabach, wie Alijev in seiner Ansprache an die Nation am 10. November triumphierend feststellte.<sup>22</sup> Ein verkleinertes Nagornyy Karabach ohne Aussicht auf Änderung und ohne jeden Status zu belassen, hieße jedoch letztlich, zukünftige Probleme in Kauf zu nehmen. Aserbaidschan mag noch nicht bereit sein, die Einwohner\*innen von Karabach wieder „mit einem hohen Grad an Autonomie“ aufzunehmen, und Letztere sind womöglich zu verbittert, um etwas mit Aserbaidschan zu tun haben zu wollen. Letztendlich wird jedoch die Wiedereröffnung der Transport- und Handelswege praktische Fragen aufwerfen, die auf dem Verhandlungsweg gelöst werden müssen. Aserbaidschan könnte argumentieren, dass diese Frage nun, nach Beendigung des Krieges mit Armenien, eine innenpolitische Angelegenheit Aserbaidschans sei (mit dem Präzedenzfall der Beendigung des Mandats der OSZE-Hilfsgruppe in Tschetschenien durch Russland, nach-

dem es auf eine militärische Lösung dieses Krieges gedrängt hatte). Russland und andere könnten allerdings auch Druck auf Aserbaidschan ausüben, Verhandlungen unter internationaler Vermittlung aufzunehmen.

Für den Fall, dass solche Verhandlungen stattfinden, hat Russland bereits klargemacht, dass es keine Veränderungen am Verhandlungsformat der Minsker Gruppe zulassen wird.<sup>23</sup> Wie oben erwähnt, dominiert Russland dieses Format seit über einem Jahrzehnt. Russland hat die klare Absicht, diese Vormachtstellung durch die Beibehaltung des Formats zu behaupten. Dieser Vorschlag ist den am häufigsten genannten Alternativen vorzuziehen, wie zum Beispiel, die gegenwärtigen Ko-Vorsitzenden durch andere, nicht näher genannte Länder zu ersetzen, den Armenier\*innen aus Karabach einen eigenen Platz am Verhandlungstisch zuzuweisen oder die Türkei zu einem Ko-Vorsitzenden zu machen. Alle diese Vorschläge würden die Verhandlungen behindern:

- Neue Ko-Vorsitzende müssten schnell viel dazulernen. Die Ko-Vorsitzenden sollten engere Beziehungen zu den anderen Staaten der Minsker Gruppe pflegen, beispielsweise mit der Türkei und Schweden, das im Jahr 2021 den OSZE-Vorsitz innehaben wird. Engere Beziehungen könnten die Transparenz erhöhen, doch eine Machtverschiebung innerhalb der Gruppe ist unwahrscheinlich.
- Die Armenier\*innen in Karabach, deren Anführer von 1998 bis 2018 in Armenien regierten, waren während die-

ser Zeit bei den Verhandlungen gut vertreten. Armenien hat wiederholt gefordert, Nagornyy Karabach müsse als eigene Partei an den Verhandlungen beteiligt werden – nicht, um eine Lösung zu erreichen, sondern um stärkere Argumente für die internationale Anerkennung zu haben und um Armenien nicht in die Situation zu bringen, Kompromisse zurückweisen zu müssen. Bei neuen Verhandlungen könnten die Einwohner\*innen von Karabach entweder Armenien ersetzen (falls die Konfliktparteien akzeptieren, dass es sich um einen internen Disput von internationaler Tragweite handelt) oder sich der armenischen Delegation anschließen (um zu zeigen, dass es sich weiterhin um einen internationalen Konflikt handelt).

- Eine Einbindung der Türkei als Ko-Vorsitzender würde die Atmosphäre vergiften und gäbe den irredentistischen Hardlinern unter der armenischen Diaspora im Westen – deren Vorfahren dem Genozid durch das Osmanische Reich zum Opfer fielen – ein moralisches Veto bezüglich der armenischen Verhandlungspositionen.

Von verschiedener Seite wurde der Vorschlag eingebracht, die Verhandlungen an die Vereinten Nationen zu übergeben, um dem Prozess neuen Schwung zu verleihen. Einige Stolpersteine müssen noch überwunden werden, so etwa der Widerstand einiger Interessenvertreter und die Existenz der vier UN-Sicherheitsrats-Resolutionen, die Aserbaidschan zur Rechtfertigung seines militärischen Eingreifens hinzuzieht. <sup>24</sup> Russland wür-

de in seinen Bemühungen um eine weitere UN-Sicherheitsrats-Resolution gestärkt, welche seine Verlegung von Friedenstruppen rechtfertigen und die russische Präsenz vor Ort nach internationalem Recht zementieren würde. Nichts weist darauf hin, dass die Vereinten Nationen mehr Erfolg dabei hätten, die politischen Führungen von Armenien und Aserbaidschan zu überzeugen als die Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe, deren Staaten ausnahmslos ständige Mitglieder des Sicherheitsrats sind.

Es wurden auch Forderungen laut, die Minsker Konferenz (mit Beteiligung aller Mitglieder der Minsker Gruppe) einzuberufen, die ursprünglich für 1992 vorgesehen war, die jedoch nach etlichen Einwänden von beiden Seiten blockiert wurde. Die Unfähigkeit, die Konferenz einzuberufen, war die Ursache für die gegenwärtige Konstellation mit den Ko-Vorsitzenden. Allgemein wird angenommen, dass die Einberufung der Konferenz nur dann Sinn machen würde, wenn dort ein Text verabschiedet würde, an dem die Beteiligten bereits bedeutenden Fortschritt erreicht hätten, und wenn sie auch Anlass für eine Geberkonferenz zur Stärkung der Stabilität in der Folge des Konflikte sein könnte. Würde die Konferenz zu früh einberufen, wäre eine Fortsetzung der unproduktiven gegenseitigen Schuldzuweisungen zu erwarten, die bereits im Ständigen Rat der OSZE zu beobachten sind. Ein weiterer seit Jahren vorgebrachter Vorschlag ist eine Anerkennung der Unabhängigkeit von Nagornyy Karabach durch Armenien. Dieser Schritt könnte die Moral auf der armenischen Seite

schwächen, doch davon abgesehen wäre es eine Geste ohne Konsequenzen.<sup>25</sup>

### Die Zukunft der Minsker Gruppe

Zum Schluss zeichnet sich eine mögliche Rolle für die Minsker Gruppe der OSZE in dem Waffenstillstand ab, der durch Russland ausgehandelt wurde, und zwar in den Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) zwischen den Konfliktparteien, über den zukünftigen Status von Nagornyy Karabach, und über die Bestandteile eines regionalen Friedensabkommens.

Am Anfang der VSBM muss die Aufgabe stehen, die Region für die gegenwärtigen Einwohner\*innen sicher zu machen und die Rückkehr der Vertriebenen zu ermöglichen. Weder die USA noch die EU werden voraussichtlich große Truppenkontingente vor Ort stationieren oder Russland, Armenien oder Aserbaidschan Geldmittel ohne Gegenprüfung zur Verfügung stellen. Die OSZE sollte eine Präsenz vor Ort etablieren, um die Projekte auszuhandeln und zu realisieren, die sowohl für die verbleibende als auch für die zurückkehrende Bevölkerung unerlässlich sind. Eine solche Präsenz könnte als Nachfolge oder als Ersatz für das Büro des persönlichen Repräsentanten des Generalsekretärs gestaltet werden. Zu den Aufgaben gehören neben allgemeiner humanitärer Hilfe für den Wiederaufbau von Wohnhäusern und anderen wichtigen Infrastrukturen die folgenden Elemente:

- Minenräumen
- Abzug oder Entflechtung von Truppen und schweren Waffen
- Polizei und Polizeiausbildung
- eine zukünftige Rolle der OSZE bei der militärischen und/oder zivilen Beobachtung des Waffenstillstands
- Einrichtung einer Kommunikationsinfrastruktur für zivile Kontakte zwischen den beiden Seiten, inklusive Zugang zu nachhaltiger Transportinfrastruktur zwischen Armenien und Nagornyy Karabach
- Dialog im Rahmen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, um die humanitären Bedürfnisse der verbleibenden Karabach-Armenier\*innen sowie der zurückkehrenden aserbaidschanischen Binnenflüchtlinge festzustellen
- Schutz und Wiederherstellung des religiösen und kulturellen Erbes in der Region auf beiden Seiten<sup>26</sup>
- Einrichtung von Märkten auf beiden Seiten mit dem Ziel, später von beiden Seiten zugängliche Märkte zu schaffen
- Einrichtung von gemeinsamen Arbeitsgruppen, um die notwendige Zusammenarbeit in den Bereichen Infrastruktur, Gesundheitswesen und Wirtschaft (z.B. Banken) zu gewährleisten, sowie Bemühungen um eine Beschränkung der feindseligen Rhetorik, etwa durch Einbezug der Zivilgesellschaft. Auch wenn die Erfolgsaussichten anfangs dürfzig wirken mögen, leistet jeder noch so kleine Schritt einen Beitrag. Solche Bemühungen könnten irgendwann auf gemeinsa-

me zivilgesellschaftliche Projekte ausgeweitet werden, zum Beispiel für Nachwuchsführungskräfte.

*Verhandlungen über die Zukunft von Nagornyy Karabach* und seiner Einwohner\*innen werden langwierig und schwierig sein. Der Waffenstillstand hat neue Kontaktlinien in Stein gemeißelt. Beide Seiten haben soeben wieder erlebt, dass man mit Waffengewalt die Fakten vor Ort ändern kann, und werden daher eine Weile brauchen, um sich wieder mit dem neuen Gleichgewicht abzufinden. Dies bedeutet jedoch keine Verschnaufpause für die Westmächte in der Minsker Gruppe – wozu neben den USA und Frankreich auch Deutschland, die Türkei und Schweden gehören. Diese müssen zusammenarbeiten, um eine Alternative zum russischen Plan zu entwickeln, da dieser unweigerlich Klauseln enthalten wird, die den russischen Fußabdruck in der Region zementieren. In diesem Zusammenhang besteht die wichtigste Vorbereitung darin, die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerungsgruppen in der Region zur Kenntnis zu nehmen. Entscheidungsträger\*innen aller externen Mächte (inklusive Türkei und Russland) müssen mehr über die Geschichte, die Kultur und die Menschen dieser Länder lernen.

Für eine Normalisierung der Beziehungen ist ein regionales Friedensabkommen erforderlich, und zwar in erster Linie eines zwischen Armenien und Aserbaidschan; und die internationalen Grenzen müssten geöffnet werden, zum Beispiel zwischen der Türkei und Armenien. Mit der Unterzeichnung des Alma-Ata-

Protokolls vom 21. Dezember 1991, das zur Gründung der GUS führte, verpflichteten sich Armenien und Aserbaidschan zusammen mit anderen ehemaligen Sowjetrepubliken zur Anerkennung ihrer gegenseitigen Unabhängigkeit innerhalb der früheren Grenzen der Sowjetunion. Im Karabach-Konflikt waren jedoch zu diesem Zeitpunkt die Kampfhandlungen bereits voll ausgebrochen, und die beiden Staaten einigten sich niemals auf normale Beziehungen oder anerkannte Grenzziehungen. Aserbaidschan betrachtete den Konflikt um Karabach als Aggression Armeniens, und Armenien betrachtete ihn als Aggression Aserbaidschans gegenüber der Bevölkerung von Nagornyy Karabach. Diese Faktoren wurden nach den Interventionen Russlands auf der Krim und in der Ostukraine weiter verkompliziert, da diese Auswirkungen auf die Protokolle von Alma-Ata hatten.

In einem ersten Schritt sollte die Minsker Gruppe versuchen, einen formellen Waffenstillstand entlang der Grenze zwischen Aserbaidschan und Armenien auszuhandeln. Dies ist gerade mit Blick auf die voraussichtliche Rückkehr der aserbaidschanischen Flüchtlinge in ihre ehemaligen Wohnorte in den Provinzen Kelbajar und Lachin von besonderer Bedeutung. Entlang dieser Grenze hat es immer wieder Zusammenstöße gegeben, zuletzt im Juli 2020. Ein Waffenstillstand könnte hier Chancen für eine weitere Verbesserung der Beziehungen schaffen.

Ein regionales Abkommen könnte auch darauf abzielen, die Landgrenze zwischen Armenien und der Türkei ganz zu öffnen. Seit der Sowjetära gab es eine

wöchentliche Zugverbindung zwischen Kars in der Türkei und Leninakan (jetzt Gyumri) auf der armenischen Seite. Im Jahr 1993 merkte die Türkei Gelder vor, die für die Öffnung der Landgrenze für Fahrzeuge und Lastwagen vorgesehen waren. Im März 1993 jedoch entschied sich die Türkei angesichts der Offensive gegen Kelbajar, die teilweise von Armenien aus vorbereitet worden war, den Zugverkehr einzustellen und ihre Pläne für die Straße entlang der Grenze aufzugeben. Weitere Normalisierungsversuche im Jahr 2009 mit Unterstützung der USA stießen auf den Widerstand wichtiger Interessengruppen. Als Kelbajar wieder unter aserbaidschanischer Kontrolle war, verkehrten sich die Ereignisse, die zur Grenzschließung geführt hatten, in ihr Gegenteil. Eine Wiederherstellung der grenzüberschreitenden Kommunikation könnte eine Gelegenheit bieten, die generelle Normalisierung voranzutreiben.

### Fazit

Die neuesten Kriegshandlungen widersprechen der psychologischen Ausgangssituation der vergangenen 26 Jahre: Zum ersten Mal seit dem Waffenstillstand von 1994 erkennen sowohl Baku als auch Eriwan nun, dass man mit militärischer Gewalt tatsächlich politische Ziele erreichen kann. Beide Lager hatten sich an das militärische Patt gewöhnt und passierten ihre Strategien entsprechend an. Militärische Operationen dienten nur der Anschauung statt irgendwelchen strategischen Zielen. Sie waren für ein innenpolitisches oder internationales Publikum

bestimmt, sollten jedoch keine materielle Veränderung vor Ort bewirken. Diese Haltung ist nun unwiderruflich vorbei. Russische Friedenstruppen mögen verhindern können, dass es zu weiteren Gewaltausbrüchen kommt, doch sie können die Erkenntnis auf beiden Seiten nicht rückgängig machen, dass eine Wiederaufnahme der Kämpfe das Gleichgewicht in der Zukunft wieder verschieben könnte.

Es ist daher unerlässlich, dass multilaterale Verhandlungen wieder aufgenommen werden. Verhandlungen, die einseitig – zum Beispiel durch Russland – oder aufgrund geheimer Absprachen – zum Beispiel mit der Türkei – durchgeführt werden, dienen weder den Interessen der beiden Konfliktparteien, noch helfen sie der jeweiligen Bevölkerung. Es ist die Aufgabe der Minsker Gruppe – das heißt, aller Ko-Vorsitzenden mit Unterstützung aller restlichen Mitgliedsstaaten – ihrer Verantwortung gerecht zu werden, Vertrauen und Sicherheit zwischen den Kriegsparteien aufzubauen und gemeinsam neue Pläne zu formulieren und auszuhandeln, um einen gerechten und anhaltenden Frieden für die ganze Region zu schaffen.

## Notizen

- 1 Die Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern der Peer-Review-Gruppe, den Kolleg\*innen in den angeschlossenen Instituten und anderen Kolleg\*innen, mit denen wir unsere Beitragsentwürfe vertrauensvoll geteilt haben und die uns in jeder Phase mit wertvollen Einsichten unterstützt haben.

2 Ein Hinweis zur Terminologie: In Anlehnung an de Waal bezeichnet „Nagornyy Karabach“ das politische Gebiet, das zu Sowjetzeiten „Autonomes Gebiet Bergkarabach“ hieß („Nagorno-Karabakhskaia Avtonomnaya Oblast“, NKAO), heute in Armenien als Artsakh bekannt (Thomas de Waal, *Black Garden*, New York und London: New York University Press, 2003). „Armenien“ bezeichnet die Republik Armenien. „Karabach-Konflikt“ bezeichnet den Konflikt, der 1988 ausbrach, als der Oberste Sowjet der NKAO die sowjetischen Behörden mit einer Petition zum Transfer der NKAO von der Sowjetrepublik Aserbaidschan an die Sowjetrepublik Armenien aufforderte. Aus Platzgründen wurden armenische Ortsnamen transliteriert; bei Ortsnamen in Azeri wurden der Verständlichkeit halber nur die nicht-lateinischen Buchstaben ersetzt. In den Fußnoten verweist „(ÜB)“ darauf, dass ein Titel übersetzt wurde.

- 3 UN-Sicherheitsrats-Resolutionen 822 (30. April 1993), 853 (29. Juli 1993), 874 (14. Oktober 1993) und 884 (12. November 1993).
- 4 Jirair Libaridian, „Why Negotiations Failed“, Armenian Mirror-Spectator, 2 November 2020, <https://mirrorspectator.com/2020/11/02/why-negotiations-failed/>.
- 5 Siehe z.B., Philip Remler, Chained to the Caucasus, IPI, 2016, <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2016/05/1605-Chained-to-the-Caucasus.pdf>.
- 6 „PM addresses the nation“, Office of the Prime Minister of the Republic of Armenia, 12 November 2020, <https://www.primeminister.am/en/statements-and-messages/item/2020/11/12/Nikol-Pashinyan-Speech/>.
- 7 „The step-by-step approach [...] cannot serve as a basis for resolution.“ Robert Kocharyan, in einem undatierten Brief an die Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe, Anfang 1998.

