

HEFT 1 2014

SICHERHEITS- GEMEINSCHAFT

DAS OSZE-MAGAZIN



Überblick »



1 Die **Schweiz** führt 2014 den Vorsitz in der OSZE, den sie unter das Leitmotiv „Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen“ stellt. Der Amtierende Vorsitzende Didier Burkhalter erläutert das. _S.4.

1 **Genf** (Schweiz). Rebellengruppen und De-facto-Staaten können im Alabama-Saal des Genfer Rathauses, in dem die erste Genfer Konvention unterzeichnet wurde, eine offizielle Vereinbarung unterzeichnen, in der sie sich zur Einhaltung menschen-rechtlicher Normen verpflichten. _S. 24.

2 **Kirkenes** (Norwegen). Königskrabben, Eisenerz, ein Hochseehafen und das Schneehotel sind nicht seine einzigen Attraktionen. Seit zwei Jahrzehnten setzt sich das Norwegische Barents-Sekretariat für Kontakte zwischen den Menschen auf beiden Seiten der norwegisch-russischen Grenze ein. _S 14.

3 **Wien (Österreich)**. Wera Gratschowa erzählt von ihrem Engagement als Leitende Beraterin der OSZE-Sonderbeauftragten und -Kordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels. _S. 20.

Interview

Didier Burkhalter, Amtierender Vorsitzender der OSZE



4

#OSZE

Offenes Forum

Zurück zum Wesentlichen: konventionelle Rüstungskontrolle



7

Best Practice

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit an den Ufern der Barentssee



14

Die OSZE von innen

Die Bekämpfung des Menschenhandels als persönliche Verantwortung: Interview mit AUSLESE Vera Gratschowa



20

Zivilgesellschaft

Geneva Call – eine Schweizer Nichtregierungsorganisation



24

Auslese

Max-van-der-Stoel-Preis 2014; Schweiz-Quiz; Die Entstehungsgeschichte der KSZE

26

Deckblatt:



Titelbild © Rune Guneriussen

Rune Guneriussen ist ein norwegischer Künstler, dessen Werke sich im Grenzbereich zwischen Installation und Fotografiebewegen. Seine Fotos entstehen an Orten in ganz Norwegen. Als Künstler will er den Betrachtern nicht vorschreiben, wie sie seine Werke zu verstehen haben, er will vielmehr einen Weg zum Verständnis einer Geschichte weisen.
www.runeguneriussen.no

Sicherheitsgemeinschaft wird herausgegeben vom OSZE Sekretariat
Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Wallnerstraße 6
1010 Wien, Österreich
Telefon: +43 1 51436 6267
oscemagazine@osce.org

Verfügbar als Druckausgabe in Englisch und Russisch, online in den Sprachen Englisch, Russisch, Deutsch und Französisch unter www.osce.org.

Erhältlich auch als kostenlose App für das iPad.

Die in den Artikeln vertretenen Ansichten geben die Meinung der Verfasser und nicht notwendigerweise den offiziellen Standpunkt der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten wieder.

Hinweis: Alle Funktionsbezeichnungen in diesem Dokument gelten in gleicher Weise für männliche wie weibliche Amtsträger.

Verantwortlich für die Redaktion

Ursula Froese

Redaktionelle Mitarbeit

Miroslava Beham, Cathie Burton, Ursula Froese, Adam Kobieracki, Alexey Lyzhenkov, Ian Mitchell, Marcel Peško, Desirée Schweitzer

Gestaltung und Illustrationen

Antoine van Dijk

Druck

Imprimerie Centrale
Schriftsatz: LeMond Journal; Akkurat

Das Magazin „Sicherheitsgemeinschaft“ setzt sich für die Entwicklung einer Gemeinschaft von Menschen ein, die sich der Förderung von Vertrauen und Stabilität im gesamten OSZE Raum verschrieben haben. Schriftliche Beiträge zu einzelnen Aspekten der politisch-militärischen, ökonomischen und ökologischen sowie der menschlichen Sicherheit sind willkommen (redaktionelle Bearbeitung vorbehalten).

Das Titelblatt des Magazins „Sicherheitsgemeinschaft“ ist als Raum für eine künstlerische Auseinandersetzung mit der Idee einer Sicherheitsgemeinschaft und damit zusammenhängenden Fragen gedacht. Beiträge von Künstlern sind erwünscht. Die Urheberrechte bleiben beim Künstler.

Welche Beiträge veröffentlicht werden, liegt im Ermessen der OSZE. Für veröffentlichte Beiträge wird kein Honorar bezahlt. Schreiben Sie bitte an: oscemagazine@osce.org.

Die OSZE dankt allen Autoren und Künstlern für ihre Beiträge.

Fotos:

Seite 4...: KEYSTONE
Seite 14...: Bernt Nilsen
Seite 18...: Thomas Nilsen/BarentsObserver
Seite 18...: BarentsPhoto; OSZE
Seite 20...: Voice of America
Seite 28...: Geneva Call

A photograph of Didier Burkhalter, a man in a dark suit, sitting in a black armchair. He is positioned on the right side of the frame, looking towards the left. The background is a minimalist office space with a white wall and a wooden floor. A black coat hangs on a rack on the left side of the image.

Der Amtierende Vorsitzende Didier Burkhalter im Gespräch

Didier Burkhalter,
Schweizer
Außenminister und
Präsident der
Eidgenossenschaft,
führt 2014 den Vorsitz
in der OSZE. Er
beantwortete Fragen
der OSZE-Sprecherin
Cathie Burton.

Eines der wichtigsten Anliegen des Schweizer Vorsitzes ist es, „die Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern“. Wie wollen Sie das erreichen?