## Die Minsker Gruppe der OSZE: Die Lehren der Vergangenheit und zukünftige Aufgaben

- 8 „Alijev schließt jeglichen Sonderstatus für Nagornyy Karabakh aus“ (ÜB), TASS, 17. November 2020, siehe: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/10023751?noredir=true>.
- 9 Ilham Aliyev, Facebook, November 2020, <https://www.facebook.com/PresidentIlhamAliyev/photos/a.10151996474470315/10164122626875315/>.
- 10 Zum Thema Drohnen: „Seit dem Karabakh-Konflikt sprechen alle von der ‚Drohnen-Revolution‘“ (ÜB), Meduza, 19. November 2020, siehe: <https://meduza.io/feature/2020/11/19/posle-karabahskogo-konflikt-a-vse-govoryat-o-revolyutsii-dr-onov>. Zur diplomatischen Unterstützung: „Erdoğan: Es ist an der Zeit, Nagornyy Karabakh zu lösen“ (ÜB), Deutsche Welle Türkçe, 29. September 2020, siehe: <https://www.dw.com/tr/erdogan-daglik-karabađa-çözüm-vakti-geldi/a-55079318>.
- 11 Kareem Fahim/Isabelle Khurshudyan/Zakaria Zakaria, „Deaths of Syrian mercenaries show how Turkey, Russia could get sucked into Nagorno-Karabakh conflict“, The Washington Post, 14 October 2020, [https://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/azerbaijan-armenia-turkey-nagorno-karabakh/2020/10/13/2cdca1e6-08bf-11eb-8719-0df159d14794\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/azerbaijan-armenia-turkey-nagorno-karabakh/2020/10/13/2cdca1e6-08bf-11eb-8719-0df159d14794_story.html).
- 12 „Lavrov verlangte russische Friedenstruppen in Nagornyy Karabakh“ (ÜB), Regnum.ru, 14. Oktober 2020, <https://regnum.ru/news/polit/3089582.html>; „Interview von Außenminister Lavrov mit russischen und ausländischen Medien zu laufenden internationalen Angelegenheiten, Moskau, 12. November 2020“, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, 14. Oktober 2020, [https://www.mid.ru/ru/press\\_service/minister\\_speeches/-/asset\\_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/4381977](https://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/4381977).
- 13 Ilham Aliyev, Facebook, 31. Oktober 2020, <https://www.facebook.com/PresidentIlhamAliyev/photos/a.10151996474470315/315/10164085858605315/>.
- 14 „Erklärung des russischen Ministers für Auswärtige Angelegenheiten zum Appell des Premierministers der Republik Armenien...“ (ÜB), Außenministerium der Russischen Föderation, 31. Oktober 2020, [https://www.mid.ru/ru/press\\_service/spokesman/official\\_statement/-/asset\\_publisher/t2GcdmD8RNlr/content/id/441939](https://www.mid.ru/ru/press_service/spokesman/official_statement/-/asset_publisher/t2GcdmD8RNlr/content/id/441939).
- 15 Mikayel Zolyan, „Can ‘New Armenia’ disentangle democratic change from geopolitics?“, OC Media, 25. Juli 2018, <https://oc-media.org/features/analysis-can-new-armenia-disentangle-democratic-change-from geopolitics/>.
- 16 Jirair Libaridian, „A step, this time a big step, backwards“, Aravot, 1 September 2020, <https://www.aravot-en.am/2020/09/01/263436/?fbclid=IwAR0Fxh9xluqFMXcvLu3JNqtuERdX4Oxca5B5o7EjUrp94tPBABlStLubyg>. Mit dem Vertrag von Sèvres wollten die Siegermächte des Ersten Weltkriegs das Osmanische Reich aufteilen. Der Vertrag wurde nie ratifiziert und wurde aufgrund weiterer Verträge, die von verschiedenen Sèvres-Parteien wie Armenien (Vertrag von Kars, 1921) unterzeichnet wurden, irrelevant. Er wurde durch den Vertrag von Lausanne zwischen der Türkei und den Alliierten ersetzt. Dieser wurde zu einem Gründungsdokument der Türkischen Republik.
- 17 „Armenia“, Observation of Economic Complexity, <https://oec.world/en/profile/country/arm>.
- 18 „Erklärung des Präsidenten der Republik Aserbaidschan, des Premierministers der Republik Armenien und des Präsidenten der Russischen Föderation“ (ÜB). Büro des russischen Präsidenten, 10. November 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/64384>.
- 19 UNHCR, Azerbaijan: Analysis of gaps in the protection of internally displaced persons (IDPs), October 2009, p. 3, <https://www.unhcr.org/4bd7edbd9.pdf>.

- 20 Ilham Aliyev, „Ilham Aliyev und der russische Präsident Vladimir Putin trafen sich per Videokonferenz“ (ÜB), Facebook, 10. November 2020, <https://www.facebook.com/PresidentIlhamAliyev/videos/831550284329696>; Lavrov, 12. November 2020, in der oben (Anm. 12) genannten Mitteilung.
- 21 Lavrov, Pressekonferenz am 12. November 2020, oben zitiert (Anm. 12).
- 22 Ilham Aliyev, „Ilham Aliyevs Rede an die Nation“ (ÜB), Facebook, 10. November 2020, <https://www.facebook.com/PresidentIlhamAliyev/videos/402316387790506>.
- 23 Lavrov, Pressekonferenz am 12. November 2020, oben zitiert (Anm. 12).
- 24 Ilham Aliyev, Facebook, 31. Oktober 2020, <https://www.facebook.com/PresidentIlhamAliyev/photos/a.10151996474470315/10164085858605315/>.
- 25 An einer Pressekonferenz am 17. November 2020 tadelte der russische Präsident Putin Armenien, weil es dem russischen Beispiel im Falle der Krim nicht gefolgt war. Demnach hätte es die Unabhängigkeit Nagornyy Karabachs anerkennen, eine Vereinigung herbeiführen und somit die internationale Gemeinschaft vor vollendete Tatsachen stellen sollen. Jedoch hat ein Großteil der internationalen Gemeinschaft die Handlungen Russlands als Verstöße gegen internationales Recht gebrandmarkt und schmerzhafte Sanktionen verhängt. Die schwächeren Wirtschaft Armeniens hätte diese nur schwerlich überstehen können. „Antworten auf Medienfragen zur Situation in Berg-Karabach“ (ÜB), Büro des russischen Präsidenten, 17. November 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/64431>.
- 26 „Telefongespräch von Außenminister Sergej Lavrov mit dem Außenminister der Republik Aserbaidschan, Jeyhun Bayramov“ (ÜB), russisches Außenministerium, 15. November 2020, [https://www.mid.ru/en/telefonnye-razgovory-ministra/-/asset\\_publisher/KLX3tiYzsCLY/content/id/4434452](https://www.mid.ru/en/telefonnye-razgovory-ministra/-/asset_publisher/KLX3tiYzsCLY/content/id/4434452).

# Ideen für eine bessere militärische Vertrauensbildung in Europa

Benjamin Schaller\*

## Zusammenfassung

Trotz der aktuellen Vertrauenskrise zwischen Russland und dem Westen arbeiten Rüstungskontrollzentren weiterhin konstruktiv zusammen. Dieser Beitrag skizziert, wie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) politischen Spannungen und gewachsenem Misstrauen entgegenwirken können. Gleichzeitig wird jedoch deutlich, dass ihre vertrauensbildende Wirkung häufig auf die Arbeitsebene beschränkt bleibt. In der gegenwärtigen Krise der europäischen Sicherheit sollten Regierungen daher multilaterale Formen der Verifikation schaffen, militärische Kontakte stärken und in Vertrauensbildung auf politisch-strategischer Ebene investieren.

## Schlagworte

OSZE, militärische Sicherheit, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Rüstungskontrolle

*Bitte zitieren als:* Benjamin Schaller, Ideen für eine bessere militärische Vertrauensbildung in Europa, OSCE Insights 7 (Baden-Baden: Nomos, 2021),  
<https://doi.org/10.5771/9783748911630-07>

## Einführung<sup>1</sup>

Die traditionellen OSZE-Mechanismen der Rüstungskontrolle und militärischen Vertrauensbildung, die für die Überwindung der Kluft zwischen Ost und West nach Ende des Kalten Krieges von so zentraler Bedeutung waren, sind nicht zuletzt seit Beginn der Ukraine-Krise von Spannungen zwischen Russland und dem Westen überlagert. Im Jahr 2016 blockierte Russland eine Neuauflage des

Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) mit dem Argument, die NATO-Politik „der anvisierte[n] militärische[n] Einhegung Russlands und die konkreten Schritte des Bündnisses auf militärischem Gebiet mach[t]en es unmöglich, vertrauensbildende Maßnahmen zu vereinbaren.“<sup>2</sup> Im Jahr 2020 verkündete US-Präsident Donald Trump den Rückzug der Vereinigten Staaten aus dem Vertrag über den Offenen Himmel.<sup>3</sup> Da ernsthafte Modernisierungsbemühungen seit vielen Jahren blockiert werden und Differenzen über Verifikationsergebnisse die politische Tagesordnung bestimmen,<sup>4</sup> stellen einige Expert\*innen und politische Entscheidungsträger\*innen

---

\* Dr. Benjamin Schaller  
UiT – The Arctic University of Norway  
Tromsø, Norwegen  
E-Mail: benjamin.schaller@uit.no

inzwischen die Machbarkeit militärischer Vertrauensbildung generell infrage und verurteilen bestehende VSBM als Schönwetterinstrumente.

Diese Sichtweise wird der militärischen Vertrauensbildung in Europa jedoch nicht gerecht. Das Wiener Dokument und der Vertrag über den Offenen Himmel lieferten beispielsweise zu Beginn der Krise in der Ukraine im Jahr 2014 wertvolle Informationen über die Sicherheitslage vor Ort.<sup>5</sup> Zudem heben sich die vergleichsweise guten Arbeitsbeziehungen zwischen den Rüstungskontrolleinheiten deutlich von den Spannungen zwischen Russland und dem Westen ab.<sup>6</sup> Deshalb lohnt es sich, einen genaueren Blick darauf zu werfen, wie VSBM zu mehr Vertrauen zwischen Rüstungskontrolleinheiten beitragen, und zu diskutieren, inwieweit sich diese positiven Effekte auf die politisch-strategische Ebene übertragen lassen.

### **Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Schwächen eines traditionellen VSBM-Ansatzes**

Rüstungskontrolle und militärische Vertrauensbildung werden in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik häufig auf ein einfaches Paradigma reduziert: „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ (*Доверяй, но проверяй*). Diesem russischen Sprichwort verhalf in den 80er-Jahren der damalige US-Präsident Ronald Reagan während der amerikanisch-sowjetischen Rüstungskontrollverhandlungen zu Bekanntheit.<sup>7</sup> Durch mehr Transparenz und Berechenbarkeit der Streitkräfte,

Ausrüstung und militärischen Aktivitäten in Verbindung mit einem gründlichen und umfassenden Verifikationsregime tragen Rüstungskontrolle und VSBM, so die noch heute weit verbreitete Auffassung, zur Stärkung des Vertrauens zwischen Staaten bei.<sup>8</sup>

Staaten können jedoch Anreize haben, relevante Informationen falsch darzustellen oder zurückzuhalten sowie Erkenntnisse aus Verifikationsmaßnahmen zu diskreditieren, beispielsweise um sich strategische Vorteile zu sichern,<sup>9</sup> Verstöße zu verschleiern oder den diplomatischen Druck auf politische Gegner zu erhöhen und diese auf der internationalen Bühne zu isolieren. Dieses Problem scheint vor allem dann aufzutreten, wenn das Vertrauen zwischen Staaten bereits gering ist. Erschwerend kommt hinzu, dass VSBM, anders als die meisten Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge, in der Regel nicht auf ein besonders umfangreiches und tiefgreifendes Verifikationsregime zurückgreifen können. Während der rechtsverbindliche Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa Bestimmungen für eine umfassende und intrusive Verifikation der darin vorgesehene Abrüstungs- und Rüstungskontrollverpflichtungen enthält,<sup>10</sup> schreibt das politisch verbindliche Wiener Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen nur wenige intrusive Verifikationsmöglichkeiten fest. So sind zum Beispiel nur drei Inspektionen und ein Überprüfungsbesuch pro sechzig jährlich gemeldete Truppenteile möglich.<sup>11</sup> Im Falle Russlands bedeutet dies maximal drei Inspektionen und zwei Überprüfungsbesuche pro Jahr.<sup>12</sup> Hinzu kommt,

dass die Schwellenwerte für Truppen und Waffensysteme, die eine obligatorische Beobachtung größerer militärischer Aktivitäten auslösen würden, angesichts der heutigen militärischen Realität schlichtweg zu hoch sind. Zudem finden OSZE-Teilnehmerstaaten, allen voran Russland, kreative Wege, um eine obligatorische Beobachtung ihrer militärischen Übungen zu vermeiden.<sup>13</sup>

Es ist daher nicht überraschend, dass VSBM in Zeiten zunehmender politischer Spannungen und größerer Misstrauens oft unter erheblichen Druck geraten. Die politischen Debatten zur Modernisierung und Stärkung von VSBM legen den Schwerpunkt bislang eher auf eine Erhöhung der Anzahl der Inspektionen und Überprüfungsbesuche bzw. auf eine Senkung der Schwellenwerte für die Ankündigung und Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten.<sup>14</sup> Obwohl diese Bereiche zweifellos von großer Bedeutung sind, sollten Modernisierungsbemühungen nicht auf gesteigerte Transparenz und Verifikation beschränkt bleiben. Transparenz und Verifikation sind zwar wichtig, um Misstrauen abzubauen, indem sie mögliche Verstöße anderer Staaten frühzeitig aufdecken oder diese gar verhindern, doch kein Verifikationssystem – so intrusiv es auch sein mag – kann absolute Gewissheit liefern, dass die Vorgaben von einem Staat wirklich eingehalten werden.<sup>15</sup> Tatsächlich legen Differenzen über vermeintliche Nichteinhaltungen und die Ergebnisse von Verifikationen den Schluss nahe, dass Verifikationsmaßnahmen in Fällen, in denen das Vertrauen bereits gering ist, sogar den gegenteiligen Effekt haben können. Näm-

lich, wenn sie bestehende negative Wahrnehmungen verstärken und dazu beitragen, dass das Vertrauen in die Verteidigungs- und Sicherheitsbeziehungen noch weiter schwindet. Anders gesagt, setzt die Verifikation, wenn sie noch verbleibende Zweifel ausräumen soll, zumindest ein Mindestmaß an Vertrauen auf beiden Seiten voraus.<sup>16</sup>

### Militärische Vertrauensbildung auf der Implementierungsebene

Um zu verstehen, wie VSBM zu besseren Arbeitsbeziehungen und mehr Vertrauen auf der Implementierungsebene beitragen, soll auf Gordon Allports Bedingungen für konstruktive Intergruppenkontakte zurückgegriffen werden. Seine *Kontakthypothese*<sup>17</sup> dient uns dabei als neuer Rahmen für die Analyse vertrauensbildender Effekte von VSBM in den Interaktionen zwischen Rüstungskontrollinspektoren\*innen. Allport stellt die These auf, dass Kontakte zwischen Gruppen, die (a) den gleichen Status haben, (b) gemeinsame Ziele verfolgen, (c) den Schwerpunkt auf Kooperation legen und (d) von Autoritäten aktiv unterstützt werden, dazu beitragen können, Vorurteile und Spannungen zwischen Mehrheiten- und Minderheitengruppen in der Gesellschaft abzubauen.<sup>18</sup> Diese Bedingungen wurden später durch (e) die Herausbildung *gruppenübergreifender Freundschaften* ergänzt.<sup>19</sup>

Interviews des Autors mit Rüstungskontrollinspektoren\*innen haben die Gültigkeit und Bedeutung dieser Bedingungen für das Verständnis der Funktions-

weise von VSBM auf der Implementierungsebene bestätigt.<sup>20</sup>

Rüstungskontrollinspekteur\*innen haben den gleichen Status, da sie in der Regel nicht nur einen vergleichbaren militärischen Hintergrund teilen, sondern sich auch als Teil einer breiteren „Rüstungskontrollgemeinschaft“ verstehen, in der mehrheitlich Konsens darüber besteht, wie die verschiedenen Dokumente und Verträge vor Ort umzusetzen sind.<sup>21</sup> Diese gemeinsame Identität wird umso stärker empfunden, wenn die Inspekteur\*innen aus derselben Kommandoebene (taktisch, operativ oder strategisch) oder derselben militärischen Teilstreitkraft (Heer, Luftwaffe, Marine) kommen oder ihre Länder bereits im Verteidigungsbereich kooperieren.<sup>22</sup>

Was zweitens die Verfolgung gemeinsamer Ziele betrifft, scheinen sich die Hauptziele des Inspektionsteams und der Vertreter\*innen des Empfangsstaats zunächst recht deutlich zu unterscheiden. Während das Inspektionsteam die Einhaltung der Vorschriften durch den zu inspirierenden Staat überprüfen will, geht es den Vertreter\*innen des Empfangsstaats darum, zwar einerseits die festgeschriebenen Bestimmungen einzuhalten, aber andererseits auch darum, den Zugang des Inspektionsteams zu sensiblen militärischen Informationen umsichtig zu steuern bzw. wo nötig zu beschränken. Gleichzeitig sind sich beide Seiten bewusst, dass das Gastgeberteam von heute das Inspektionsteam von morgen sein wird, was ein erhebliches Maß an Interdependenz erzeugt und die normalerweise freundliche, professionelle und konstruk-

tive Atmosphäre während der Durchführung der VSBM mit erklärt.<sup>23</sup>

Drittens bedingt diese gegenseitige Abhängigkeit ein hohes Maß an Kooperation bei der Umsetzung von VSBM-Vereinbarungen. Diese Kooperation und insbesondere die damit verbundene persönliche Interaktion zwischen Inspektions- und Gastgeberteam gelten unter Rüstungskontrollinspekteur\*innen als wichtigste Elemente der Vertrauensbildung auf der Implementierungsebene. Dieser Effekt wird noch zusätzlich verstärkt, wenn sich die Kooperation auf eine klar formulierte gemeinsame Aufgabe konzentriert, etwa die Durchführung gemeinsamer Beobachtungsflüge im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel oder das Zählen und die Verifikation bestimmter militärischer Ausrüstung im Rahmen eines Überprüfungsbesuchs nach Maßgabe des Wiener Dokuments.<sup>24</sup> Wie ein Rüstungskontrollinspekteur es formulierte: „Sie sollten zählen können. Nicht weil Zählen unbedingt wichtig ist, aber man muss zusammenkommen, um gemeinsam an etwas zu arbeiten.“<sup>25</sup>

Viertens dürfte, so positiv die Beziehungen zwischen den Rüstungskontrollinspekteur\*innen auch sein mögen, die politische Führung und die Unterstützung von Autoritäten auch weiterhin ein entscheidender Faktor bei der Durchführung von VSBM sein. Da die meisten Regierungen ein Interesse daran haben, als vertragstreu wahrgenommen zu werden, können Rüstungskontrollinspekteur\*innen zumindest mit allgemeiner Unterstützung für ihre Arbeit rechnen. Gleichzeitig haben aber ernsthafte Spannungen auf höherer politischer

und militärischer Ebene regelmäßig auch zu schwerwiegenden Störungen bei Rüstungskontroll- und VSBM-Vereinbarungen geführt. Dies kann sich in einer stärkeren Beschränkung des Zugangs und geringeren Kooperation bei Verifikationsmaßnahmen äußern.<sup>26</sup> Im schlimmsten Fall können politische Spannungen sogar einen vollständigen Stillstand bedeuten, wie im Fall des ungelösten politischen Streits zwischen Russland und Georgien, der 2018 dazu führte, dass alle Beobachtungsflüge im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel eingestellt wurden.<sup>27</sup> Während politische Spannungen nach Auffassung von Rüstungskontrollinspekteur\*innen am ehesten in starker politisch geprägten und formalisierten OSZE-Foren, -Ausschüssen und -Gremien auftreten, beschreiben sie die Gesamtatmosphäre bei Überprüfungsbesuchen, Inspektionen und Beobachtungen interessanterweise weiterhin als „freundlich“ und „professionell“.<sup>28</sup> Mehrere Rüstungskontrollinspekteur\*innen betonen, dass sie im Umgang mit ihren Kolleg\*innen aus anderen Ländern ausdrücklich davon absehen, schwierige politische Fragen zu diskutieren und sich stattdessen auf die militärisch-technischen Aspekte ihrer Arbeit konzentrieren.<sup>29</sup>

Schließlich scheinen berufliche Begegnungen und insbesondere die soziale Interaktion bei Abendessen, Empfängen und Fahrten zu Verifikationsmaßnahmen im Rahmen von VSBM für die Entwicklung professioneller *gruppenübergreifender Freundschaften* besonders förderlich zu sein. Dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass die internationale Rüstungskontrollgemeinschaft relativ klein ist und

die meisten Inspekteur\*innen recht lange in ihren jeweiligen Positionen verbleiben. So können stärkere persönliche Beziehungen und Netzwerke entstehen, die wiederum zur Lösung kleinerer Probleme auf Arbeitsebene genutzt werden können, noch bevor diese die höhere politische und militärische Ebene erreichen.<sup>30</sup>

### Militärische Vertrauensbildung in Europa neu denken

Nach Ende des Kalten Krieges konnte die militärische Vertrauensbildung in Europa ihre stabilisierende Rolle in Zeiten politischer Spannungen und wachsenden Misstrauens zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten nur schwer behaupten. Ein besseres Verständnis dessen, wie VSBM zur Stärkung des Vertrauens zwischen Rüstungskontrollinspekteur\*innen beitragen, wird zwar die festgefahrenen politische Situation nicht auflösen können, die seit Langem die Diskussionen über Rüstungskontrolle und VSBM in Europa bestimmt, es eröffnet jedoch neue Perspektiven und offenbart, wie unzulänglich die Einschätzung bestehender VSBM als Schönwetterinstrumente ist und welche Nachteile ein reiner „Vertrauen durch Verifikation“-Ansatz birgt. Es gibt vier Möglichkeiten, um die Wirkung von VSBM in Zeiten zunehmender Spannungen zu verstärken.

Erstens: Während eine Erhöhung der Verifikationsquoten und die Senkung der Schwellenwerte für die Beobachtung militärischer Aktivitäten wichtig sind, um den Interpretationsspielraum innerhalb bestehender Verifikationsmaßnahmen zu

reduzieren, verdienen auch multilaterale Ansätze mehr Aufmerksamkeit. So sollten häufiger multinationale Verifikationsteams gebildet oder z.B. die Rolle der OSZE bei der Verifikation gestärkt werden.<sup>31</sup> Diese Ansätze bieten mehrere Vorteile gegenüber den derzeitigen Verifikationsverfahren. Einerseits ermöglichen sie durch ihren multilateralen Charakter eine objektivere Informationsgewinnung als rein zwischenstaatliche Verifikationsmaßnahmen, was insbesondere in gerade erst entstehenden Krisensituatiosn, in denen zügig und angemessen reagiert werden muss, besonders wichtig ist.<sup>32</sup> Auf der anderen Seite profitiert die multilaterale Verifikation von den zusätzlichen Ergebnissen der Vertrauensbildung, die durch die direkte Zusammenarbeit der einzelnen Inspekteur\*innen innerhalb der multinationalen Verifikationssteams erzielt werden.<sup>33</sup>

Zweitens: Da Verifikationsmaßnahmen ein Mindestmaß an Vertrauen voraussetzen und angesichts wachsender Spannungen zwischen Staaten oft unter Druck geraten, sollten Regierungen ihre Anstrengungen verstärken, um auf der Implementierungsebene noch besser zusammenzuarbeiten. Es sollte also nicht nur um die Verifikation der Einhaltung von Bestimmungen gehen, sondern insbesondere auch darum, die Anzahl persönlicher Begegnungen und Interaktionen zwischen Rüstungskontrolleinheiten zu erhöhen. Im Idealfall findet eine solche Interaktion im Rahmen einer klar definierten und begrenzten militärischen Aufgabe statt, die enge Zusammenarbeit fördert und es den Beteiligten ermöglicht, allzu schwierige und kontroverse

politische Diskussionen zu vermeiden. Wie bereits erwähnt, ist der Vertrag über den Offenen Himmel, in dessen Rahmen Luftwaffenoffizier\*innen aus verschiedenen Ländern zu gemeinsamen Beobachtungsflügen zusammenkommen, ein gutes Beispiel für diese Art der vertrauensbildenden Interaktion. Ähnliche Effekte ließen sich auch durch die verschiedenen Optionen für militärische Kontakte erzielen, wie sie in Kapitel IV des Wiener Dokuments vorgeschlagen werden. Zu ihnen gehören gegenseitige Besuche und der Austausch zwischen Offizier\*innen und Truppenteilen, die Teilnahme an gemeinsamen Seminaren, Lehrgängen und Sprachkursen sowie die Durchführung gemeinsamer militärischer Übungen und Ausbildungsmaßnahmen.<sup>34</sup> Solche Elemente sind zwar schon jetzt Bestandteil vieler VSBM-Vereinbarungen und werden von einigen OSZE-Teilnehmerstaaten durchgeführt, doch in Zeiten politischer Spannungen sollten sie noch häufiger und gezielter zum Einsatz kommen.

Drittens: Da sich die Effekte von VSBM derzeit weitgehend auf eine kleine Gruppe von Praktiker\*innen auf der Implementierungsebene beschränken, sollten Regierungen künftig vermehrt auch Offizier\*innen aus anderen Teiltbereichen und von verschiedenen Kommandoebenen in VSBM einbeziehen. Da viele Rüstungskontrollabkommen komplex und wie der Aufbau tiefgehender Vertrauensbeziehungen neben Fachwissen auch viel Zeit erfordern, wäre es beispielsweise überlegenswert, zumindest vereinzelt Rüstungskontrollinspekteur\*innen im Rahmen längerer, aber regelmäßiger

Rotationszyklen (z.B. alle fünf bis zehn Jahre) nicht nur in der Implementierungs-, sondern auch in der konzeptuellen und der politisch-ministeriellen Ebene von VSBM und Rüstungskontrolle einzusetzen. Eine größere Wirkung von VSBM auf nationaler Ebene ließe sich auch dadurch erreichen, dass regelmäßig Offizier\*innen aus anderen Teilen der Streitkräfte, aber auch Referent\*innen aus Verteidigungs- und Außenministerien in die Durchführung von Verifikationsmaßnahmen einbezogen werden. Während einige kleinere Länder, wie etwa Norwegen und Schweden, schon jetzt auf ein System von sogenannten Teilzeitkräften setzen (hier jedoch hauptsächlich aufgrund geringeren Personals),<sup>35</sup> könnte ein solcher Ansatz auch die vertrauensbildenden Effekte von VSBM über ein breiteres Spektrum von Bereichen und Akteur\*innen der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik verbreiten.

Und schließlich: Obwohl es sich lohnt, VSBM zu stärken und gut funktionierende Beziehungen zwischen den Rüstungskontrolleinheiten zu pflegen, darf ihre Wirkung bei der Überwindung gegenwärtiger politischer und militärischer Spannungen zwischen Russland und dem Westen nicht überbewertet werden. Da die gegenwärtige Krise tiefliegende Wurzeln hat, ist es für beide Seiten wichtig, sich auch auf höherer politischer und militärischer Ebene gezielter um Vertrauensbildung zu bemühen. Ausgehend von den Erfahrungen auf der Implementierungsebene sollten solche Bemühungen idealerweise Themen von gemeinsamem Interesse in den Blick nehmen, ein hohes Maß an Interdependenz

schaffen und sicherstellen, dass die Zusammenarbeit auf Augenhöhe stattfinden kann. Beispiele für Formate, die diese Anforderungen erfüllen, sind die im Wiener Dokument vorgesehenen OSZE-Seminare zur Militärdoktrin auf hoher Ebene<sup>36</sup> und Besuche zu Studienzwecken zur besseren Kenntnis der Verfahren der nationalen Verteidigungsplanung,<sup>37</sup> aber auch verschiedene Hotline-Vereinbarungen und die kürzlich wieder aufgenommenen hochrangigen Treffen der Deutsch-Russischen Hohen Arbeitsgruppe für Sicherheitspolitik<sup>38</sup> oder des norwegischen und des russischen Verteidigungsministeriums.<sup>39</sup> Solche Gespräche sollten nicht als die Wiederaufnahme normaler Beziehungen (*business as usual*) missverstanden werden. Sie ermöglichen einen offenen Austausch über grundlegende Differenzen zwischen Russland und dem Westen und ihre Ursachen, z.B. die Konflikte in der Ukraine und in Syrien, die nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle, der Atomdeal mit dem Iran und der Kampf gegen den Terrorismus.<sup>40</sup> Auf multilateraler Ebene könnte ein ähnlicher Austausch auch im Rahmen des Strukturierten Dialogs der OSZE stattfinden, der einen informellen Austausch zwischen Regierungsvertreter\*innen und Expert\*innen zu aktuellen und künftigen Herausforderungen sowie Sicherheitsrisiken im OSZE-Raum vorsieht (z.B. Rüstungskontrolle, Bedrohungswahrnehmung, militärische Übungen und Zwischenfälle)<sup>41</sup> oder im Rahmen des NATO-Russland-Rates.<sup>42</sup>

## Empfehlungen

Vor dem Hintergrund einer tiefen Vertrauenskrise zwischen Russland und dem Westen werden VSBM zunehmend als bloße Schönwetterinstrumente kritisiert. Doch diese Einschätzung wird den gut funktionierenden Arbeitsbeziehungen zwischen den Rüstungskontrollinheiten nicht gerecht. Das Problem ist also nicht eine grundsätzliche Dysfunktionalität von VSBM, sondern dass diese nicht auf hochrangige Entscheidungsträger ausgerichtet sind.

Während konstruktive Beziehungen zwischen Rüstungskontrolleinheiten allein die Krise zwischen Russland und dem Westen nicht auflösen können, ermöglicht die Anwendung eines sozialpsychologischen Analyserahmens ein besseres Verständnis dafür, wie VSBM dazu beitragen, das Vertrauen zwischen Rüstungskontrollinspekteur\*innen zu verbessern. Zudem lassen sich dadurch alternative Herangehensweisen zur Stärkung der Rolle und Wirkung von VSBM in Zeiten zunehmender politischer Spannungen identifizieren. Ausgehend davon, dass konstruktive Interaktionen vor allem unter Bedingungen stattfinden, in denen die teilnehmenden Gruppen (a) den *gleichen Status* haben, (b) *gemeinsame Ziele* verfolgen, (c) den Schwerpunkt auf *Kooperation* legen, (d) von Autoritäten aktiv unterstützt werden und (e) die Herausbildung *gruppenübergreifender Freundschaften* ermöglichen, sollten in Diskussionen über die Zukunft von VSBM folgende Themen verstärkt in den Vordergrund rücken:

- *Multilaterale Verifikation.* Neben der Stärkung der Verifikation und der Verringerung des Interpretationsspielraums durch höhere Verifikationsquoten, niedrigere Schwellenwerte und ein strengeres Verifikationsregime sollten Regierungen vermehrt auf multilaterale Verifikationsansätze setzen. Diese bieten nicht nur eine objektivere Informationsquelle in Krisenzeiten, sondern schaffen auch zusätzliches Vertrauen unter Verifikationsteams. Eine derartige multilaterale Verifikation ließe sich erreichen, indem in nationalen Verifikationsteams verstärkt Gastinspektor\*innen zum Einsatz kämen oder die OSZE eine wichtigere Rolle bei der Verifikation erhielte.
- *Stärkung der militärischen Kontakte.* Da Verifikation zumindest ein Mindestmaß an Vertrauen voraussetzt, um ihr stabilisierendes und vertrauensbildendes Potenzial zu entfalten, sollten Regierungen noch mehr in die Erhaltung und Stärkung konstruktiver Arbeitsbeziehungen auf der Implementierungsebene investieren. Dafür müssten die Anzahl der Interaktionen erhöht und insbesondere Formen der Zusammenarbeit gefördert werden, die sich auf eine klar umrissene und begrenzte militärische Aufgabe konzentrieren, ein hohes Maß an Kooperation fördern und es ermöglichen, schwierige politische Diskussionen zu vermeiden. Hierzu sollten insbesondere die in Kapitel IV des Wiener Dokuments vorgeschlagenen Möglichkeiten zur Intensivierung mi-

- litärischer Kontakte mehr politische Aufmerksamkeit erhalten.
- *Rotationszyklen für Verifikationspersonal.* Um sicherzustellen, dass die positiven Erfahrungen und vertrauensbildenden Effekte von VSBM nicht auf eine kleine Gruppe von Rüstungskontrollexpert\*innen beschränkt bleiben, sollten Regierungen vereinzelt Rüstungskontrollinspekteur\*innen im Rahmen längerer, aber regelmäßiger Rotationszyklen (z.B. fünf bis zehn Jahre) einsetzen. Um dennoch weiter von deren Erfahrungen und Fachwissen zu profitieren, könnte eine solche Rotation beispielsweise zwischen der Implementierungs-, der konzeptionellen und der politisch-ministeriellen Ebene von VSBM und Rüstungskontrolle stattfinden.
  - *Nationale Gastinspektor\*innen und Teilzeitkräfte.* Darüber hinaus könnten Regierungen Offizier\*innen aus verschiedenen Teilen der Streitkräfte und Referent\*innen aus Verteidigungs- und Außenministerien regelmäßiger in ihre jeweiligen Verifikationsteams einbeziehen. Dies würde einem breiteren Spektrum von Praktiker\*innen auf nationaler Ebene Zugang zu den positiven Erfahrungen im Umgang mit VSBM ermöglichen. Dem Beispiel einiger kleinerer Länder folgend könnten außerdem Offizier\*innen aus anderen Bereichen der Streitkräfte als Teilzeitkräfte in der Rüstungskontrolle zum Einsatz kommen.
  - *Vertrauensbildung auf politischer und strategischer Ebene.* Da die Wurzeln der gegenwärtigen Spannungen zwischen Russland und dem Westen viel tie-

fer reichen, als dass bisherige VSBM hier wirksam ansetzen könnten, ist es für beide Seiten wichtig, sich auch auf höherer politischer und militärischer Ebene gezielter um Vertrauensbildung zu bemühen. Im Idealfall stehen dabei gemeinsame Interessen, Interdependenzen und Bereiche, in denen Interaktion auf Augenhöhe stattfinden kann, im Mittelpunkt. Wichtige Beispiele hierfür sind die im Wiener Dokument vorgesehenen Seminare zur Militärdoktrin auf hoher Ebene sowie verschiedene Hotline-Vereinbarungen und bilaterale Formate wie die kürzlich wieder aufgenommenen hochrangigen Treffen der Deutsch-Russischen Hohen Arbeitsgruppe für Sicherheitspolitik sowie des norwegischen und des russischen Verteidigungsministeriums. Solche Bemühungen sollten nicht als einfache Rückkehr zu *business as usual* missverstanden werden. Sie ebnen vielmehr den Weg für eine offene Diskussion über die Ursachen von Spannungen zwischen Russland und dem Westen. Auf multilateraler Ebene könnte ein solcher Austausch auch im Rahmen des Strukturierten Dialogs der OSZE oder im Rahmen des NATO-Russland-Rates stattfinden.

Die Erwartungen an die oben genannten Verbesserungsvorschläge und die möglichen positiven Effekte von VSBM in Zeiten wachsender Spannungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten dürfen allerdings nicht überzogen sein. Denn so lange Russland und der Westen nicht in der Lage sind, sich über die Grundlage

ihrer sicherheitspolitischen Beziehungen zu einigen, kann weder von konstruktiven militärischen Kontakten und Dialogen noch von zusätzlicher militärischer Transparenz und Verifikation erwartet werden, die tiefen politischen und strategischen Gräben zu überbrücken. Gleichwohl sollte es weiterhin ein Ziel der OSZE-Teilnehmerstaaten sein, die bestehenden positiven Beziehungen zwischen den Rüstungskontrolleinheiten im Rahmen ihrer Gespräche zur Zukunft der Rüstungskontrolle und VSBM in Europa weiter zu stärken und um zusätzliche vertrauensbildende Maßnahmen auf politisch-strategischer Ebene zu ergänzen.