Das Wohl der Menschen in der Region war schon immer ein zentraler Auftrag der OSZE, seit ihren Anfängen 1975 in Helsinki. Sinn und Zweck ihrer tagtäglichen Arbeit ist es, Vertrauen aufzubauen und Brücken zwischen den Menschen zu schlagen, sei es durch den Aufbau von Vertrauen zwischen Beamten der höchsten Führungsebene im Verteidigungsbereich, durch Förderung einer echten Basisdemokratie, in der jeder zu Wort kommt, oder durch die Arbeit mit Gemeinschaften, um ihnen Zugang zum Lebensnotwendigsten zu verschaffen. Wir möchten das Beste aus der OSZE herausholen, ihr Potenzial voll ausschöpfen, um Sicherheit, Wohlstand und Frieden in alle Gesellschaften der Region zu bringen. Unser Leitmotiv ist es, eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen zu schaffen, und unser Handeln wird vom Gedanken „für alle durch alle“ bestimmt, durch alle Länder und für alle Länder.

Mit der Eskalation der Krise in der Ukraine haben Sie den Vorsitz in einer schwierigen Zeit angetreten. Wie sehen Sie die Rolle der OSZE?

Die OSZE ist ein umfassendes Forum von 57 Teilnehmerstaaten, das Sicherheitsprobleme durch Dialog lösen will. Sie ist die einzige Sicherheitsorganisation, in der alle von der gegenwärtigen Krise betroffenen Staaten an einem Tisch sitzen. Die Situation in der Ukraine ist eine schwierige Herausforderung, aber gleichzeitig auch eine Chance für die Organisation. Ich habe von Anfang an darauf aufmerksam gemacht, dass in der OSZE das Know-how und das Instrumentarium vorhanden ist, um der Ukraine bei der Bewältigung der Krise beizustehen.

Ein wesentlicher Schritt zur Überwindung der Krise war der Beschluss des Ständigen Rates, eine Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine zu entsenden. Die über die ganze Ukraine verteilten Beobachter werden einen Beitrag zum Abbau der Spannungen und zur Förderung von Frieden, Stabilität und Sicherheit leisten. Die Mission wird vorerst aus 100 zivilen Beobachtern bestehen und kann auf insgesamt 500 Beobachter aufgestockt werden. Eine solche Mission zieht den größtmöglichen Nutzen aus den Instrumenten, für die die OSZE bekannt ist – Unparteilichkeit, objektive Berichterstattung und Konzentration auf die Menschen- und Minderheitenrechte.

Noch vor dem Beschluss über die Beobachtermission registrierte ich mit Genugtuung, dass die Organisation ihre Aktivitäten zur Unterstützung der Ukraine schrittweise verstärkte und ihre Präsenz vor Ort auf verschiedene Weise erweiterte. Hier einige Beispiele aus der jüngsten Zeit: Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (BDIMR) stellte seine Wahlbeobachtungsmission für die vorgezogenen Präsidentschaftswahlen am 25. Mai 2014 zusammen. Achtzehn Wahlexperten werden in Kiew und 100 Langzeitbeobachter im ganzen Land im Einsatz sein. Am Wahltag werden 900 Kurzzeitbeobachter den Wahlgang verfolgen. Eine Mission zur Beurteilung der Menschenrechtslage ist in Vorbereitung: Das BDIMR trifft in Zusammenarbeit mit dem Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten derzeit Vorkehrungen für die Entsendung. Darüber hinaus leitete die OSZE ein Projekt für einen „nationalen Dialog“ ein. Das Projekt unter der Leitung von Botschafter Hidajet Bišević aus Kroatien soll den Dialog zwischen verschiedenen Teilen der ukrainischen Gesellschaft erleichtern und damit zu einem nachhaltigen Übergangsprozess beitragen. Im Mittelpunkt sollen politische, humanitäre und Minderheitenfragen stehen.

Wie wollen Sie junge Menschen zum Engagement in der OSZE bewegen?

Ich bekenne mich persönlich dazu, dass junge Leute eine viel aktivere Rolle in der Gesellschaft übernehmen sollen. So oft gibt die Gesellschaft ein Lippenbekenntnis gegenüber der Jugend ab, hört sich ihre Meinung an, bietet den Jugendlichen aber keine echte Möglichkeit, sich zu engagieren und an Entscheidungen mitzuwirken, die ihr eigenes Leben betreffen. Das will ich im Jahr des Schweizer Vorsitzes ändern. Wir haben eine Serie „Modell OSZE“ gestartet, bei der 57 junge Menschen aus den Teilnehmerstaaten zwei konkrete Beschlussfassungsorgane der OSZE nachstellen. Dabei soll ein „Jugendaktionsplan“ ausgearbeitet werden, der den Außenministern der OSZE im Zuge des Ministerrats zu Jahresende vorgestellt werden wird. Das ist ein völlig anderer Ansatz, der meiner Meinung nach nicht nur die gesamte OSZE bereichern wird, sondern auch die Teilnehmerstaaten dazu veranlassen wird, die Bedürfnisse und Wünsche der jungen Menschen besser zu verstehen und die geeignetste Lösung für deren Einbeziehung in den politischen Prozess zu finden.

Demokratische und professionelle Polizeidienste und Sicherheitskräfte sind eine Grundvoraussetzung für die Sicherheit. Werden Sie für verantwortungsvolles Agieren der Strafverfolgungsbehörden eintreten?