## Notizen

- 1 Ich danke beiden anonymen Gutachtern dieses Beitrags für ihre hilfreichen Kommentare.
- 2 Siehe OSZE, Sondersitzung des Forums für Sicherheitskooperation (834. Plenarsitzung), FSC.JOUR/840, 9. November 2016, Anhang 3, <https://www.osce.org/fsc/281341>.
- 3 Siehe Michael R. Pompeo, „On the Treaty on Open Skies“, United States Department of State, 21 May 2020, <https://www.state.gov/on-the-treaty-on-open-skies/>.
- 4 Siehe Tommi Koivula, „Conventional Arms Control in Europe and its Current Challenges“, in: Tommi Koivula/Karolina Simonen (eds.), Arms Control in Europe: Regimes, Trends and Threats, Helsinki: National Defence University, 2017, S. 113–132, S. 120–123; Benjamin Schaller, Trust and Distrust in Defence & Security Politics: A Multi-Level Analysis of the Defence and Security Relations between Norway, Sweden, Canada, and Russia, Doctoral Thesis, UiT – The Arctic University of Norway, 17 June 2020, S. 126–128, <https://hdl.handle.net/10037/18383>.
- 5 Ariana Rowberry, „The Vienna Document, the Open Skies Treaty and the Ukraine Crisis“, Brookings, 10 April 2014, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2014/04/10/the-vienna-document-the-open-skies-treaty-and-the-ukraine-crisis>.
- 6 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 175.
- 7 Martin Klimke/Reinhild Kreis/Christian F. Ostermann, „Introduction“, in: Martin Klimke/Reinhild Kreis/Christian Ostermann (eds.), Trust, but Verify: The Politics of Uncertainty and the Transformation of the Cold War Order, 1969–1991, Palo Alto: Stanford University Press, 2016, 1–14, S. 4.
- 8 Siehe John Borawski, „Confidence-Building Measures: Rescuing Arms Control“, in: The Fletcher Forum of World Affairs 1/1986, 111–131; Richard E. Darilek, „The Theory of Confidence-Building Measures“, in: Joseph E. Nye (ed.), The De-escalation of Nuclear Crises, London: Palgrave Macmillan, 1992, 3–35; Volker Rittberger/Manfred Efinger/Martin Mendler, „Toward an East-West Security Regime: The Case of Confidence- and Security-Building Measures“, in: Journal of Peace Research 1/1990, 55–74; Alan J. Vick, Building Confidence During Peace and War, RAND Corporation, March 1988, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/notes/2009/N2698.pdf>.
- 9 James D. Fearon, „Rationalist Explanations for War“, in: International Organization 3/1995, 379–414, S. 390–401.
- 10 Siehe OSZE, Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, 1990, Inspektionsprotokoll, <https://www.osce.org/library/14087>.
- 11 Siehe OSZE, Wiener Dokument 2011 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, FSC.DOC/1/11, 30. No-

- vember 2011, Abs. 76 und 109, <https://www.osce.org/fsc/86597>.
- 12 Rowberry, a.a.O. (Anm. 5).
- 13 Benjamin Schaller, „Back to the Future? Revisiting Military Confidence-Building in Europe“, in: Sicherheit & Frieden 3/2018, 115–120, S. 116.
- 14 Olivier Schmitt, „The Vienna Document and the Russian challenge to the European Security Architecture“, in: Beatrice Heuser/Tormod Heier/Guillaume Lasconjarias (eds.), Military Exercises: Political Messaging and Strategic Impact, Rome: NATO Defense College, 2018, 269–284, S. 275–277.
- 15 Siehe Jozef Goldblat, Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements, London and Thousand Oaks: SAGE Publications, 2002, S. 309–310; Allan S. Krass, „Verification and Trust in Arms Control“, in: Journal of Peace Research 4/1985, 285–288, S. 286; Deborah Welch Larson, „Trust and Missed Opportunities in International Relations“, in: Political Psychology 3/1997, 701–734, S. 706.
- 16 Welch Larson, a.a.O. (Anm. 15), S. 706; Krass, a.a.O. (Anm. 15), S. 287.
- 17 Gordon W. Allport, The Nature of Prejudice, Cambridge: Addison-Wesley Blackwell, 1954.
- 18 Ebd., S. 281.
- 19 Thomas F. Pettigrew, „Intergroup Contact Theory“, in: Annual Review of Psychology 1998, 65–85, S. 76.
- 20 Schaller, a.a.O. (Anm. 4).
- 21 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 168–169.
- 22 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 186.
- 23 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 169–170.
- 24 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 171.
- 25 Interview des Autors mit einem Rüstungskontrollinspekteur, Februar 2019, zitiert nach Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 171.
- 26 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 174.
- 27 Alexandra Bell/Anthony Wier, „Open Skies Treaty: A quiet legacy under threat“, Arms Control Association, January/February 2019, <https://www.armscontrol.org/act/2019-01/features/open-skies-treaty-quiet-legacy-under-threat>.
- 28 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 172–173.
- 29 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 173.
- 30 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 177–178.
- 31 Benjamin Schaller, „Strengthening the Role of the OSCE in Times of Increased Tensions and Emerging Crisis Situations: The Untapped Potential in European Arms Control“, GCSP Strategic Security Analysis, 5 February 2021, <https://www.gcsp.ch/publications/strengthening-role-osce-times-increased-tensions-and-emerging-crisis-situations>.
- 32 Ebd.
- 33 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 170–171.
- 34 Wiener Dokument 2011, a.a.O. (Anm. 11), Kapitel IV: Kontakte.
- 35 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 178.
- 36 OSZE, a.a.O. (Anm. 11), Abs. 15,7.
- 37 OSZE, a.a.O. (Anm. 11), Abs. 15,8.
- 38 Siehe Auswärtiges Amt, „Gemeinsame Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes und des russischen Außenministeriums zur 13. Plenarsitzung der deutsch-russischen Hohen Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik (HAGS)“, 12. November 2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/hags/2159778>.
- 39 Siehe „Embetsdialog i Russland“, Det Kongelige Forsvarsdepartement, 3. März 2018, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/embetsdialog-i-russland/id2588469/>.
- 40 Auswärtiges Amt, a.a.O. (Anm. 38).
- 41 Siehe „The OSCE Structured Dialogue“, <https://www.osce.org/structured-dialogue>

- 42 Siehe NATO–Russia Council, „About NRC“, 2002, <https://www.nato.int/nrc-website/en/about/index.html>.

# Der Minsker Prozess: Gesellschaftliche Wahrnehmungen des Konfliktes in der Ostukraine

Cécile Druey, Anna Hess, Julia Kaplan, Valentina Cherevatenko\*

## Abstract

Der Minsker Prozess, also die Verhandlungen zur Lösung des Konflikts in der Ostukraine, hat seit seinem Beginn 2014 kaum konkrete Erfolge vorzuweisen. Interviews mit Menschen aus der Ukraine und Russland zeigen, wie die vom Konflikt unmittelbar Betroffenen den Minsker Prozess wahrnehmen. Die vorliegende Analyse legt den Fokus auf den Streit um die Wiederherstellung der Souveränität der Ukraine in den nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten (NGCAs) der Regionen Donezk und Luhansk. Dabei werden zwei Hauptpositionen deutlich: „zuerst die Grenze“ und „zuerst der Status“. Werden die Bedürfnisse und Ängste untersucht, die diesen Positionen zugrunde liegen, lassen sich gemeinsame Interessen herausfiltern. So können schließlich Lösungen entwickelt werden, die für alle Seiten akzeptabel sind.

## Schlagworte

Ukraine, Russland, Donbas, Minsker Prozess, Verhandlungen

*Bitte zitieren als:* Cécile Druey, Anna Hess, Julia Kaplan, Valentina Cherevatenko, Der Minsker Prozess: Gesellschaftliche Wahrnehmungen des Konfliktes in der Ostukraine, OSCE Insights 8 (Baden-Baden: Nomos, 2021), unter: <https://doi.org/10.5771/9783748911630-08>

## Einleitung

Seit 2014 gibt es Versuche zur Konfliktbewältigung im Donbas-Gebiet in der Ostukraine, den sogenannten Minsker Prozess. Er soll die Minsker Vereinbarungen umsetzen, um Frieden und Sicherheit in der Ostukraine wiederherzustellen. Dieses Ziel ist jedoch nach wie vor außer Reichweite. Kern des Problems sind die sehr unterschiedlichen Ansichten über zentrale Bestimmungen auf Seiten der Offiziellen bei den Verhandlungen sowie in der Bevölkerung der vom Konflikt betroffenen Gebiete.

Diese unterschiedlichen gesellschaftlichen Positionen sollen hier aufgezeigt und die damit verbundenen Interessen,

---

\* Dr. Cécile Druey  
Universität Bern, Schweiz  
cecile.druey@hist.unibe.ch

Anna Hess  
Center for Security Studies  
ETH Zürich, Schweiz

Dr. Julia Kaplan  
National Institute for Strategic Studies  
(NISS)  
Kiew, Ukraine

Dr. Valentina Cherevatenko  
Union of the Don Women  
Novocherkassk, Russland

Bedürfnisse und Ängste untersucht werden. Im Mittelpunkt der Analyse steht die Wahrnehmung des offiziellen Friedensprozesses und seiner wichtigsten Bestimmungen. Dabei geht es darum, gemeinsame Interessen aller Beteiligten zu finden, um den Weg zu einem nachhaltigen Frieden freizumachen.

Dieser Beitrag basiert auf einer zwischen 2017 und 2020 durchgeführten Studie<sup>1</sup>, die die Wahrnehmungen des Minsker Prozesses in verschiedenen Regionen der Ukraine, einschließlich der nicht von der Regierung kontrollierten Gebiete (NGCAs) in den Regionen Donezk und Luhansk, sowie in Russland analysierte. Diese Studie zeigte, dass die breitere Gesellschaft zwar aus dem Verhandlungsprozess in Minsk ausgeschlossen war, sich ihre Wahrnehmungen aber im Großen und Ganzen mit den widerstreitenden Positionen deckten, die auch in den Verhandlungen zu beobachten waren. Der vorliegende OSCE Insights-Beitrag analysiert die Interessen, die diesen gesellschaftlichen Wahrnehmungen zugrunde liegen, und identifiziert übereinstimmende Interessen. Eine solche Analyse schafft Raum, um Lösungen zu finden, die für alle Seiten akzeptabel sind, was nicht nur dem offiziellen Friedensprozess zugutekommt, sondern auch alternativen friedensstiftenden Initiativen.

Dieser Beitrag untersucht einen zentralen Aspekt des Minsker Prozesses: die Wiederherstellung der ukrainischen Staatlichkeit in der Ostukraine. Auch für die im Rahmen unserer Studie interviewten Personen gilt dieser Punkt als einer der strittigsten. Hierbei konn-

ten wir zwei Hauptnarrative identifizieren, die wir „zuerst die Grenze“ und „zuerst der Status“ nannten. Eine genauere Untersuchung der Interessen, die diesen sich widersprechenden Narrativen zugrunde liegen, zeigte weitgehend übereinstimmende Ängste und Bedürfnisse von Gesprächspartner\*innen auf verschiedenen Seiten. Die dringendsten Anliegen waren, besonders unter den Interviewten aus der unmittelbaren Nachbarschaft des Konflikts: Entmilitarisierung, physische Sicherheit, sozioökonomische Mobilität und politische Partizipation. Unsere Analyse zeigt, dass die gemäßigten Positionen innerhalb der beiden Hauptnarrative Raum für Kompromiss-Lösungen bieten.

Unsere Untersuchung beruht auf der Harvard-Methode der interessensbasierten Verhandlungen. Ein Schlüsselprinzip dieser Methode ist die Trennung der an einem Konflikt beteiligten Parteien und ihrer Positionen von den zugrunde liegenden Interessen. So erhöht das Verständnis für die Interessen, Bedürfnisse, und Ängste der Parteien die Chancen auf eine für alle Seiten akzeptable Lösung.<sup>2</sup>

Die Daten wurden in 144 qualitativen Interviews gesammelt, die zwischen 2018 und 2019 geführt wurden und alle geografischen Regionen abdeckten, die vom Konflikt im Donbas betroffen waren. Dazu gehören die von der Regierung kontrollierten Gebiete (GCAs) in der Ukraine (in den mittleren, westlichen, östlichen und südlichen Teilen des Landes), die NGCAs (in den Regionen Luhansk und Donezk) und Russland (die an die Ukraine angrenzende Region sowie die mittleren und nördlichen Teile Russ-

lands). Zusätzlich wurden Interviews mit Personen aus zwei nicht-geografischen Kategorien geführt: Binnenvertriebene aus dem Donbas in der Ukraine sowie Flüchtlinge aus dem Donbas in Russland. Letztere erwiesen sich als wertvolle Quelle, da die Positionen, die von Flüchtlingen aus dem Donbas in Russland vertreten werden, oftmals die Meinungen der Bewohner\*innen der NGCAs offener wiedergeben.<sup>3</sup>

## Der Minsker Prozess

Seit seinem Beginn 2014 hat der Konflikt in der Ostukraine über 13.000 Menschenleben gefordert.<sup>4</sup> Die Ukraine beherbergt etwa 1,5 Millionen Binnenflüchtlinge,<sup>5</sup> und mindestens eine Million Flüchtlinge haben den Donbas in Richtung Russland verlassen.<sup>6</sup> Als Ergebnis des Krieges verlor die Ukraine die Kontrolle über ihre Staatsgrenze zu Russland sowie Teile des Donbas, nämlich die selbst ernannten Volksrepubliken Donezk und Luhansk. Eine 472 Kilometer lange Kontaktlinie unterteilt die Region in GCAs und NGCAs.<sup>7</sup> Der Konflikt hat nicht nur die staatliche Souveränität der Ukraine nachhaltig geschwächt, sondern auch massive Schäden an der Infrastruktur hinterlassen. Als Folge davon ist die Wirtschaft zusammengebrochen, und die betroffene Bevölkerung lebt unter schwierigsten humanitären Bedingungen. Die Sicherheitssituation entlang der Kontaktlinie ist nach wie vor instabil. Die Konfliktlinien folgen jedoch nicht geografischen und ideologischen Kriterien, sondern verlaufen mitten durch die Gesellschaft, sodass

sich Familienmitglieder und Freunde oft in verschiedenen Lagern finden.

Internationale Bemühungen um eine Lösung des Konflikts in der Ostukraine gibt es seit 2014, aber die Gewalt ließ erst Ende 2016/Anfang 2017 nach. Gemeinhin werden als Minsker Vereinbarungen drei Dokumente von September 2014 (das Protokoll von Minsk und das Memorandum von Minsk) und Februar 2015 (das Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen) bezeichnet, die von Russland, der Ukraine und Vertretern der NGCAs unterzeichnet wurden, unter der Schirmherrschaft der vier Staats- und Regierungschefs des Normandie-Formats (Deutschland, Frankreich, Russland und die Ukraine). Die Vereinbarungen dienen als Grundlage für Gespräche mit der trilateralen Kontaktgruppe der OSZE (TKG) und ihrer vier thematischen Arbeitsgruppen. Der Minsker Prozess, und hier besonders die TKG, ist das einzige Format, das alle am Konflikt beteiligten Parteien auf offizieller Ebene zusammenbringt. Jedoch gibt es auch sechs Jahre nach Unterzeichnung der Vereinbarungen und trotz der alle zwei Wochen stattfindenden Treffen in Minsk weder einen umfassenden und anhaltenden Waffenstillstand noch eine politische Lösung. Ein entscheidendes Hindernis bei der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen ist nach wie vor die Frage der Sequenzierung. Weitere Hürden sind unter anderem die fehlende Transparenz bei den Abläufen und die kontroverse politische und militärische Rolle Russlands.

## Die Wiederherstellung der ukrainischen Staatlichkeit: Von entgegengesetzten Positionen zu gemeinsamen Interessen?

Wie oben erwähnt ist die Wiederherstellung der ukrainischen Staatlichkeit in der Ostukraine ein Hauptstreitpunkt des Minsker Prozesses. Die ukrainische Regierung besteht darauf, dass zuerst die Kontrolle über die Grenze mit Russland wiederhergestellt werden muss, bevor man über den Status der NGCAs entscheiden kann. Die NGCAs wiederum fordern mit russischer Rückendeckung Autonomie und Sicherheitsgarantien, bevor über eine mögliche Wiedereingliede-

rung der Gebiete in ukrainisches Territorium diskutiert werden kann. Auf den ersten Blick spiegeln die unterschiedlichen Narrative, die wir in unserer Studie ausgemacht haben und deren Ansätze von „zuerst die Grenze“ bis „zuerst der Status“ reichen, die offiziellen Positionen, die zum gegenwärtigen Patt geführt haben. Unsere Untersuchung zeigt jedoch ein weites Spektrum von Positionen. Zwischen den Extremen „harte Reintegration“ und „vollständige Unabhängigkeit“ gibt es auch gemäßigtere Ansichten, die Lösungen ermöglichen (siehe Tabelle 1).

*Tabelle 1: Überblick über Narrative und Positionen*

Narrativ	Position	Zugrunde liegende Ängste/Interessen	Geteilt von (Gruppe von Befragten)
<b>Narrativ I</b> „zuerst die Grenze“: Wiederherstellung ukrainischer Kontrolle hat oberste Priorität	<b>Position 1</b> „Unbedingte Reintegration und Wiederherstellung des Status quo ante“	<b>Angst:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>schleichende Russifizierung der Ukraine</li> </ul> <b>Interesse:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Status quo ante</i> (Ukraine, einschließlich Donbas und Krim)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ukraine (vor allem südliche und zentrale Regionen)</li> <li>Russland (zentrale Regionen)</li> </ul>
	<b>Position 2</b> „Territoriale Integrität und nationales Interesse“	<b>Angst:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sonderstatus der NGCA als Bedrohung des ukrainischen Staats (territoriale Fragmentierung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ukraine (gesamt)</li> <li>Russland (gesamt)</li> </ul>
	<b>Position 3</b> „Sanfte Reintegration und Wiederherstellung der Staatlichkeit“	<b>Interessen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>sozioökonomisches Überleben</li> <li>Wiederherstellung der Staatlichkeit und der Infrastruktur im Konfliktgebiet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ukraine, Gebiete nahe der Konfliktzone (GCAs und NGCAs)</li> <li>Russland (Grenzgebiet)</li> </ul>

Narrativ	Position	Zugrunde liegende Ängste/Interessen	Geteilt von (Gruppe von Befragten)
<b>Narrativ II</b> „zuerst der Status“: Sonderstatus/ Autonomie/ Unabhängigkeit für die NGCAs hat oberste Priorität	<b>Position 4</b> „Unabhängigkeit oder Vereinigung mit Russland“	<b>Ängste:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Isolation</li> <li>• „harte Integration“ als humanitäre Katastrophe für die Bewohner*innen der NGCAs</li> </ul> <b>Interesse:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menschliche Sicherheit in den NGCAs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NGCAs</li> <li>• Flüchtlinge aus dem Donbas in Russland</li> </ul>
	<b>Position 5</b> „Übergangsweise Autonomie und sanfte Unabhängigkeit“	<b>Interessen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menschliche Sicherheit in den NGCAs</li> <li>• Wiederherstellung der Staatlichkeit und der Infrastruktur im Konfliktgebiet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ukraine GCAs (gesamt)</li> <li>• NGCAs</li> <li>• Russland (Grenzgebiet)</li> </ul>

**Narrativ I: Reintegration und „zuerst die Grenze“**

Die Spannung zwischen den beiden Hauptnarrativen „zuerst die Grenze“ und „zuerst der Status“ findet ihre Entsprechung in der Herausforderung, eine Einigung über die Sequenzierung der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zu erreichen. Die Befragten, die „zuerst die Grenze“ befürworten, glauben, dass die Ukraine als Erstes die Kontrolle über die Grenze zu Russland wiedererlangen muss, bevor weitere Schritte erfolgen können.