Good Governance ist ganz allgemein eine unverzichtbare Voraussetzung für den Aufbau von Vertrauen, nicht nur bei den Polizei- und Sicherheitskräften. Hier ist die menschliche Dimension in der Arbeit der OSZE von besonderer Bedeutung. Es ist mir jedoch bewusst, dass Entscheidungen auf politischer Ebene nur dann greifen können, wenn sie ordnungsgemäß umgesetzt werden. Deshalb möchten wir uns auf die Umsetzung bestehender Verpflichtungen konzentrieren und nicht neue vorschlagen.

Besondere Bemühungen werden wir in den Bereichen Bekämpfung von Folter, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit bei der Bekämpfung des Terrorismus, Förderung demokratischer Wahlen und Gewährleistung der Achtung der Rechte nationaler Minderheiten unternehmen. Es ist uns auch wichtig sicherzustellen, dass wir gemeinsam gegen die vielen grenzüberschreitenden, zunehmend globalen Bedrohungen wie Drogen- und Menschenhandel, Cyberangriffe und Terrorismus vorgehen.

Die Schweiz hat die Reaktion auf Naturkatastrophen als wichtigen Bereich der Zusammenarbeit genannt. Warum ist das so wichtig?

Seit einigen Jahrzehnten kommt es weltweit immer häufiger zu Naturkatastrophen. Dafür sind mehrere Faktoren verantwortlich, darunter der Klimawandel und die Schädigung der Umwelt, ganz zu schweigen von fehlender Vorsorge. Als Sicherheitsorganisation sind wir verpflichtet, uns damit auseinanderzusetzen, da diese Naturkatastrophen Auswirkungen auf die Sicherheit haben, vor allem auf die Sicherheit im Wirtschafts- und Umweltbereich. Ich meine, die OSZE hat hier eine Rolle zu spielen. Naturkatastrophen fordern einen hohen Preis an Menschenleben und Existenzgrundlagen auf nationaler wie auch transnationaler Ebene. Wir haben einige verheerende Beispiele quer durch die OSZE-Region erlebt, von Erdbeben in Italien und in der Türkei, Überschwemmungen in Mitteleuropa bis zu Waldbränden im Südkaukasus. Dank ihres umfassenden Sicherheitsbegriffs ist die OSZE hervorragend dazu geeignet, dieses Thema direkt aufzugreifen, und genau das werden wir dieses Jahr in unserem Wirtschafts- und Umweltforum tun.

Was sind Ihre Pläne zur Förderung der Versöhnung in Südosteuropa? Was werden Sie in Bezug auf den Südkaukasus und Transnistrien tun?

Wir wollen die Versöhnung und die regionale Zusammenarbeit auf dem Westbalkan fördern und dafür sorgen, dass die OSZE eine unterstützende Rolle bei der Umsetzung des Abkommens zwischen Belgrad und Priština spielt. Federführend in unserer Arbeit auf dem Westbalkan wird unser Sonderbeauftragter, Botschafter Gérard Stoudmann, sein.

Im Südkaukasus möchten wir die bestehenden Formate unterstützen, nämlich den Minsk-Prozess in Bezug auf den Berg-Karabach-Konflikt und die Internationalen Genfer Gespräche über die Folgen des Konflikts von 2008 in Georgien. Mit unserem Sonderbeauftragten, Botschafter Angelo Gnädinger, werden wir den Dialog und die Vertrauensbildung in der Region unterstützen. Wir werden uns bemühen, ein diskussionsfreundliches Klima zu schaffen und auch Projekte durchführen, um Kontakte zwischen den Menschen zu ermöglichen.

Der serbische Botschafter Radojko Bogojevic fungiert als mein Sonderbeauftragter für den Prozess zur Beilegung des Transnistrienkonflikts, wo wir Fortschritte im bestehenden 5+2 Format anstreben.

Diese drei Sonderbeauftragten werden in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen intensiv tätig sein. Es ist uns durchaus bewusst, dass Erfolg sich nur in kleinen Schritten einstellen kann und dass dauerhafte Lösungen sich nicht von einem Tag auf den anderen ergeben werden, doch wir können versprechen, dass die Schweiz alles in ihren Kräften Stehende tun wird, um das Potenzial der OSZE sowohl hinsichtlich der Konfliktverhütung als auch als Vermittlerin von dauerhaften Lösungen zu stärken.

Was kann die OSZE 2014 tun, um das konventionelle Rüstungskontrollregime und die Vertrauens- und Sicherheitsbildung zu modernisieren?

Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sind feste Bestandteile des umfassenden und kooperativen Sicherheitskonzepts der OSZE. Das System der konventionellen Rüstungskontrolle befindet sich derzeit in einer Krise, wodurch das Vertrauen im militärischen Bereich in der ganzen OSZE gelitten hat. Militärische Stabilität, Transparenz und Berechenbarkeit können nicht auf ewige Zeiten als gegeben vorausgesetzt werden. Angesichts der derzeitigen Lage ist die Schweiz bereit, die OSZE in ihrer Rolle als Plattform für den Gedankenaustausch und die Erörterung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa zu unterstützen und das Vertrauen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten zu stärken. Es wird keine Wunder oder schnellen Lösungen geben, doch die Schweiz wird sich bemühen, Brücken zwischen den Teilnehmerstaaten zu bauen.

Die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz im Juni wird sich um Fortschritte im Bereich der Rüstungskontrolle bemühen. Die Teilnahme hochrangiger Vertreter wird einen Rahmen für eine

Vertiefung des Sicherheitsdialogs und für die Überprüfung der von der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten geleisteten Sicherheitsarbeit bilden; die Konferenz soll Gelegenheit zum Gedankenaustausch über Fragen der Rüstungskontrolle und der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen bieten und den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit mit einschlägigen internationalen und regionalen Organisationen und Institutionen fördern.