**Position 1: „Unbedingte Reintegration und Wiederherstellung des Status quo ante“**

„Ich bin nicht für irgendeinen Sonderstatus für diese Gebiete [die NGCAs], außer, dass diese Gebiete strikter Disziplin, Überwachung und Ordnung unterworfen sein sollten. Kurz gesagt, ich will und halte es auch für fair und richtig, dass diese Gebiete bestraft werden.“ (Person aus der Zentralukraine)

Der Ruf nach einer „harten Reintegration“ der NGCAs in ukrainisches Territorium gehört zu den radikaleren Positionen, oft im Verbund mit der Forderung nach Wiederherstellung des territorialen *Status quo ante* (einschließlich der Krim). Diese „harte Reintegration“ beinhaltet für die Befragten die Wiedererlangung der

vollständigen Kontrolle über die Grenze zu Russland, die völlige Schließung derselben und eine militärische Besetzung des Donbas durch ukrainische Streitkräfte. Sozioökonomisch würde dies die Wiederherstellung völliger Kontrolle über die Bevölkerung in den NGCAs bedeuten und deren „(Re-)Ukrainisierung“, wobei oftmals ein Wunsch nach Vergeltung mitschwingt, wie das obige Zitat zeigt. Die Option, den NGCAs auf der Grundlage des Sonderstatusrechts Autonomie zuzugestehen, wie in den Minsker Vereinbarungen diskutiert, wird von diesen Befragten strikt abgelehnt. Befürchtet wird, dass dieser Sonderstatus von Russland – über ein politisches Mitspracherecht der Entscheidungsträger im Donbas – dazu benutzt werden könnte, Druck auf Kiew auszuüben.<sup>8</sup> Im Allgemeinen halten Anhänger\*innen dieser Position die russische Aggression für den wichtigsten, wenn nicht gar einzigen Grund für den Konflikt im Donbas. Sie suchen ihr Heil im populären Motto „Russland raus!“ und glauben, die Entrussifizierung des Donbas sei eine essenzielle Voraussetzung für den Frieden. Interessanterweise wird die Position „harte Reintegration“ und „Russland raus!“ nicht nur von Befragten in den südlichen und in zentralen Regionen der Ukraine vertreten, sondern auch von Befragten in Russland, vor allem in den Regionen, die am weitesten vom unmittelbaren Konfliktgebiet entfernt liegen.

Der Wunsch nach einer militärischen Lösung steht im Gegensatz zu der Sichtweise der Bewohner\*innen der NGCAs und der Flüchtlinge aus dem Donbas in Russland. Er unterscheidet sich auch von

den Meinungen der Befragten nahe der Konfliktzone im von Kiew kontrollierten Teil des Donbas und in Südrussland. Diese argumentieren, dass eine militärische Zurückeroberung des Donbas die Sicherheit und die wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Region bedrohen würde.

Die radikale Position der „harten Reintegration“ lässt sich zum Teil auf einen unzureichenden und falschen Informationsstand zu Inhalt und Abläufen des Minsker Prozesses zurückführen. Mehrere Befragte aus den GCAs und den NGCAs, unter den Donbas-Flüchtlingen und aus Russland geben an, wenige oder keine Informationen zum Friedensprozess zu haben. Und wenn sie diese doch erhalten, dann meist durch informelle Kanäle. Dabei halten sie Blogger und einflussreiche Eliten für besonders vertrauenswürdige Quellen. Dadurch werden Konzepte wie „Sonderstatus“, „Föderalismus“, „Autonomie“, und „Amnestie“ mit Mythen von Gebietsverlusten und schleichender Russifizierung assoziiert. Das Fehlen von Transparenz und verlässlicher Information über die Modalitäten dieser Schlüsselkonzepte hat zu Ängsten und zu einer Verhärtung der Positionen geführt.

#### *Position 2: „Territoriale Integrität und nationales Interesse“*

„[Die Wiederherstellung des Friedens bedeutet] für die Ukraine das Erreichen der vollständigen Kontrolle über die gesamte Staatsgrenze der Ukraine. Ich halte dies für absolut notwendig. Jedes Land hat das Recht

auf Souveränität!“ (Person aus der Zentralukraine)

Diese Position betrachtet die Reintegration eher von einem rechtlichen und institutionellen als von einem ideologischen Standpunkt. Ihre Vertreter\*innen glauben, die NGCAs sollten wieder eingegliedert und die Grenzkontrollen wiederhergestellt werden – entsprechend dem Recht und der Verpflichtung des ukrainischen Staats, die Rechtshoheit über sein gesamtes international anerkanntes Territorium auszuüben.

Der Standpunkt unterscheidet sich vom Ansatz der „harten Integration“ nicht nur durch Nüchternheit, sondern ruft auch weniger Widerspruch hervor. Unter den Befragten aus allen Gruppen, einschließlich Einwohnern\*innen von NGCAs und den sogar noch radikaleren Flüchtlingen im Süden Russlands, herrscht ein breiter Konsens darüber, dass territoriale Integrität und ein intaktes Grenzregime mit Russland im Prinzip positiv zu betrachten seien, da sie die Grundvoraussetzungen für einen funktionsfähigen ukrainischen Staat bilden.

Wenn wir die Position „territoriale Integrität und nationales Interesse“ und den radikaleren Ansatz der „harten Reintegration“ und „Russland raus!“ genauer betrachten, zeigt sich deutlich, dass beiden Positionen ein gemeinsames Hauptinteresse zugrunde liegt: das Bedürfnis nach ukrainischer Souveränität und die Angst vor einer weiteren Zersplitterung des ukrainischen Territoriums. Die Angst vor einer Fragmentierung der ukrainischen Staatsmacht geht Hand in Hand mit der Empörung über

Russlands Anspruch auf eine regionale Vormachtstellung. Der Ruf nach einem Rückzug Russlands und die zögerliche Zustimmung zu lokalen Wahlen und zu einem Sonderstatus für die NGCAs werden durch die Angst vor einer zunehmenden Russifizierung der Ostukraine befeuert. Zudem äußerten einige der Befragten aus Südrussland und dem von Kiew kontrollierten Teil des Donbas Besorgnis über die Geopolitisierung des Konflikts, insbesondere gegen die Instrumentalisierung des Donbas und die Durchlässigkeit seiner Grenze zu Russland. Denn genau diese ermöglicht es Moskau, den Konflikt entsprechend der jeweiligen Haltung Kiews einzufrieren oder zu befeuern.

### *Position 3: „Sanfte Reintegration und Wiederherstellung der Staatlichkeit“*

„[Die Kontrolle der Staatsgrenze durch die Ukraine bedeutet] Kontrolle über die Ein- und Ausreise normaler Bürger\*innen und Besucher\*innen des Landes. Dasselbe gilt für die Beförderung von Gütern. Aber darüber reden sie [die Protokolle von Minsk] nicht, sie reden nur über das Verbot von Nachschub für die bewaffneten Streitkräfte...“ (Person aus der Ostukraine/GCAs im Donbas)

Die Befürworter\*innen einer „sanften Reintegration“ bilden eine der moderateren Gruppen. Sie betonen nicht die Kontrolle oder Schließung der Grenze, sondern deren Wiederherstellung. Die Grenze soll ihre normale Funktion erfüllen, als Teil

einer Wiederherstellung und Konsolidierung ukrainischer Staatlichkeit in den vom Konflikt unmittelbar betroffenen Zonen.

Diese Haltung deckt sich mit der von Johan Galtung formulierten Idee eines „positiven Friedens“. Dieser geht vom Ziel einer Stabilität jenseits rein militärischer Überlegungen aus und berücksichtigt nicht nur unmittelbare Probleme der (physischen) Sicherheit, sondern auch die Grundursachen des Konflikts.<sup>9</sup> Die Befragten aus Gebieten nahe der Konfliktzone auf der ukrainischen Seite sowie in Südrussland betonen die Bedeutung einer „positiven“ staatlichen Präsenz als Grundlage einer erfolgreichen zukünftigen Wiedereingliederung. In ihren Augen beinhaltet dies die Wiederherstellung eines intakten Rechtssystems und einer funktionierenden sozioökonomischen Infrastruktur sowie das Vorhandensein administrativer Strukturen in der gesamten Ukraine, einschließlich der NGCAs. Danach gehört zur Wiederherstellung der ukrainischen Kontrolle über die Grenze nicht nur die Kontrolle über Waffen, sondern auch über die Beförderung von Personen und Gütern. Diese Sichtweise ist besonders verbreitet unter den Befragten aus Gebieten nahe der Konfliktzonen (d.h. aus dem von der Regierung kontrollierten Teil des Donbas, den NGCAs sowie Südrussland). Für sie sind Sicherheit und Mobilität an der ukrainisch-russischen Grenze und an der internen Kontaktlinie in der Ukraine besonders wichtig.

### **Gemeinsame Interessen: Sozioökonomisches Überleben und Mobilität**

Die Bedürfnisse, die den Ansätzen für eine Wiederherstellung der Staatlichkeit und „zuerst die Grenze“ zugrunde liegen, sind mit Sicherheit, dem sozioökonomischen Überleben, Mobilität und einer würdevollen Existenz verknüpft. Viele Befragte aus NGCA-Regionen teilen dieses Interesse an einem „positiven Frieden“ und einer Lösung für das Problem der Wiedereingliederung, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt. Sie äußerten Toleranz oder sogar Unterstützung für die Idee der Wiedereingliederung – unter der Bedingung, dass ihre Sicherheit garantiert und ihre sozioökonomischen Bedürfnisse gedeckt würden.

Die Wiederherstellung einer „positiven“ staatlichen Präsenz der Ukraine im gesamten Donbas ist das zweite gemeinsame Interesse, das von Befragten aus Gruppen beiderseits der Grenze genannt wurde und Kompromismöglichkeiten eröffnet.

### **Narrativ II: Autonomie und „zuerst der Status“**

Die Anhänger\*innen des zweiten Hauptnarrativs, „zuerst der Status“, betrachten die Gewährung eines Sonderstatus für die NGCAs (Unabhängigkeit, Autonomie oder Föderalisierung) mit anschließenden Lokalwahlen als die wichtigste Priorität. Die Gewährung eines solchen Status muss aus ihrer Sicht vor einer Wiederherstellung der Grenzkontrolle erfolgen und

ist die Voraussetzung für weitere Schritte in Richtung Frieden. Wie der Ansatz „zuerst die Grenze“ stellt auch dieses Narrativ keine einheitliche Position mit Bezug auf die potenzielle Wiederherstellung der ukrainischen Staatlichkeit dar. Während einige „zuerst der Status“-Befürworter\*innen auf dem Prinzip „Unabhängigkeit um jeden Preis“ für die NGCAs beharren, sind andere dafür, Lugansk und Donezk nur temporär einen Sonderstatus zu gewähren bevor eine umfassende Lösung gefunden werden kann. Auch hier bieten die moderaten Positionen Raum für die Sondierung von mehrheitsfähigen Lösungen.

#### *Position 4: „Unabhängigkeit oder Vereinigung mit Russland“*

„Das Wort ‚Ukraine‘ bedeutet ‚Tod mit Zöpfen‘ [...]. Ich meine, diese ganzen Verhandlungen sind ein Spiel mit dem Feuer. Macht, was ihr wollt. Erzählt mir im Radio und im Fernsehen, was immer ihr wollt. Mit einem freundlichen Lächeln erwürgt ihr euer eigenes Volk...“ (Donbas-Flüchtling in der Russischen Föderation)

Die Unterstützer der Haltung „Unabhängigkeit um jeden Preis“ betrachten die mögliche Wiedereingliederung und Wiederherstellung der Kontrolle Kiews über die Grenze zu Russland als unmittelbare Bedrohung ihrer Sicherheit. Einige NGCA-Bewohner\*innen sowie die meisten Donbas-Flüchtlinge in Russland meinen, dass „der Krieg an einem Punkt angekommen ist, von dem es kein Zurück

mehr gibt“. Nach sechs Jahren Krieg und Entfremdung sei die maximale Unabhängigkeit von der zentralen Staatsmacht in Kiew die beste Option für die NGCAs. Falls die Unabhängigkeit nicht erreicht werden kann, ist auch eine Eingliederung in den russischen Staat für diese Gruppe eine mögliche Alternative.

Mit anderen Worten: Ebenso wie bei den radikalen Positionen innerhalb des Narrativs „zuerst die Grenze“ geht es bei der Haltung „Unabhängigkeit um jeden Preis“ vor allem um die Rolle Russlands. Die Wahrnehmung Russlands als Garant des Friedens und selbstlose Schutzmacht der lokalen Bevölkerung ist hier verbreitet. Demnach gilt die potenzielle Vereinigung der NGCAs mit Russland als attraktive Alternative zur Wiedervereinigung mit der Ukraine, vor allem zur „harten Wiedereingliederung“.

Die Haltung „Unabhängigkeit um jeden Preis“ entspringt dem unmittelbaren Bedürfnis der Betroffenen nach physischer und sozialer Sicherheit. Die Durchlässigkeit der Grenze zu Russland hat sich während der Kämpfe und der anschließenden Isolation von der Ukraine für die NGCA-Bewohner\*innen als lebenswichtig erwiesen. Diese Befragten fürchten, dass sie zwischen einer abgeriegelten Außengrenze mit Russland und einem restriktiven Kontrollregime an der Kontaktlinie festsitzen könnten, falls keine Lösung für ihren politischen Status gefunden und keine Garantien von Kiew für die Sicherheit des Donbas gegeben werden sollten.

Der Ruf nach voller Unabhängigkeit ist nicht nur durch harte Sicherheitsinteressen, sondern auch durch psychosoziale

Faktoren motiviert. Insbesondere fürchten die Bewohner\*innen der NGCAs und die Donbas-Flüchtlinge in Russland im Falle einer Wiedereingliederung eine „Vergeltung“ der Ukraine. Diese Furcht hat sich durch die psychosozialen Auswirkungen des bewaffneten Konflikts und der jahrelangen Entfremdung zwischen den NGCAs und den GCAs noch weiter verstärkt. Insbesondere die Flüchtlinge aus dem Donbas in Russland, die durch die Kriegserfahrung schwer traumatisiert sind, fürchten, dass der Konflikt wieder aufflammen könnte, falls die Ukraine die volle Kontrolle über die NGCA-Gebiete wiedererlangt. Viele Einwohner\*innen der NGCAs fürchten, mit einer Wiedereingliederung würden sie wegen angeblicher kultureller und linguistischer Unterschiede, die sich auch in ihrer gesellschaftspolitischen Ausrichtung (z.B. pro-Maidan oder anti-Maidan, pro-westlich oder pro-russisch) niederschlagen, von den GCAs als „Bürger zweiter Klasse“ behandelt.

Die Anhänger\*innen dieser Position begründen die Notwendigkeit einer vollen Unabhängigkeit und Trennung vom ukrainischen Staat auch mit sozioökonomischen Argumenten. Der eingeschränkte Waren- und Personenverkehr, der fehlende Zugang zu wirtschaftlichen Möglichkeiten jenseits der Kontaktlinie und das Embargo gegen die NGCAs lassen die Aussichten für eine zukünftige lokale Entwicklung und Zusammenarbeit ungünstig erscheinen. Aus diese Wahrnehmung resultiert der Glaube, dass die einzigen praktikablen Optionen die Unabhängigkeit oder eine Vereinigung mit Russland sind. Auch diese Ängste sind

direkt mit dem Bedürfnis nach Sicherheit und einem menschenwürdigen Leben verknüpft.

Ähnlich wie bei der „harten Wiedereingliederung“ scheint die strikte Haltung „Unabhängigkeit oder Vereinigung mit Russland“ zum Teil auf einem Mangel an Transparenz und Informationen über den Minsker Prozess und seine Bestimmungen zu beruhen. Eine bessere Kommunikationsstrategie würde deshalb allen Beteiligten helfen.<sup>10</sup>

#### *Position 5: „Übergangsweise Autonomie und sanfte Unabhängigkeit“*

„Wenn es dort ein friedliches Leben gibt und fünf bis zehn Jahre vergehen, wird das Thema eines Sonderstatus mit der Zeit verschwinden.“ (Person aus der Zentralukraine)

Am anderen Ende des Spektrums innerhalb der Narratifs „zuerst der Status“ finden sich die Befürworter\*innen der „übergangsweisen Autonomie“, die den Autonomiestatus für die NGCAs als einen wichtigen Schritt in Richtung Frieden sehen. Im Gegensatz zu den Vertreter\*innen der zuvor genannten Haltung der „vollen Unabhängigkeit oder Vereinigung mit Russland“ betrachten sie die Frage jedoch vom Standpunkt des nationalen Interesses der Ukraine. Die Befragten in dieser Gruppe sind insofern moderat, als sie akzeptieren, dass die Kriegserfahrung und jahrelange Entfremdung zwischen GCAs und NGCAs eine neue Realität geschaffen haben. Diese muss ihrer Ansicht nach im Friedensprozess

berücksichtigt werden. Anstatt den Autonomiestatus als endgültige Lösung zu betrachten, verstehen sie ihn jedoch als vorübergehenden Kompromiss, welcher sicherstellen soll, dass die Ukraine „den Donbas nicht verliert“. Diese Befragten sehen die übergangsweise Autonomie, zusammen mit der Wiederherstellung der ukrainischen staatlichen Souveränität in den NGCAs, als einen der erfolgversprechendsten Wege zu einer Friedenslösung.