Vermittlung ist ein Thema, in dem die Schweiz große Erfahrung hat – werden Sie in diesem Bereich arbeiten?

Ja, Vermittlung ist ein wichtiges Thema in der Schweizer Außenpolitik und für den Schweizer OSZE-Vorsitz. Man könnte fast sagen, dass Vermittlung in der DNS der OSZE festgeschrieben ist. Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten ist schon in der Schlussakte von Helsinki verankert und bis heute eine Kernaufgabe der OSZE.

Der Schweizer Vorsitz möchte die Funktion der OSZE als Vermittlerin auf lange Sicht stärken. Deshalb tragen wir zum Aufbau vermittlungsspezifischer Kompetenzen im OSZE Sekretariat bei. Dabei soll Wissen über Vermittlungsprozesse gesammelt und sichergestellt werden, dass OSZE-Vermittler durch Schulung und themenspezifisches Know-how unterstützt werden. Zu diesem Zweck hat die Schweiz bereits einen Vermittlungsexperten abgestellt, der sich mit diesem Thema befassen soll. Mit unserer Unterstützung wurden auch schon einige Aktivitäten organisiert. Zum Beispiel wurde im Oktober 2013 in der Schweiz ein Schulungskurs über Vermittlungsarbeit für 25 Teilnehmer aus der ganzen OSZE-Familie abgehalten.

Das 40 Jahr-Jubiläum der OSZE nächstes Jahr wird ein wichtiger Meilenstein sein. Die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im Jahr 1975 war ein in der Geschichte einmaliges Ereignis. Viele sehen in ihr einen Auslöser für das Aufbrechen der Pattsituation des Kalten Krieges und die Veränderung der Landkarte Europas. Seither wurde aus der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa eine Organisation, die sich neuen Herausforderungen stellt und sich bewährt, indem sie die Teilnehmerstaaten in die Lage versetzt, schnell, flexibel und in geeigneter Weise auf das geänderte Klima in der Region zu reagieren.

Die Welt von heute ist eine andere als die von 1975 und die OSZE hat ihre Stärke unter Beweis gestellt, indem sie sich an die vielen Veränderungen angepasst hat, die sich nicht nur aus dem Wandel der politischen Landschaft sondern auch aus den geänderten Beziehungen zwischen den Menschen und Gesellschaften ergeben haben. Im Helsinki+40-Prozess sind alle Teilnehmerstaaten aufgerufen, über längere Zeit hinweg ihre Ideen und Gedanken darüber auszutauschen, wie die Organisation Herausforderungen über das Wendejahr 2015 hinaus begegnen wird. Diese Übung hat bereits begonnen und wird sich wie ein roter Faden durch die Zeit des Schweizer und des anschließenden serbischen Vorsitzes ziehen. Auf dem Ministerratstreffen in Kiew stellten die Minister der Ukraine, der Schweiz und Serbiens den Fahrplan für den Helsinki+40-Prozess für die Jahre 2014 und 2015 vor. Darin sind mehrere zur Diskussion anstehende Themenbereiche in allen drei OSZE-Dimensionen und dimensionsübergreifende Frage enthalten. Wir haben vor, diese Diskussionen so zu gestalten, dass eine Organisation entsteht, die mithelfen kann, in Zukunft Frieden und Stabilität für alle zu gewährleisten.

Ministerrat Kiew, 5. und 6.12.2013 Beschlüsse

Nr. 1 Verlängerung des Mandats der OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit
 Nr. 2 Bestellung des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten
 Nr. 3 Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Glaubensfreiheit
 Nr. 4 Verstärkung der Bemühungen der OSZE zur Umsetzung des Aktionsplans zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE Gebiet mit dem besonderen Schwerpunkt Roma- und Sinti Frauen, Jugendliche und Kinder
 Nr. 5 Reduzierung des ökologischen Fußabdrucks der energiebezogenen Aktivitäten in der OSZE Region
 Nr. 6 Schutz der Energienetze vor Natur und vom Menschen verursachten Katastrophen
 Nr. 7 Bekämpfung des Menschenhandels
 Nr. 8 Kleinwaffen und leichte Waffen und Lagerbestände konventioneller Munition
 Nr. 9 Zeit und Ort des nächsten Treffens des OSZE Ministerrats

Erklärung über die Förderung des Helsinki+40 Prozesses
 Ministererklärung über die Verstärkung der Bemühungen der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen
 Ministererklärung zur Arbeit der Ständigen Konferenz zu politischen Fragen im Rahmen des Verhandlungsprozesses zur Beilegung der Transnistrien Frage im „5+2“ Format
 Ministererklärung [über die Bemühungen der Minsk-Gruppe zur Beilegung des Konflikts um Berg Karabach]
 Ministererklärung über die Aktualisierung der OSZE Prinzipien zur Regelung der Nichtverbreitung

Siehe Schlussdokument des Ministerrats von Kiew unter www.osce.org/mc/kyiv

Beobachter in die Ukraine

Der Ständige Rat beschloss in einer Sondersitzung am 21. März 2014 (StR-Beschluss Nr. 1117), eine aus internationalen Beobachtern bestehende Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine zu entsenden. Ihr Ziel ist es, zum Abbau der Spannungen und zur Förderung des Friedens, der Stabilität und der Sicherheit beizutragen. Die Mission besteht vorerst aus 100 zivilen Beobachtern und kann auf bis zu 500 Beobachter aufgestockt werden. Die Beobachter werden im ganzen Land über die Sicherheitslage Informationen sammeln und berichten und bei Vorfällen, einschließlich jener, die angebliche Verstöße gegen grundlegenden OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen betreffen, den Sachverhalt feststellen und darüber berichten. Sie werden auch die Menschenrechtslage im Land, einschließlich der Rechte nationaler Minderheiten, beobachten. Eine weitere Aufgabe der Mission wird die Erleichterung des Dialogs vor Ort zur Förderung der Normalisierung der Lage sein. Die Beobachtermission wird für einen Zeitraum von sechs Monaten entsandt; ihr Mandat kann durch Beschluss des Ständigen Rates jeweils um sechs weitere Monate verlängert werden, wenn die Ukraine darum ersucht.