### ***Gemeinsame Interessen: Eine positive Präsenz des ukrainischen Staats, die den Bedürfnissen der Bevölkerung dient***

Mehrere der oben dargestellten Haltungen lassen zugrunde liegende gemeinsame Interessen erkennen. Die Position der „sanften Unabhängigkeit“ (Position 5) findet sich in den Antworten von Befragten aus allen Teilen der Ukraine wieder. Sie ist wie der Ansatz der „sanften Wiedereingliederung“ eine moderate Haltung, die den Konflikt durch eine positive Präsenz des ukrainischen Staats lösen möchte, um die Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen, das nationale Interesse zu wahren und der zunehmenden Russifizierung des Donbas entgegenzuwirken.

Obwohl sich die Befürwortung der „übergangsweisen Autonomie mit sanfter Unabhängigkeit“ am deutlichsten unter den Befragten aus den GCAs zeigte, scheint sie auch mit den Interessen der Bevölkerung in den NGCAs vereinbar zu sein. Ein Großteil der NGCA-Befragten war nicht strikt dagegen, dass ihr Gebiet

Teil der Ukraine bleiben (oder wieder werden) könnte. Vielmehr waren diese in erster Linie gegen eine „harte Wiedereingliederung“, und zwar aus Furcht vor ukrainischer Vergeltung.

### **Empfehlungen**

Unsere Analyse der zwei wichtigsten Narrative zum Thema der Wiederherstellung ukrainischer Staatlichkeit hat übereinstimmende Interessen aufgedeckt, die Raum für einen potenziellen Dialog schaffen. Den meisten Haltungen liegen Interessen zugrunde, die mit dem Überleben, der Sicherheit, dem sozioökonomischen Wohlergehen und einer menschenwürdigen Existenz verbunden sind. Im folgenden Abschnitt bieten wir Empfehlungen für relevante Zielgruppen mit Bezug auf die von uns identifizierten gemeinsamen Anliegen. Jedoch würde eine detaillierte Ausformulierung konkreter Schritte den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Diese Aufgabe muss von allen Beteiligten übernommen werden, die eine friedliche Lösung des Konflikts in der Ostukraine anstreben.

#### **1) Sicherheit und Überleben**

Vertreter\*innen aller Gruppen nannten Sicherheit und ein Ende der Waffengewalt als Grundvoraussetzungen für ihre Existenz, für das Überleben des Staates und für die Wiederherstellung des Friedens. Die emotional aufgeladenen Hardliner\*innen-Positionen „harte Wiederein-

gliederung“ und „Unabhängigkeit um jeden Preis“ beruhen auf tief sitzenden Empfindungen von Unsicherheit und existenzieller Bedrohung. In den Verhandlungen und Entscheidungen über die Wiederherstellung staatlicher Souveränität in den NGCAs müssen diese Ängste berücksichtigt werden, wenn eine Einigung über die Erneuerung der ukrainischen Staatlichkeit in den NGCAs möglich sein soll.

### ***Empfehlungen***

#### ***a) an die ukrainische Regierung***

Die Wiedereingliederung von NGCA-Einwohner\*innen und rückkehrenden Flüchtlingen aus dem Donbas sollte erleichtert werden, z.B. durch Garantien, dass die Einwohner\*innen der NGCAs in der Ukraine nicht diskriminiert werden.

#### ***b) an die russische Regierung und die De-facto-Behörden in den NGCAs***

Die Entmilitarisierung und die Minenräumung in den NGCAs sollte aktiv unterstützt werden.

#### **2) Wiederherstellung der Staatlichkeit und einer positiven Präsenz des ukrainischen Staates**

Ein weiteres gemeinsames Interesse, das sich vor allem in den moderaten Positionen zeigt, ist die Wiederherstellung

einer positiven Präsenz des ukrainischen Staates in der Region Donbas, die die Rechte der lokalen Bevölkerungen in den NGCAs und GCAs gleichermaßen respektiert und deren Bedürfnisse abdeckt. Den Befragten aus den Grenzregionen der GCAs, aus den NGCAs und aus Russland sind pragmatische Lösungen für Probleme bei der sozioökonomischen Entwicklung, dem Wiederaufbau und der grenzübergreifenden Mobilität wichtig. Viele Interviewte aus den NGCAs (in den Regionen Luhansk und Donezk) zeigten sich offen für die Idee einer „weichen Wiedereingliederung“ auf der Basis eines Autonomiestatus, verbunden mit einer positiven Präsenz des ukrainischen Staates. Mehrere Befragte aus verschiedenen Gruppen sagten, die moderate Befürwortung der „weichen Wiedereingliederung“ in Verbindung mit der Anerkennung einer übergangsweisen Autonomie oder „weicher Unabhängigkeit“ sei ein gemeinsames Interesse, über das weiter diskutiert werden könne.

### ***Empfehlungen***

#### ***a) an die ukrainische Regierung***

Es sollte eine umfassende und kohärente Strategie für den Staatsaufbau und die lokale Entwicklung in den NGCAs erarbeitet werden, um das Vertrauen und die Unterstützung der lokalen Bevölkerung zu gewinnen und eine Wiedereingliederung zu ermöglichen.

Es sollte eine unkomplizierte, sichere und transparente Regelung für den Austausch zwischen den NGCAs und GCAs

an Checkpoints entlang der Kontaktlinie entwickelt werden.

**b) *an die OSZE, die ukrainische Regierung und zivilgesellschaftliche Organisationen***

Zwischen der OSZE und dem Ministerium für die Wiedereingliederung der vorübergehend besetzten Gebiete der Ukraine sowie den zivilgesellschaftlichen Organisationen, die auf Übergangsjustiz, Dialoginitiativen und die lokale Entwicklung der NGCAs spezialisiert sind, sollten Mechanismen für eine Zusammenarbeit entwickelt werden.

**c) *an die russische Regierung und die De-facto-Behörden in den NGCAs***

Die Mobilität der ukrainischen Staatsbürger zwischen NGCAs und GCAs sollte durch Unterstützung einer unkomplizierten, sicheren und transparenten Regelung für den Austausch zwischen den NGCAs und GCAs an Checkpoints entlang der Kontaktlinie erleichtert werden. Die gilt insbesondere für die Wiedereröffnung von Checkpoints und die Eröffnung weiterer Kontrollstellen in der Region Luhansk (bei Schaste und Zolotoe).

**3) Transparenz und Kommunikation**

Mehrere Befragte aus den GCAs, aus den NGCAs, aus der Flüchtlingsbevölkerung und aus Russland haben zu erkennen ge-

geben, dass sie ihre wenigen Informationen zum Inhalt und zu den Abläufen des Minsker Prozesses vor allem aus informellen Kanälen beziehen.

**Empfehlungen**

**a) *an die OSZE sowie die ukrainische und die russische Regierung***

Es sollten Mechanismen für systematische und regelmäßige Kommunikation entwickelt werden, um Informationen über den Minsker Prozess, den Fortschritt der Verhandlungen und die laufenden Bemühungen der TKG mit der Öffentlichkeit, inklusive ukrainischen, russischen, und internationalen Zielgruppen, zu teilen.

**b) *an die ukrainische Regierung***

Es sollte offen und transparent kommuniziert werden, dass der Sonderstatus und die Autonomie der NGCAs Übergangsscharakter haben, wie im Minsker Prozess vorgesehen. Dies würde helfen, gesellschaftliche Spannungen und Polarisierung zu verringern. Kleine und temporäre Schritte sind hierbei erfolgversprechender als eine große Gesamtlösung.

**c) *an die russische Regierung und die De-facto-Behörden in den NGCAs***

Die Einrichtung eines offenen Kommunikationsraums für ukrainische und in-

ternationale Medien in den NGCAs sollte gefördert werden (inklusive Verfügbarkeit von digitalen, analogen und Kabelformaten für ukrainische und internationale Sendungen).

## Notizen

- 1 Die Studie „The Minsk Process as Perceived from Within“, durchgeführt von Forscher\*innen aus vom Konflikt betroffenen Gebieten der Ukraine, Russland und der Schweiz (darunter auch die Autorinnen dieses Beitrags), ist im Rahmen der transnationalen Dialog-Plattform Women’s Initiatives for Peace in Donbas (WIPD) entstanden; mehr Informationen dazu s. Dana Jirouš, „Red lights and diapraxis“, FriEnt Website, TJ Blog, 15 November 2019, [https://www.friend.de/en/blogdata/tj-blog/red-lights-and-diapraxis?fbclid=IwAR03ALYQC59\\_5VNxMpo0UV6VYAAYONDlWwOqbVQU1FR65YsnRrvEl6OhevY](https://www.friend.de/en/blogdata/tj-blog/red-lights-and-diapraxis?fbclid=IwAR03ALYQC59_5VNxMpo0UV6VYAAYONDlWwOqbVQU1FR65YsnRrvEl6OhevY). WIPD danken wir konzeptuelle Unterstützung und Kontakte zu Teilnehmer\*innen aus allen Konfliktparteien. Darüber hinaus wurde das Forschungsteam durch das Center for Governance and Culture an der Universität St. Gallen (Schweiz) konzeptionell und finanziell unterstützt, außerdem durch das Programm „Ukraine Calling“, die Robert-Bosch-Stiftung und das deutsche Auswärtige Amt. Ein herzlicher Dank geht auch an die externen Gutachter\*innen dieses Beitrags für ihre nützlichen Kommentare.
- 2 Roger Fisher/William Ury, Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In, Boston: Houghton Mifflin, 1981.
- 3 Es war nicht das Ziel der Studie, quantitative Informationen zu sammeln oder Mengenverhältnisse zu rekonstruieren. Sie konzentrierte sich vielmehr auf die Analyse der Narrative. Diese Narrative wurden aus thematisch codierten Inter-
- 4 views abgeleitet und dann mit geografisch und demografisch codierten Gruppen von Interviewpartner\*innen verglichen. Die Studie konzentrierte sich auf keine spezielle gesellschaftliche Gruppe und basierte auf freiwilliger Teilnahme. Wahrscheinlich hatten auch aus diesem Grund ca. zwei Drittel der Interviewten eine höhere Ausbildung, waren die meisten im Alter zwischen 35 und 55, und Frauen im Vergleich zu Männern leicht überrepräsentiert (57%).
- 5 Siehe Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, „Report on the human rights situation in Ukraine: 16 November 2019 to 15 February 2020“, Februar 2020, [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/29thReportUkraine\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/29thReportUkraine_EN.pdf).
- 6 Ministry of Social Policy of Ukraine, Official Website, 12. Mai 2020, <https://www.msp.gov.ua/news/18640.html>.
- 7 Maria Litvinova, „Mama posadila menya v poezd v Belgorod, a na sleduyushchiy den' v zdanie vokzala popal snyaryad“ („Meine Mutter setzte mich in einen Zug nach Belgorod, und am nächsten Tag traf eine Granate das Bahnhofsgebäude“), Kommersant, 18. April 2020, <https://www.kommersant.ru/doc/4323849>.
- 8 Letztere werden auch als „Certain Areas of Donetsk and Luhansk Regions“ (CADLRs) bezeichnet.
- 9 Siehe: RFE/RL Ukrainian Service, „Ukrainian lawmakers extend Donbas special status law until end of 2020“, RFE/RL, 12. Dezember 2019, <https://www.rferl.org/a/ukrainian-lawmakers-extend-donbas-special-status-law-until-end-of-2020/30321863.html>.
- 10 Johan Galtung, Peace: Research – Education – Action. Essays in Peace Research I, Copenhagen: Ejlers, 1975.
- 11 Als positives Beispiel ist in diesem Zusammenhang der Blog über laufende Aktivitäten im Minsker Prozess auf der Webseite der ukrainischen Präsidialver-

## Der Minsker Prozess: Gesellschaftliche Wahrnehmungen des Konfliktes in der Ostukraine

waltung zu nennen: „TCG meeting. OSCE noted sustainable regime of silence for 80 days, emphasizing the need for its further observance“, President of

Ukraine Official Website, 14 October 2020, <https://www.president.gov.ua/en/news/zasidannya-tkg-obsye-vidznachila-stalij-rezhim-tishi-vprodov-64589>.



# Vorschläge für eine engere Zusammenarbeit zwischen OSZE und Europarat

Frank Evers, André Härtel, Marietta König\*

## Zusammenfassung

Der Europarat und die OSZE unterstützen beide die Einhaltung von menschenrechtlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Standards sowie die Stabilität in Europa. Beide Organisationen sind damit von der nachlassenden Bereitschaft zur multilateralen Kooperation sowie der zunehmenden Verletzung von Normen betroffen. Dieser Beitrag formuliert Vorschläge für eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der OSZE. Regierungen sollten mehr politische, personelle, und finanzielle Unterstützung leisten. Die Kommunikation auf der politischen Ebene sollte durch eine Stärkung der Europarat-OSZE Koordinierungsgruppe und die Wiederbelebung der "2+2"-Treffen auf Führungsebene intensiviert werden. Weiterhin sollten die externen Büros und Feldoperationen beider Organisationen enger zusammenarbeiten und dafür die nötigen Ressourcen erhalten. Schließlich sollten der Europarat und die OSZE ihre Politik- und Rechtsberatung so weit wie möglich miteinander abstimmen.

## Schlagworte

OSZE, Europarat, Europäische Union, internationale Organisationen, Feldoperationen

Bitte zitieren als: Frank Evers, André Härtel, Marietta König, Vorschläge für eine engere Zusammenarbeit zwischen OSZE und Europarat, OSCE Insights 9 (Baden-Baden: Nomos, 2021), unter: <https://doi.org/10.5771/9783748911630-09>

## Einleitung<sup>1</sup>

Der Europarat (*Council of Europe, CoE*) und die OSZE unterstützen die Einhal-

tung von Menschenrechten, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Europa und können auf eine langjährige Zusammenarbeit zurückblicken. Beide Organisationen sind von der zu-

---

\* Dr. Frank Evers

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

evers@ifsh.de

Dr. André Härtel

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

haertel@ifsh.de

Marietta S. König

Büro der Generalsekretärin, OSZE-Sekretariat

Marietta.Koenig@gmx.de

Bitte beachten: Dieser Beitrag basiert auf den persönlichen Ansichten der Autoren und spiegelt nicht unbedingt die offizielle Position des Europarats, der OSZE oder ihrer Mitglieds- und Teilnehmerstaaten wider.

nehmenden Verletzung von Normen, dem schwindenden Vertrauen in demokratische Institutionen und einer Zunahme der politischen Radikalisierung in ihren Mitglieds- bzw. Teilnehmerstaaten betroffen. Eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der OSZE wäre hilfreich, um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken. Allerdings setzen sich die Mitglieds- und Teilnehmerstaaten trotz wiederholter Diskussionen zu wenig hierfür ein.

Dieser OSCE Insights-Beitrag verfolgt zwei Ziele: den Stand der Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der OSZE zu analysieren und nach Wegen zu suchen, die Kooperation zu intensivieren. Die Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene sollte verbessert und durch mehr Interaktion auf Führungsebene ergänzt werden. Letzteres gilt insbesondere für die Europarat-OSZE-Koordinierungsgruppe, die zu formalisiert ist. Auch eine Wiederbelebung der sog. "2+2"-Treffen auf Führungsebene wäre hilfreich. Das gleiche gilt für eine engere Zusammenarbeit in jenen Ländern, in denen beide Organisationen mit ihren Feldoperationen bzw. externen Büros präsent sind. Wir empfehlen dem Europarat und der OSZE darüber hinaus eine engere Abstimmung ihrer Politik- und Rechtsberatung. Vor allem die größeren EU-Mitgliedsstaaten sollten in beiden Organisationen auf solche Verbesserungen hinwirken.

Für diesen Beitrag wurden zwischen September und Dezember 2017 Interviews mit Vertreter\*innen der beiden Organisationen in Den Haag, Straßburg, Warschau und Wien sowie mehrere Anschlussgespräche im Jahr 2020 geführt.

Auch basiert dieser Beitrag auf der Analyse der Dokumente, die die Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen regeln.

Der erste Abschnitt untersucht den Status Quo der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem Europarat. Der zweite Abschnitt beschreibt die politischen und strukturellen Hindernisse einer engeren Zusammenarbeit. Der dritte und letzte Abschnitt enthält Handlungsempfehlungen für Regierungen und die Exekutivorgane der beiden Organisationen, wie diese Zusammenarbeit vertieft werden könnte.

### Die Interaktion zwischen OSZE und Europarat

Der Europarat und die OSZE fördern bei der Sicherheit und Stabilität in Europa, nehmen diese Aufgabe aber unterschiedlich wahr. Die OSZE ist die weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen (UN) und bietet ein Forum für politische Verhandlungen. Die 57 Teilnehmerstaaten erörtern regelmäßig Sicherheitsfragen im Ständigen Rat und im Forum für Sicherheitskooperation. Die OSZE ist die größte Organisation für Konfliktmanagement in Europa und verfügt auch über ein umfangreiches Netzwerk von Feldoperationen.

Der Europarat zählt 47 Mitgliedsstaaten. Er trägt zur Stabilität in Europa bei, indem er für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eintritt, insbesondere durch die Verabschiedung von eigenen Rechtsnormen sowie die

Mitwirkung bei der Umsetzung internationaler Abkommen und Konventionen. Eine maßgebliche Bedeutung kommt dabei der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, 1950) zu. Aber auch die mehr als 220 anderen Abkommen und internationalen Verträge des Europarats tragen zusammen mit dem umfangreichen Apparat für ihre Umsetzung zum Schutz der Rechte der in den Mitgliedsstaaten lebenden Bürger\*innen bei. Die Rechtsinstrumente des Europarats sowie die normsetzenden politischen Verpflichtungen der OSZE und ihre starke Feldpräsenz ergänzen sich.<sup>2</sup>

Zwar arbeiten beide Organisationen seit langem zusammen. Bei verschiedenen Gelegenheiten haben sie auch den „flexiblen und pragmatischen Charakter“<sup>3</sup> ihrer Zusammenarbeit betont sowie ihre grundlegende Absicht, sich „gegenseitig zu ergänzen und zu stärken“.<sup>4</sup> Die Zusammenarbeit ist insbesondere auf der Arbeitsebene eng. Sie beruht auf Komplementarität, Transparenz, demokratischer Verantwortung und dem gegenseitigen Respekt für Mandat, Mitgliedschaft und Autonomie der jeweils anderen Organisation. Auf Führungsebene behindert eine stark ritualisierte Kommunikation aber ein engeres Zusammenwirken. Spielraum für Verbesserungen gibt es ebenfalls im Feld.