Siehe Beschluss unter www.osce.org/monitoringmission

Nähere Informationen über die OSZE-Aktivitäten in der Ukraine finden sich unter www.osce.org

Ohne Vorsorge haben wir schon verloren

Sind Katastrophen überhaupt je „natürlich“? Was können Regierungen, die Zivilgesellschaft, die Wirtschaft und internationale Organisationen einschließlich der OSZE tun, um die Häufigkeit und die verheerenden Folgen von Industrieunfällen, Überschwemmungen und Erdbeben zu begrenzen? Dieser Frage widmete sich das **Erste Vorbereitungsstreffen des 22. Wirtschafts- und Umweltforums der OSZE** am 27. und 28. Januar in Wien. Das **Zweite Vorbereitungsstreffen** wird am 20. und 21. Mai in Montreux (Schweiz) stattfinden.

Menschen sind unverkäuflich

„Was wir jetzt brauchen, ist nicht nur eine schlagkräftige Politik gegen den Menschenhandel, sondern auch erhöhte Aufmerksamkeit für die Qualität unserer Gesellschaft, die Ausbeutung und Sklaverei nicht dulden darf,“ erklärte Maria Grazia Giammarino, die OSZE-Beauftragte und -Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels, auf der Konferenz **„Nicht zu verkaufen Bündelung der Kräfte gegen den Menschenhandel“** der OSZE und des Europarats am 17. und 18. Februar in Wien.



Zurück zum Wesentlichen

Konventionelle Rüstungskontrolle

Auf die Frage, was die OSZE zur europäischen Sicherheit beigetragen hat, wäre eine gute Antwort: konventionelle Rüstungskontrolle. Aber um den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa ist es gar nicht gut bestellt und das Wiener Dokument bedarf dringend der Aktualisierung. Ist das ein Grund zur Sorge?

Immer mehr meinen: ja. Die gegenwärtige Krise in der Ukraine rund um die Krim führt uns deutlich vor Augen, wie dringend nötig ein funktionierender Vertrag über konventionelle Rüstungskontrolle ist.

Wir haben vier Experten nach ihrer Meinung gefragt. Alle vier waren Teilnehmer eines Seminars im Juni in Berlin, zu dem das deutsche Auswärtige Amt und das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) der Universität Hamburg eingeladen hatten. Der fünfte Beitrag, jener des deutschen Botschafters bei der OSZE, Rüdiger Lüdeking, nennt Punkte, die in den Helsinki+40-Erörterungen Berücksichtigung finden sollten.

Es steht viel auf dem Spiel

von Paul Schulte

Die konventionelle Rüstungskontrolle nimmt in der euroatlantischen politischen Agenda einen untergeordneten Platz ein.

In der Öffentlichkeit ist sie mehr oder weniger in Vergessenheit geraten, denn es drohte in Europa kein größerer Krieg. Und auch der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), diese bahnbrechende Errungenschaft aus der Zeit unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges, liegt in Scherben. Die NATO und Russland konnten sich nicht darauf einigen, wie der Vertrag an das neue Zeitalter angepasst werden soll. Meinungsverschiedenheiten in Fragen wie etwa dem Grundsatz der Zustimmung des Gaststaats zu Truppenstationierungen Russlands im Ausland und die Beibehaltung der Obergrenzen für Truppenkonzentrationen an der nördlichen und südlichen „Flanke“ der Russischen Föderation erwiesen sich als unüberbrückbar. Russland setzte 2007 die Vertragsumsetzung aus: Es liefert keine Informationen mehr und lässt keine KSE-Inspektionen zu (wird aber, so wird vermutet, von Belarus auf dem Laufenden gehalten). Die NATO verfügte 2011 ihrerseits gleichartige Beschränkungen gegenüber Russland, setzt den Vertrag jedoch mit Belarus, Georgien, Moldau, der Ukraine, Kasachstan, Armenien und Aserbaidschan weiter um. Russland tauscht Informationen und Inspektionen nach dem Wiener Dokument und dem Weltweiten Austausch militärischer Information aus und führt Überflüge im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel durch und gestattet seinerseits solche Überflüge. Aber diese bahnbrechenden Vereinbarungen werden nicht aktualisiert. Das alles sind Symptome des verschlechterten, von zunehmendem Misstrauen geprägten Verhältnisses zwischen Russland und der NATO, für das es viele Gründe gibt.

Auf den heute niedrigeren Kräfteniveaus ist in Europa keine militärische Aufrüstung zu befürchten, die durch territoriale KSE-Obergrenzen verhindert werden müsste. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass es als Begleiterscheinung von Haushaltskürzungen zu einer unausgewogenen, vielleicht destabilisierenden „unabsichtlichen Abrüstung“ kommt. Doch die Berechenbarkeit und das Vertrauen der Staaten untereinander und die internationale Stabilität haben gelitten. Es werden anscheinend wieder Militärmanöver mit der Prämisse eines Konflikts zwischen der NATO und Russland abgehalten. Es wäre zu wünschen, dass die umfassende konventionell-militärische Transparenz wiederhergestellt wird, die in den 1990er Jahren verwirklicht und einst als „postmoderner“ strategischer Zustand gepriesen wurde. Auch Russland könnte von neuen konventionellen Rüstungskontrollvereinbarungen profitieren, die gegen ein künftiges Wettrüsten absichern, vielleicht Beschränkungen an seinen „Flanken“ ändern und die NATO-Kräfte begrenzen, die bei neuen Bündnispartnern im Baltikum, die einst dem Warschauer Pakt angehörten, stationiert sind.

Experten haben daher verschiedene Lösungsoptionen mit unterschiedlichen Abläufen vorgeschlagen:

- Vorgespräche, einige vielleicht unter der Schirmherrschaft der OSZE, über den Umfang eines konventionellen Rüstungskontrollübereinkommens, einschließlich einer Bewertung der bestehenden Mechanismen und der Ermittlung von Schwachstellen in Bezug auf Transparenz, Begrenzungen und Verifikation. Dieser Prozess müsste sich gegebenenfalls auch mit künftigen militärischen Gleichgewichten und Doktrinen befassen, insbesondere mit der Verbindung zwischen Nuklearwaffen und konventionellen Waffen und den Auswirkungen neuer Waffentechnologien wie Raketenabwehr und Prompt Global Strike.
- Erörterungen, als Vorstufe von Verhandlungen, über ein oder mehrere Folge-abkommen zum KSE-Vertrag, gegebenenfalls unter Einschluss von Obergrenzen für besonders sensible geografische Zonen im Rahmen einer geänderten Sicherheits-architektur. Begriffliche Schwierigkeiten könnten bedeuten, dass sich Lösungen hauptsächlich auf Transparenz anstatt auf zahlenmäßige Ausgewogenheit stützen müssten. Russland hat allerdings wenig Interesse daran gezeigt, sich auf Transparenz zu beschränken, und würde Begrenzungen für die NATO-Kräfte anstreben.
- Unterdessen Lösung oder Entschärfung der einzelnen Langzeitkonflikte, durch fallbezogene politische Prioritätensetzung und örtliche Rüstungskontrollrestriktionen, Entwicklung von statusneutraler Transparenz und Verifikation der wichtigsten militärischen Mittel in den durch diese Konflikte entstandenen sogenannten „Grauzonen“.

Doch die Weigerung, sich auf Diskussionen über konventionelle Rüstungskontrolle einzulassen, wurde inzwischen zur Standardmethode Russlands, um seiner Unzufriedenheit mit den Beziehungen zur NATO Ausdruck zu verleihen. Wie in anderen Sicherheitsfragen, etwa der Aushandlung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen und Reduzierungen für taktische Kernwaffen, dürfte somit auf kurze Sicht wenig Aussicht auf Fortschritte bestehen. Die NATO sah daher in ihren seit Langem geführten internen Diskussionen ihre Aufgabe darin, einen allseits annehmbaren Katalog von neuen Ideen für die konventionelle Rüstungskontrolle zu entwickeln, darunter auch mögliche Verknüpfungen mit anderen Bereichen von strategischem Interesse, und sich dann darauf zu einigen, wie und wann das Paket eingeführt werden soll.

Wann und in welcher Form wieder über konventionelle Rüstungskontrolle gesprochen werden kann, wird weitgehend von der ernsten und sich noch immer weiterentwickelnden Krise zwischen Russland und der Ukraine abhängen. In absehbarer Zeit wird wohl ein Vorankommen unmöglich sein, doch es steht nach wie vor viel auf dem Spiel.

Wenn das immer wieder beschworene Ziel der euroatlantischen und eurasischen Sicherheits-gemeinschaft je Wirklichkeit werden soll, dann wird es unerlässlich sein, zu gegebener Zeit wieder zu irgendeiner Form von einvernehmlicher militärischer Transparenz und Verifikation zu finden, die ihren eigenen Beitrag zu erneuerter Stabilität und zur Überbrückung der geopolitischen Spaltung zwischen Ost und West leisten wird.

Eine neue Agenda

von Evgeny Buzhinskiy

Braucht Russland eine konventionelle Rüstungskontrolle in Europa? Auf den ersten Blick scheint die Antwort klar: ja natürlich. Aber aus russischer Sicht ist die Situation nicht so einfach.

Das Interesse der Russischen Föderation an konventioneller Rüstungskontrolle in Europa nimmt seit einigen Jahren ab, jedenfalls seit sie die Umsetzung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) 2007 ausgesetzt hat.

Grundsätzlich gibt es drei Auswege aus der derzeit festgefahrenen Situation.

Erstens: die Rückkehr zu einem rechtsverbindlichen Vertrag. Hier bin ich, offen gesagt, nicht sehr optimistisch. Vor einigen Jahren war ich noch ein Befürworter eines neuen Vertrags, doch heute habe ich meine Zweifel, was den Wert eines solchen Dokuments für Russland anbelangt.

Lassen Sie mich die Gründe dafür erklären. Die drei Hauptzwecke des ursprünglichen KSE Vertrags die Herbeiführung eines stabilen Gleichgewichts der konventionellen Streitkräfte auf niedrigerem Niveau, die Beseitigung sicherheitsbedrohender Ungleich-gewichte und, vorrangig, die Beseitigung der Fähigkeit zur Auslösung von Überraschungs-angriffen und zur Einleitung groß angelegter offensiver Handlungen wurden erreicht.

Die Wahrscheinlichkeit eines groß angelegten militärischen Konflikts in Europa unter Einsatz zahlreicher Kampfpanzer, gepanzerter Kampffahrzeuge und Artilleriegeschütze ist praktisch gleich null.