#### Bestehende Kooperationsformate

Flexibilität und Pragmatismus sind die Leitprinzipien der vier Schlüsseldokumente, die die Zusammenarbeit zwischen

dem Europarat und der OSZE regeln. Ziel ist, Dopplungen zu vermeiden und die jeweiligen Stärken bestmöglich zu nutzen.

Dokumente, die die Zusammenarbeit zwischen Europarat und OSZE regeln

1. CoE/OSCE, Relations Between the Council of Europe and the OSCE: Common Catalogue of Co-operation Modalities, SEC.GAL/30/00, 4 April 2000 [OSCE], CoE Secretariat, CM(2000)52, 25 April 2000 [CoE].
2. OSCE, Enhanced Co-operation Between the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) and the Council of Europe (CoE), Permanent Council Decision PC.DEC/637, 2 December 2004.
3. OSCE, Co-operation Between the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) and the Council of Europe, Permanent Council Decision PC.DEC/670, 28 April 2005.
4. CoE/OSCE, Declaration on Co-operation Between the Organization for Security and Co-operation in Europe and the Council of Europe, 17 May 2005.

Diese Dokumente führen eine Reihe von Formaten für Zusammenarbeit auf:

- die gegenseitige Entsendung von Vertreter\*innen zu Sitzungen der Entscheidungsgremien und parlamentarischen Versammlungen sowie die Einrichtung von Verbindungsbüros;

- die Koordinierungsgruppe, die 2004<sup>5</sup> als reguläres Sitzungsformat auf höchster Ebene eingerichtet wurde, um die Zusammenarbeit innerhalb von vier formell vereinbarten Themenbereichen zu erörtern;
- hochrangige "2+2"-Treffen des amtierenden Vorsitzenden und des Vorsitzenden des Ministerkomitees, der beiden Generalsekretäre sowie der Leiter von Institutionen und Führungskräfte;
- "2+2"-Treffen auf Führungsebene, Treffen von Parlamentariern, gemeinsame Sitzungen unter Beteiligung von nationalen Expert\*innen und Vertreter\*innen der Sekretariate (beide "2+2"-Formate sind derzeit inaktiv, können jedoch aktiviert werden, s. Empfehlungen unten);
- hochrangige Dreiertreffen zwischen den Vorsitzenden und Generalsekretären der OSZE und des Europarats sowie dem Generaldirektor des Büros der Vereinten Nationen in Genf und anderen Repräsentanten (jährlich von 1993 bis 2011);<sup>6</sup>
- Zusammenarbeit zwischen Europarats- und OSZE-Institutionen in den vier formell vereinbarten Themenbereichen;
- Sekretariatskooperation und Informationsaustausch;
- Ad-hoc-Kontakte und Konsultationen, einschließlich Besprechungen auf Arbeitsebene.<sup>7</sup>

Daneben gab es im Laufe der Jahre eine Reihe von Arbeitsvereinbarungen, Absichtserklärungen und Korrespondenzen zwischen beiden Organisationen, um

die Interaktion zusätzlich zu fördern. Ein Beispiel ist der Briefwechsel im November 2019 zwischen der damaligen Direktorin des OSZE-Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) und der Generalsekretärin des Europarats zu Bereichen der Zusammenarbeit (siehe unten).

Die Zusammenarbeit ist je nach Ebene mehr oder weniger intensiv: sie ist spärlich und unflexibel auf der höheren politischen Ebene (namentlich in der Koordinierungsgruppe), intensiv auf der Arbeitsebene zwischen den Institutionen und ungleichmäßig im Feld.

#### Unflexible Kommunikation auf höchster Ebene

Die Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der OSZE auf politischer Ebene stellt eine besondere Herausforderung dar. Die 2004 eingerichtete Koordinierungsgruppe ist das offizielle Format für hochrangige Treffen zwischen beiden Organisationen. Die Gruppe tritt zweimal im Jahr abwechselnd in Straßburg oder Wien zusammen. Am 13. November 2020 tagte sie zum insgesamt 32. Mal und aufgrund von COVID-19-Beschränkungen zum zweiten Mal online. Einige Beobachter\*innen interpretieren die ursprüngliche Vereinbarung, sich „nach Bedarf und mindestens alle sechs Monate zu treffen“<sup>8</sup> als Verpflichtung zu intensiverer Kommunikation. Abhängig vom jeweiligen thematischen Schwerpunkt umfasst die Teilnehmerliste seitens des Europarats den Vorsitzenden und das Büro der Ministerbeauftragten, den Vorsitzen-

den der Berichterstattergruppe für Auswärtige Beziehungen und Vertreter\*innen des Sekretariats. Die Liste der OSZE-Teilnehmer umfasst Vertreter\*innen der Troika, des Sekretariats, darunter das Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels, und Vertreter\*innen der Institutionen, insbesondere den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) und das ODIHR.

Die Tagesordnung der Treffen der Gruppe ist stark formalisiert, die Zusammenarbeit auf vier Aufgabenkreise festgelegt: (a) die Bekämpfung des Terrorismus, (b) die Bekämpfung des Menschenhandels, (c) die Förderung von Toleranz und Nicht-Diskriminierung und (d) der Schutz der Rechte von Personen, die nationalen Minderheiten angehören.<sup>9</sup> Diese strikten Vorgaben lassen wenig Spielraum. Ursprünglich waren die vier Bereiche nur als ein Ausgangspunkt gedacht, allerdings wurden sie nie erweitert. Mittlerweile herrscht unter den Teilnehmerstaaten große Uneinigkeit über weitere Themenbereiche; selbst innerhalb der vier existierenden Themenbereiche, beispielsweise bei Minderheitenproblemen, Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie Gender-Mainstreaming, bestehen starke Differenzen.

### Flexible Interaktion auf Arbeitsebene

Die operative Zusammenarbeit ist weniger formalisiert und zudem viel weiter entwickelt als im Falle der Koordinierungsgruppe. So schätzen hochrangige Mitarbeiter\*innen beider Organisationen

die hervorragenden Beziehungen auf dieser Ebene. Es besteht ein hohes Maß an Kenntnis der jeweiligen Partnerinstitutionen, vor allem zwischen dem ODIHR und der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (besser bekannt als Venedig-Kommission). Dabei folgt die gemeinsame Arbeit etablierten Verfahren. Mehrere OSZE-Feldoperationen tauschen regelmäßig Informationen mit dem Europarat aus und organisieren gemeinsame Veranstaltungen und Projekte. Allerdings finden sich derlei gemeinsame Initiativen und Veranstaltungen im Feld sowie damit verbundene Themen selten in den Sitzungen der Koordinierungsgruppe oder in Berichten an die Mitglieds- bzw. Teilnehmerstaaten wieder.

Das ODIHR ist die federführende Institution für gemeinsame Wahlbeobachtungsmissionen mit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE) und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Wahlbeobachter\*innen bewerten die Zusammenarbeit zwischen den beiden Versammlungen (sowie dem Europäischen Parlament und von Zeit zu Zeit der Parlamentarischen Versammlung der NATO und dem Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats) als ausgezeichnet. Zudem ist die Zusammenarbeit bei der Wahlbeobachtung auch in vielen Ländern für die breite Öffentlichkeit sichtbar. Gemeinsame Wahlbeobachtungsmissionen sind daher ein Flaggenschiff der Kooperation.

Konsultationen gibt es darüber hinaus zwischen dem ODIHR und der Menschenrechtskommissarin des Europarats, die regelmäßiger Gast in OSZE-Foren

ist. Konstruktive Beziehungen bestehen auch zwischen den OSZE-Institutionen, dem Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats, der Konferenz der Internationalen Nichtregierungsorganisationen und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Mitarbeiter\*innen des Europarats heben Praktiken hervor wie die Einladung hochrangiger OSZE-Vertreter\*innen zu Sitzungen, die Teilnahme der OSZE an den Lenkungsausschüssen des Europarats und ihren nachgeordneten Gremien sowie die Interaktion mit den Feldoperationen der OSZE.<sup>10</sup>

Hinzu kommt, dass beide Organisationen Dokumente wie Entscheidungen, Urteile und Richtlinien der jeweils anderen Organisation nutzen und Texte gemeinsam erarbeiten. Insbesondere die Venedig-Kommission und das ODIHR haben aufgrund einer Kooperationsvereinbarung eine lange Tradition der gemeinsamen Erarbeitung von Stellungnahmen und Leitlinien, beispielsweise zur Religionsfreiheit oder zur Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.<sup>11</sup> Gerade in denjenigen Bereichen, für die gemeinsame Richtlinien erarbeitet wurden, ist die Zusammenarbeit intensiv.

Das ODIHR arbeitet nicht nur mit der Venedig-Kommission bei der Überprüfung von Rechtsvorschriften und Stellungnahmen und mit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats anlässlich von Wahlen zusammen. Daneben besteht für Themen von beiderseitigem Interesse auch mit dem Sekretariat des Europarats eine Kooperation. Beispiele für gemeinsame Themen sind die Förderung von Toleranz und Nichtdiskrimi-

nierung sowie der Schutz der Menschenrechte (einschließlich der Rechte von Minderheiten wie etwa der Roma und Sinti). Konkret arbeiten das ODIHR und das Sekretariat des Europarats unter anderem bei der Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern und bei Maßnahmen gegen Hassverbrechen zusammen. Experten\*innen beider Institutionen tauschen Informationen und Berichte aus und besprechen diese bei gemeinsamen Treffen. Wenn sich Möglichkeiten hierfür bieten, leiten sie auch gemeinsame Initiativen in die Wege. Das ODIHR verwendet die Länderberichte und politischen Empfehlungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) für den Aufbau eigener Kapazitäten, während das ECRI die ODIHR-Daten zu Hassverbrechen in seinen Länderberichten verwertet. Auch der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM) verweist in seinen Länderberichten häufig auf Daten zur Hasskriminalität des ODIHR sowie auf die thematischen Empfehlungen und Leitlinien des HKNM. Der HKNM verwendet die Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses zum FCNM und die Berichte des Sachverständigenausschusses der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Hinzu kommen Besuche des HKNM zur Erörterung länderbezogener Minderheitenfragen mit hochrangigen Vertreter\*innen in Straßburg und Venedig.

Ein Briefwechsel zwischen der ODIHR-Direktorin Ingibjörg Sólrún Gísladóttir und der Europarats-Generalsekretärin Marija Pejčinović Burić im No-

vember 2019 diente dem Zweck, die jeweiligen Expert\*innenteams auf jene Bereiche aufmerksam zu machen, in denen eine Zusammenarbeit zwischen ODIHR und dem Europarat existiert.<sup>12</sup> Ähnliches könnte auch zwischen dem Europarat und dem HKNM oder dem Beauftragten für Medienfreiheit (RFoM) in Betracht gezogen werden.

### Ungleichmäßige Kooperation im Feld

Interaktion im Feld ist ein Eckpfeiler der Zusammenarbeit zwischen Europarat und der OSZE. Beide Organisationen verfügen über ein großes Netzwerk von auswärtigen Büros beziehungsweise Feldoperationen. Der Europarat unterhält externe Büros in 17 Mitgliedsstaaten, vier Verbindungsbüros sowie ein Büro in Paris. Standorte befinden sich unter anderem in Ländern wie der Türkei oder den drei Südkaukasusstaaten, in denen die OSZE nicht oder nicht dauerhaft präsent ist. Mit Stand von 2020 unterhält die OSZE 16 Feldoperationen, darunter fünf in Zentralasien. In dieser Region ist der Europarat nicht vertreten. Überschneidungen der Präsenzen der beiden Organisationen gibt es in Südost- und Osteuropa. Zudem sind die drei Institutionen der OSZE ebenfalls im Feld aktiv.

Die Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Feldoperationen und den externen Büros des Europarats ist ungleichmäßig ausgeprägt. In der Ukraine, wo beide Organisationen ihre Präsenz nach 2013/2014 stark ausgebaut haben, ist die Zusammenarbeit relativ weit fortgeschritten. Auf der Grundlage einer Kooperati-

onsvereinbarung halten die Organisationen zweimal jährlich gemeinsame Sitzungen ab und haben ihre Aktivitäten wie auch die Zusammenarbeit mit der EU in einen Aktionsplan integriert. Synergien gibt es etwa bei Reformen des Justizsektors. Der Europarat und der OSZE-Projektkoordinator arbeiten eng bei der Unterstützung der Reform der Generalstaatsanwaltschaft zusammen und die OSZE kann bei der Schulung ukrainischer Richter auf Personal des EGMR zurückgreifen.

Während die Kooperation in der Ukraine ein Positivbeispiel ist, scheint in anderen Ländern eine systematischere Interaktion erforderlich. Dies ist zum Beispiel in Bosnien und Herzegowina der Fall, wo beide Organisationen nahezu identische Prioritäten haben (wie im Aktionsplan des Europarats und im Mandat der OSZE-Mission festgelegt) und mit denselben Partnern und Gebern zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit im Feld ist in denjenigen Ländern schwierig, in denen der politische Kontext sehr sensibel ist oder sich die Dynamik der EU-Integration verlangsamt hat. Ein besonderes Problem entsteht dann, wenn sich die Regierung des Gastlandes von den Aktivitäten einer der Organisationen distanziert hat. Ein solches Verhalten hat vor allem Reputationsgründe – so fürchten die betroffenen Regierungen, durch die Anwesenheit der OSZE mit demokratischen Defiziten oder internen Konflikten in Verbindung gebracht und stigmatisiert zu werden.

## Hindernisse für eine engere Zusammenarbeit

Seit über einem Jahrzehnt gibt es immer wieder Anstrengungen, um die Zusammenarbeit des Europarats und der OSZE zu intensivieren. Spezifische Vorschläge dazu enthält das Dokument des Europarats „Beziehungen zwischen dem Europarat und der OSZE: Der Weg nach vorn“ (2012)<sup>13</sup>, der bis dato letzten großen Vorlage zu diesem Thema. Bedauerlicherweise sind aus dem Papier keine konkreten Schritte erwachsen. Als Ursache hierfür nennen Interviewpartner\*innen aus Europarat und OSZE die Zurückhaltung auf politischer Ebene und strukturelle Unterschiede zwischen den Organisationen.

### Zurückhaltung auf Führungsebene

In dem Papier von 2012<sup>14</sup> schlug der Europarat unter anderem Prozesse zur regelmäßigen gemeinsamen Entscheidungsfindung und das Wiederaufleben der früher praktizierten gegenseitigen Einladungen vor. Nach einjähriger interner Diskussion reagierte die OSZE Ende 2013 mit Vorsicht und verwies auf die eigene Präferenz für eine „pragmatische, effektive, zielgerichtete, ergebnisorientierte und auf Experten\*innen basierende Zusammenarbeit“, nach Vorstellung der Organisation vor allem ein Austausch zwischen Experten\*innen in bestimmten Fällen und im Feld.<sup>15</sup> Der darauf folgende Vorschlag des belgischen Vorsitzes des Ministerkomitees des Europarats, einen weiteren Konsultationsprozess zwischen

den Organisationen hierzu einzuleiten, wurde innerhalb des Europarats nicht ausreichend koordiniert und schließlich nicht zur Diskussion mit der OSZE vorgelegt.<sup>16</sup> Zwar veranstaltete der belgische Vorsitz noch am Rande der 125. Tagung des Ministerkomitees in Brüssel im Mai 2015 ein hochrangiges außerplanmäßiges Treffen zwischen dem Europarat und der OSZE, seitdem hat jedoch kein weiteres solches Treffen zwischen den Organisationen stattgefunden.

Eine kontroverse Frage ist das sich gegenseitig eingeräumte Rederecht bei den Sitzungen des OSZE-Ministerrates und des Ministerkomitees des Europarats. In der Regel erhalten internationale Organisationen das Wort, nachdem die Vertreter\*innen der Mitglieds- beziehungsweise Teilnehmerstaaten gesprochen haben. Im OSZE-Ministerrat hingegen hängt das Rederecht des Generalsekretärs des Europarats von der auf Konsens basierenden Vereinbarung der Teilnehmerstaaten über die Modalitäten des jeweiligen Jahrestreffens ab. Diese Regelung kann dazu führen, dass, wie in Belgrad im Jahr 2015 und in Hamburg im Jahr 2016, aufgrund mangelnder Einigung über die Modalitäten der Sitzungen dem Europarat und anderen internationalen Organisationen gar nicht das Wort erteilt wird. In Belgrad erteilte der serbische amtierende Vorsitzende dem damaligen Generalsekretär des Europarats Thorbjørn Jagland zumindest beim gemeinsamen Mittagesen das Wort. Seit 2016 vertritt der Leiter des Verbindungsbüros des Europarats in Wien die Organisation im OSZE-Ministerrat, allerdings ohne Rederecht.

Im Mai 2019 sprach OSZE-Generalsekretär Thomas Greminger auf der 129. Sitzung des Ministerkomitees und nahm in diesem Rahmen auch an der Gedenkfeier zum 70. Jahrestag des Europarats teil. Dies war der erste Auftritt nach vier Jahren ohne Teilnahme eines OSZE-Generalsekretärs an dieser turnusmäßigen Sitzung. Bei den Ministersitzungen des Europarats in den Jahren 2018 und 2020 vertrat eine Mitarbeiterin des Büros des Generalsekretärs die OSZE.

Gleichzeitig funktioniert die gegenseitige Vertretung im Ständigen Rat der OSZE und in den Sitzungen der Ministerbeauftragten des Europarats grundsätzlich gut. Wiederholte Anfragen des Europarats nach der Möglichkeit eines dauerhaften Zugangs zum Ständigen Rat blieben jedoch unbeantwortet, da die OSZE-Teilnehmerstaaten keinen Konsens darüber erzielen konnten. Die im Jahr 2014 vom Schweizer OSZE-Vorsitz eingeleitete Praxis, zu Beginn jeder Sitzung der Entscheidungsgremien Vertreter\*innen des Europarats und anderer internationaler Organisationen, die bei der OSZE akkreditiert sind, als Gäste des Vorsitzenden anzukündigen, wird seitdem von jedem Vorsitz fortgesetzt.