Außerdem hat die Erfahrung mit allen regionalen militärischen Konflikten der letzten zwanzig Jahre gezeigt, dass militärischer Erfolg durch den Einsatz von (boden- und see-gestützten) Kampfflugzeugen, Marschflugkörpern und Drohnen erzielt wird. Sollte also ein neuer Vertrag ausgehandelt werden, müssten in diesen neue durch den Vertrag begrenzte Waffen aufgenommen werden. Doch meine persönliche Erfahrung mit Verhandlungen sagt mir, dass die genaue Definition dieser Waffen Jahre in Anspruch nehmen kann.

Die zwei Eckpfeiler jedes Rüstungskontrollvertrags sind Begrenzung und Verifikation. Es besteht heute keine Notwendigkeit, die konventionellen Waffen in Europa zu begrenzen, ganz besonders für Russland (ganz zu schweigen

von zusätzlichen Begrenzungen für irgendeinen Teil des russischen Hoheitsgebiets wie etwa die berühmten Flankenzonen). Was die Verifikation betrifft, so entspricht die derzeitige Praxis von Vor-Ort-Inspektionen, die sich letztlich als Instrument zur kollektiven Kontrolle der russischen Streitkräfte erwiesen hat, nicht den nationalen Sicherheitsinteressen Russlands.

Kurz gesagt: Die Ausarbeitung eines neuen Vertrags könnte aus begrifflichen, technischen und politischen Gründen recht schwierig werden. Also was tun?

Hier kommt die zweite Option ins Spiel: eine umfassende Anpassung des Wiener Dokuments 2011. Wenn wir Fragen der Rüstungskontrolle wie Raketenabwehr, die Stationierung von Waffen im Weltraum oder das Prompt-Global-Strike-Programm mit unseren amerikanischen Partnern diskutieren, ist ihr Standpunkt völlig klar: Der Kalte Krieg ist vorüber, wir sind jetzt Partner, keine Feinde, wir brauchen keine rechtsverbindlichen Dokumente, das Wichtigste ist Transparenz. Das Wiener Dokument ist genau das richtige Instrument, um Transparenz zu schaffen.

Natürlich ist das Wiener Dokument 2011 in seiner jetzigen Form nicht durchführbar und bedarf einer umfangreichen Überarbeitung. Mit „umfangreich“ meine ich nicht nur die Absenkung der Schwellen für militärische Übungen und Kräftekonzentrationen und eine mögliche Erhöhung der Anzahl der Inspektoren und Verlängerung der Inspektionen. Ich meine damit vor allem die Einführung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen für Aktivitäten der Seestreitkräfte. Und nicht nur die Bereitstellung von Informationen, sondern auch ein Notifizierungssystem. Manche Rüstungskontrollexperten erinnern sich vielleicht noch an das berühmte Unternehmen „Harmonisierung“ Mitte der 1990er Jahre, das den Informationsaustausch des KSE-Vertrags mit jenem des Wiener Dokuments verbinden sollte. Ich meine, einige Elemente dieses Unternehmens könnten zur neuerlichen Prüfung wieder auf den Tisch gelegt werden.

Und dann ist da natürlich noch die dritte Option: militärische Zusammenarbeit auf bilateraler und multilateraler Basis als bevorzugte Methode zur Erhöhung der Transparenz und Berechenbarkeit militärischer Aktivitäten auf dem europäischen Kontinent.

Generalleutnant i. R. Dr. Jewgeni Buschinski ist Erster Vizepräsident des russischen Zentrums für politische Studien (PIR Zentrum) in Moskau.

Verifizierbare Transparenz

von Hans-Joachim Schmidt

Bei den internen Gesprächen zwischen den NATO-Ländern, die im vergangenen Jahr aufgenommen wurden, um einen neuen Rahmenvorschlag für künftige konventionelle Rüstungskontrollverhandlungen auszuarbeiten, hat Deutschland die neue Idee der verifizierbaren Transparenz vorgestellt.

Ziel dieses neuen Ansatzes ist es, die konventionellen Streitkräfte in einer Weise transparent zu machen, die eine Identifizierung und Überprüfung ihrer militärischen Fähigkeiten ermöglicht. Dadurch sollten die Staaten besser erkennen, was Streitkräfte tun, aber auch, was sie nicht zu tun vermögen, um so Fehlannahmen und Überschätzungen und Fehl-kalkulationen vorzubeugen. Dies wäre eine Ergänzung der herkömmlichen Mechanismen der konventionellen Rüstungskontrolle, die mit Beschränkungen und Begrenzungen in anderen Bereichen absolut vereinbar wäre, sollten diese erforderlich sein.

Welche militärischen Fähigkeiten sollte dieser neue Ansatz erfassen? Es versteht sich von selbst, dass die Entscheidung darüber letztlich bei den Vertragsstaaten eines künftigen Abkommens liegt. Vorrangig sollten dabei die militärischen Fähigkeiten erfasst werden, deren Transparenz für die militärische Stabilität und Sicherheit besonders wichtig ist. Dazu gehört beispielsweise die schnelle strategische Luftverlegefähigkeit von luftbeweglichen und luftverlastbaren Einheiten der Land- und Luftstreitkräfte.

Was wäre zur Überprüfung dieser militärischen Fähigkeit erforderlich? Zunächst würde eine Definition des Begriffs „strategische Luftverlegefähigkeit“ benötigt. Zweitens müsste die Transportkapazität aller verfügbaren strategischen Transportflugzeuge, einschließlich der zivilen und multinationalen Systeme, die bei den Streitkräften in Friedenszeiten im Einsatz sind, bestimmt werden. Drittens müsste man Anzahl, Gliederung und Friedensstandorte der luftbeweglichen und luftverlastbaren Truppenteile und die technischen Kerndaten (Länge, Breite, Gewicht) ihrer Ausrüstung kennen. Für die schnelle Verlegung von Kampfflugzeugen sind auch Tankflugzeuge erforderlich, die daher ebenfalls zu erfassen wären. Schließlich wäre es notwendig, zu beobachten und zu überprüfen, wie viele strategische Transportflugzeuge und Kampfflugzeuge sowohl auf den Heimatbasen als auch auf den angeflogenen Empfangsbasen abgefertigt werden können. Auch wenn das den neuen Ansatz natürlich nur in groben Zügen beschreibt – es vermittelt einen ersten Eindruck davon, was alles zu berücksichtigen wäre.