Die Bemühungen, häufigere bilaterale Treffen der Generalsekretäre einzuleiten, trugen hingegen erst nach dem Wechsel der Amtsinhaber im Jahr 2017 (OSZE) bzw. 2019 (Europarat) Früchte. So widmeten die Generalsekretäre Greminger und Pejčinović Burić den Beziehungen zwischen ihren Organisationen mehr Aufmerksamkeit und begannen, verschiedene Sitzungsformate wieder aktiv zu nutzen. Die Generalsekretärin des

Europarats sprach im Dezember 2019 und erneut im Dezember 2020 vor dem Ständigen Rat der OSZE.

Die regelmäßigen Zusammenkünfte hochrangiger Mitarbeiter\*innen beider Organisationen wurden bereits 2010 eingestellt, da sie als nicht mehr sinnvoll erachtet wurden. Aus Sicht der OSZE waren sie im Grunde durch die Treffen der OSZE-Koordinierungsgruppe überflüssig geworden. Die Leiter der Abteilungen für Auswärtige Beziehungen beider Organisationen treffen sich nach wie vor von Fall zu Fall, um wesentliche Tagesordnungspunkte zu besprechen und Treffen auf hoher Ebene vorzubereiten.

Wiederholt wurde in beiden Organisationen erwogen, dem Dialog in der Koordinierungsgruppe mehr Substanz zu verleihen, insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung der bisher auf vier formell vereinbarte Themenbereiche (s.o.) beschränkten Agenda. Problematisch ist dabei, dass aus Straßburger Sicht die OSZE zu wenig Interesse an einer Weiterentwicklung zeigt, wohingegen Wien darauf hinweist, dass diesbezüglich vor allem bei den Teilnehmerstaaten Vorbehalte existieren; diese scheinen zu befürchten, dass die Strukturen zu selbstständig handeln könnten. Andererseits nutzten einige der früheren Vorsitzenden des Ständigen Rats der OSZE und Vorsitzende des Komitees der Ministerbeauftragten des Europarats während ihrer Amtszeit die Gelegenheit, sich in den Sitzungen der Koordinierungsgruppe informell auch zu weiteren Themen auszutauschen und sie so laut Sitzungsteilnehmer\*innen zu „äußerst fruchtbaren Ereignissen“ zu machen. Dies legt nahe, dass statt einer

Erweiterung des standardisierten Austausches eher ein vermehrter informeller Austausch zielführend wäre.

Insgesamt erschwert die Zurückhaltung bezüglich des Rederechts von Europaratsvertreter\*innen bei den OSZE-Ministertreffen sowie hinsichtlich einer Erweiterung der thematischen Agenda der Koordinierungsgruppe eine systematischere Kommunikation auf höherer politischer Ebene. Eine effektive Zusammenarbeit zwischen den Organisationen findet daher zu vielen Themen nur auf den unteren Ebenen zwischen Experten\*innen statt.

### Strukturelle Unterschiede

Auch strukturelle Unterschiede stehen einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Organisationen im Weg. Die OSZE ist eine Nichtkarriereorganisation mit einem schwachen bürokratischen Apparat, der unter ständiger Beobachtung der Delegationen in Wien steht. Der amtierende Vorsitzende gibt zwar die politische Richtung vor, ist aber letztlich nur der *primus inter pares* unter den Außenministern. Auch der Generalsekretär hat lediglich ein Mandat als Vertreter des amtierenden Vorsitzes und als Leiter der Verwaltung der Organisation. Ihm obliegt keine direkte Weisungsbefugnis über die drei Institutionen HKNM, ODIHR und RFOM sowie über die 16 Feldoperationen, die alle direkt den kollektiven Entscheidungsgremien der OSZE unterstellt sind. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE ist kein integraler Bestandteil der Organisation.

Auch die Befugnisse der Abgeordneten sind nicht mit denen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vergleichbar.

Dagegen spielen im Europarat, einer Karriereorganisation, der Generalsekretär und der bürokratische Apparat eine bedeutende Rolle. Dasselbe gilt für die Abgeordneten und Delegationen der Parlamentarischen Versammlung. Mit dem EGMR wacht zudem ein ständiger und unabhängiger Gerichtshof über die Einhaltung der Normen durch die Mitgliedsstaaten. Die Urteile des Gerichtshofes sind innerhalb dessen gesamter Mitgliedschaft rechtlich bindend und mit wenigen Einschränkungen in der Mehrheit der Mitgliedsstaaten durchsetzbar.

Auch die unterschiedlichen Entscheidungsverfahren tragen zu abweichenden Positionen der Organisationen bei. Die Konsensregel der OSZE reduziert Entscheidungen häufig auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Auch sind Entscheidungen in der OSZE nur politisch bindend und ihre Nichterfüllung kann nicht bestraft werden. Dagegen treffen der Europarat und seine Gremien ihre Entscheidungen, die völkerrechtlich bindenden Charakter haben, nach festgelegten Mehrheitsprinzipien. So können Mitgliedsstaaten überstimmt werden, was beispielsweise bei Russland in Fragen der Ukrainekrise häufig der Fall war. Der Entzug des Stimmrechts Russlands in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats nach der Annexion der Krim im Jahr 2014 illustriert die Entscheidungsmechanismen des Europarats. Ein solches Vorgehen wäre in der inklusiven, konsensbasierten OSZE undenkbar.

Unterschiede gibt es zudem in der Mitglied- bzw. Teilnehmerschaft der Organisationen, auch wenn sie weitgehend identisch sind. Russland ist Mitglied beziehungsweise Teilnehmer beider Organisationen, während Belarus, der Heilige Stuhl, Kanada, die Mongolei und die USA sowie die fünf zentralasiatischen Staaten keine Mitglieder des Europarats sind.<sup>17</sup> Kanada und die USA hingegen haben im Europarat einen ständigen Sitz als Beobachter und verfolgen die internen Diskussionen der Organisation genau.

Diese organisationsspezifischen Unterschiede erschweren die Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen. Unterschiedliche Grade der Verbindlichkeit getroffener Vereinbarungen, unterschiedliche Entscheidungsverfahren und Varianz bei der institutionellen Autonomie stellen Hindernisse dar, um auf politischer Ebene zu gemeinsamen Positionen in sensiblen Fragen zu gelangen.

## Empfehlungen

Eine engere Zusammenarbeit zwischen Europarat und OSZE erfordert mehr als eine rhetorische Selbstverpflichtung der Regierungen, multilaterale Plattformen zu nutzen. Gerade die größeren Staaten sollten in beiden Organisationen aktiver sein. Dies gilt nicht nur, aber insbesondere, für die größeren EU-Mitgliedsstaaten und die Institutionen der EU. Für die EU sind sowohl der Europarat (z. B. in Beitrittsprozessen) als auch die OSZE (z. B. in Konflikten wie in der Ostukraine oder in Regionen, in denen die EU nur über begrenzten Einfluss verfügt)

wertvolle Partner. Die zentrale Herausforderung ist dabei, bestehende formale Kooperationsvereinbarungen mit Leben zu füllen. Die Berichterstattergruppe für Auswärtige Beziehungen des Europarats brachte diese Idee im Jahr 2012 auf den Punkt: „Es besteht wahrscheinlich kein großer Bedarf an zusätzlichen, verbindlichen Konventionen. Der Schwerpunkt sollte auf der Umsetzung liegen.“<sup>18</sup> Nachfolgend werden daher praktische Schritte für eine engere Zusammenarbeit aufgezeigt.

### Verbesserung der Kommunikation auf Führungsebene

Auf der Ebene hochrangiger Mitarbeiter\*innen und der politischen Führung ist die Kommunikation zwischen den Organisationen übermäßig ritualisiert. Auch thematisch gibt es auf dieser Ebene wenig Flexibilität. Es ist den Regierungen daher zu raten, eine Verbesserung der Kommunikation zwischen den Organisationen auf politischer Ebene anzustreben. Ein erster Schritt in diese Richtung könnte darin bestehen, den Diskussionen auf der halbjährlichen Zusammenkunft der Koordinierungsgruppe mehr Substanz zu verleihen. Da eine Änderung der formalen Modalitäten bei den Treffen bisher unrealistisch ist, sollte die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, die Diskussionen zunächst durch informelle Konsultationen zu erweitern.

- Erstens sollten die beiden Organisationen erwägen, mehr Gewicht auf Expertenbesprechungen am Rande der

Treffen der Koordinierungsgruppe zu legen. Vertreter\*innen beider Organisationen haben von positiven Auswirkungen informeller Beratungen berichtet. Bei diesen Treffen könnten Themen behandelt werden, die bisher nicht Gegenstand der vier formalen Tagesordnungspunkte der Koordinierungsgruppe sind. Exemplarisch sind hier zu nennen: Migration, demokratische Sicherheit, Nicht-diskriminierung, Jugend und Sicherheit, transnationale Risiken, Medienfreiheit, Sicherheit von Journalisten und neue Technologien (einschließlich künstliche Intelligenz sowie deren Einfluss auf Demokratie und Menschenrechte). Aufgrund ihrer informellen Ausgestaltung böten diese Treffen zugleich eine Gelegenheit, auch aktuelle Themen wie Reaktionen auf die COVID-19-Pandemie und Feldoperationen zu erörtern.

- Zweitens wäre zu erwägen, ob die Koordinierungsgruppe unter dem Tagesordnungspunkt „Sonstiges“ mit der Ausarbeitung gemeinsamer thematischer Prioritäten und Standpunkte beauftragt werden könnte, um Treffen mit den Mitglieds- bzw. Teilnehmerstaaten vorzubereiten.
- Drittens sollten, wie im „Gemeinsamen Katalog“ von 2000 bereits vorgesehen<sup>19</sup>, die "2+2"-Treffen auf Führungsebene wiederbelebt werden. Als OSZE-Vorsitz könnte Schweden im Jahr 2021 mit Unterstützung der Troika-Mitglieder Albanien und Polen sowie der drei Vorsitze des Ministerkomitees des Europarats (Deutschland, Ungarn und Italien) die Initiative er-

greifen, diese Treffen wieder aufzunehmen.

### Unterstützung der Feldkooperation

Obwohl die Zahl der vom Europarat und der OSZE unterhaltenen Feldpräsenzen ähnlich ist, ist das Gewicht, das sie in den beiden Organisationen haben, unterschiedlich. Der operative Schwerpunkt des Europarats liegt in seinem Hauptquartier, während die OSZE mehr als drei Viertel ihres Personals im Feld hat. Der Europarat mit seinen Konventionen, seiner Rechtsexpertise, seinen Monitoring-Organen und seiner soliden finanziellen Ausstattung ist ein wertvolles Pendant zur OSZE mit ihren schnellen Reaktionskapazitäten und ihrem Know-how sowie ihren Aktivitäten in Bereichen wie Konfliktmanagement und Demokratisierung.

Die sich ergänzenden Charakteristika der beiden Organisationen sowie deren ähnliche Zielsetzungen eröffnen viele Koordinierungs- und Kooperationsmöglichkeiten im Feld. Daher ist eine systematischere, fallbezogene und auf die Bedürfnisse der einzelnen Gastländer zugeschnittene Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem Europarat auch kein völlig neuer Vorschlag.<sup>20</sup> Die Zusammenarbeit beispielsweise in der Ukraine ist vergleichsweise systematisch organisiert. Hierauf kann man aufbauen. Daraus folgt:

- Erstens sollten die Regierungen eine stärkere Interaktion zwischen der OSZE und dem Europarat in den

Ländern fördern und finanzieren, in denen beide Organisationen Feldoperationen bzw. externe Büros unterhalten. Synergieeffekte könnten sich aus der Kombination von lokalem Fachwissen und Personal der OSZE mit dem juristischen Fachwissen und den finanziellen Ressourcen des Europarates ergeben.

- Zweitens sollte die EU ihren Einfluss in beiden Organisationen nutzen, um die Interaktion zwischen OSZE und Europarat im Feld zu stärken. Die EU verbindet eine besondere Partnerschaft mit dem Europarat, die auf einem „Rahmen für verstärkte Zusammenarbeit und politischen Dialog“ und einer Reihe von Vereinbarungen und Arbeitsplänen basiert.<sup>21</sup> Darüber hinaus wurden bereits Schritte unternommen, um enger mit der OSZE zusammenzuarbeiten.<sup>22</sup> Die Präsidentschaften respektive Vorsitze der EU, des Europarats und der OSZE könnten zusammen eine politische Initiative starten, um die Stärkung der gemeinsamen Feldarbeit zu erörtern.
- Drittens sollten beide Organisationen sicherstellen, dass ihre politische und rechtliche Beratung kompatibel ist. Hierzu sollte die OSZE häufiger von der Rechtssprache des Europarats Gebrauch machen. Im Gegenzug könnte der Europarat die politischen Empfehlungen der OSZE in den Bereichen demokratische Wahlen, Schutz der fundamentalen Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit sowie Toleranz und Nichtdiskriminierung systematischer nutzen. Letztlich wird eine bessere Abstimmung ihrer Berat-

tung die Legitimität beider Organisationen und ihre politische Wirkung im Feld erhöhen.

## Notizen

- 1 Die Autoren danken den Interviewpartnern sowie den Gutachtern für ihre vielen wertvollen Kommentare.
- 2 Der Europarat hat ein jährliches Budget von 496 Mio. € zuzüglich freiwilliger Zu- schüsse und über 2.500 Mitarbeiter, wäh- rend die OSZE ein jährliches Budget von ungefähr 139 Mio. € zuzüglich extra-bud- getärer Mittel und 2.880 Mitarbeiter hat. Siehe: „The Council of Europe in brief: Budget“, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/about-us/budget?desktop=true>; OSCE, Approval of the 2020 Uni- fied Budget, PC.DEC/1369, 28 May 2020, <https://www.osce.org/permanent-council/453804>; „Who we are: Funding and bud- get“, OSCE, <https://www.osce.org/fundin-g-and-budget>.
- 3 CoE/OSCE, Relations Between the Council of Europe and the OSCE: Com- mon Catalogue of Co-operation Modalities, SEC.GAL/30/00, 4 April 2000 und CM(2000)52, 25 April 2000, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680599d8d>.
- 4 OSCE, Enhanced Co-operation Between the Organization for Security and Co-oper- ation in Europe (OSCE) and the Coun- cil of Europe (CoE), PC.DEC/637, 2 De- cember 2004, <https://www.osce.org/pc/14732>.
- 5 Ebd.
- 6 Das letzte Treffen dieser Art fand am Rande der UN-Generalversammlung in New York am 21. September 2011 statt und wurde vom litauischen OSZE-Vor- sitz veranstaltet. Zu diesem Zeitpunkt war der Europarat als Veranstalter an der

- Reihe, allerdings konnten die Vorsitze von 2012–14 weder Zeit noch Ort für ein "2+2"-Treffen finden. Ein weiteres hochrangiges Treffen im "2+3"-Format (inklusive des bevorstehenden Vorsitzes von Bosnien und Herzegowina) fand im Jahr 2015 unter dem belgischen Vorsitz in Brüssel statt, blieb aber seitdem das letzte seiner Art.
- 7 CoE/OSCE, oben zitiert (Anm. 3).
- 8 OSCE, oben zitiert (Anm. 4).
- 9 CoE/OSCE, Declaration on Co-operation between the Organization for Security and Co-operation in Europe and the Council of Europe, 17 May 2005, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046a481>.
- 10 CoE Directorate of External Relations, OSCE: Background Information, 6 November 2017.
- 11 Siehe „Fundamental rights“, Council of Europe, Venice Commission, [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02\\_Rights&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Rights&lang=EN).
- 12 Diese Themenfelder schließen Toleranz und Nicht-Diskriminierung, Migration, Rechtsstaatlichkeit, demokratische Regierungsführung, Sinti und Roma-Themen, Geschlechtergleichberechtigung sowie die Kommunikation von demokratischen Werten und Menschenrechten ein.
- 13 CoE Ministers' Deputies/Rapporteur Groups, Relations Between the Council of Europe and with the OSCE: The Way Forward, GR-EXT(2012)11-rev, 25 October 2012, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c9b83](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c9b83).
- 14 Ebd.
- 15 Igor Prokopchuk, Chairperson of the OSCE Permanent Council, Letter to the Permanent Representative of Austria to the Council of Europe/Chairperson of the Council of Europe's Committee of Ministers' Deputies, CIO.GAL/186/13, 30 December 2013.
- 16 Belgian Chair of the CoE's Committee of Ministers, Possibilities for enhanced cooperation between the Council of Europe (CoE) and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), January 2015.
- 17 Der Europarat unterhält konstruktive Beziehungen zu den fünf zentralasiatischen Staaten. Kasachstan und Kirgisistan sind Teil der 2011 entworfenen Politik des Europarats für Nachbarschaftsregionen. 2007 haben sich die Venedig-Kommission und die zentralasiatischen Staaten auf eine Zusammenarbeit geeinigt, wobei entsprechende Projekte durch die EU und einige Mitgliedsstaaten des Europarats finanziert werden. Eine gemeinsame Übereinkunft zum Zentralasiatischen Rechtsstaatlichkeitsprogramm wurde mit allen fünf Staaten im Januar 2020 getroffen. Kasachstan schloss sich zudem im selben Monat der Gruppe von Staaten gegen Korruption des Europarats (GRECO) an.
- 18 CoE Secretariat General, Rapporteur Group on External Relations, Enhancing Co-operation and Complementarity Through Greater Coherence, DD(2012)40, 16 January 2012. Dieser Fortschrittsbericht bezieht sich auf den Ulfstein-Report (DPP (2012)1, 23 March 2012), später unter demselben Titel publiziert, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMCotent?documentId=0900001680599dd7>.
- 19 CoE/OSCE, oben zitiert (Anm. 3).
- 20 Siehe z.B.: Igor Prokopchuk, Chairperson of the OSCE Permanent Council, oben zitiert (Anm. 15).
- 21 Siehe: Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, 11 and 23 May 2007, <https://rm.coe.int/1680597b32>. Die EU hat bisher einige hundert EU-Europaratsprogramme gefördert.

## Vorschläge für eine engere Zusammenarbeit zwischen OSZE und Europarat

- 22 Ein Grundsatzbekenntnis zu einer verstärkten Kooperation zwischen der EU und der OSZE findet sich in der Korrespondenz zwischen der Hohen Repräsentantin der EU Federica Mogherini und OSZE Generalsekretär Thomas Greminger vom 22. Juni 2018.