Im Falle der strategischen Luftverlegefähigkeit wäre die Beobachtung des Be- und Entladens der Transport- und Tankflugzeuge von zentraler Bedeutung. Weiterhin ist für die Überprüfung militärischer Fähigkeiten auch die Beobachtung der Ausbildung und



von Übungen erforderlich. Um das zu erleichtern, müsste in den Informationsaustausch auch die Ankündigung von Ausbildungsaktivitäten aufgenommen werden. Die Zahlen für Personal und Ausrüstung der transportfähigen Truppenteile der Land- und Luftstreitkräfte und der strategischen Transportflugzeuge, sowie der Tankflugzeuge, könnten mithilfe der bekannten Verifikationsmethoden vor Ort überprüft werden.

Verifizierbare Transparenz wäre weit komplexer als die herkömmliche Rüstungskontrolle, da sie die Überprüfung von Waffen mit der Überprüfung von Fähigkeiten durch die Beobachtung der Ausbildung und von Übungen verknüpft und damit auch qualitative Aspekte besser erfasst. Sie käme jedoch nicht unbedingt teurer. Da der Aufbau und die Entwicklung militärischer Fähigkeiten Zeit brauchen, müssten diese nicht jährlich überprüft werden.

Noch ist dieser neue Ansatz in Diskussion und es ist ungewiss, was dabei herauskommen wird. Wird er angenommen, dann wird dieser Ansatz für größere Transparenz bei den konventionellen Streitkräften, insbesondere in qualitativer Hinsicht, sorgen. Er könnte dazu beitragen, das militärische Vertrauen zwischen den Vertragsstaaten durch ein neues konventionelles Rüstungskontrollabkommen wiederherzustellen, besonders zwischen den NATO-Mitgliedern und Russland.

Die aktuelle Krise in der Ukraine rund um die Krim zeigt, wie wichtig eine Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle ist, und zwar aus zwei Gründen. Erstens fehlen uns ohne sie die Mittel, um militärische Aktivitäten in der Region, insbesondere die von Spezialkräften, voll transparent zu machen. Zweitens zeigen uns die Ereignisse während der Krise, dass die alten Bestimmungen inzwischen viel von ihrer früheren Wirksamkeit verloren haben.

So führte die Russische Föderation vom 26. Februar bis 3. März eine unangekündigte Großübung zur Erprobung der Gefechtsbereitschaft der Truppen durch, für die sie die nach Kapitel V des Wiener Dokuments 2011 erforderliche Ankündigung übermittelte. Von den mehr als 150 000 Mann, die an der Übung beteiligt waren, unterlagen jedoch nur 38.000 der Ankündigungspflicht nach dem Wiener Dokument, wie der stellvertretende Verteidigungsminister Anatoli Antonow den ausländischen Attachés mitteilte. Dieses konkrete Beispiel belegt, was Militärexperten schon lange beanstanden: Die Schwellenwerte des Wiener Dokuments von 2011, denen zufolge nur Gefechtsformationen unter einheitlicher Führung ab mindestens 9 000 Mann oder ab einer bestimmten Menge an Ausrüstung (wie Kampfpanzer oder Artillerie) der vorherigen Ankündigung unterliegen, sind zu hoch. Würden sie gesenkt, fielen mehr militärische Aktivitäten von Kampfverbänden unter die Schwellenwerte, was eine präzisere Ankündigung und damit auch größere Transparenz bewirken würde.

Die Krise hat uns Zeit für ausführlichere Diskussionen verschafft, da die NATO-Staaten – entgegen der ursprünglichen Planung – im kommenden Herbst höchstwahrscheinlich noch keinen Vorschlag für einen neuen Rüstungskontrollrahmen vorlegen werden. Diese Zeit sollte so konstruktiv wie möglich genutzt werden.

Dr. Hans-Joachim Schmidt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt am Main (Deutschland). Siehe dazu auch seine demnächst erscheinende Publikation-Verifiabletransparencyofconventionalmilitarycapabilities – Someconceptual considerations, Frankfurt/M 2014, PRIF-Report 125.

Eine lettische Perspektive

von Raimonds Rublovskis

Die konventionelle Rüstungskontrolle ist und bleibt eine der wichtigsten Sicherheitsfragen des 21. Jahrhunderts, und die bestehenden Rahmenbedingungen bedürfen dringend der Verbesserung. Doch Misstrauen unter den Teilnehmerstaaten hindert die OSZE am Vorankommen in diesem Bereich. Unterschiede in Größe und Lage, im geschichtlichen Hintergrund, im rechtlichen, politischen und militärischen Denken und in der Einschätzung der Bedrohung – sie alle sind mitverantwortlich für Unvereinbarkeiten in den Zugängen der Länder zur Rüstungskontrolle und beeinflussen sicherlich auch die Haltung Lettlands. Die Denkmuster des Kalten Krieges halten sich zäh am Leben.

Lettland erhielt 1991 seine Unabhängigkeit zurück und ist daher keine Vertragspartei des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), der ein Jahr zuvor vereinbart worden war. Der Zusammenbruch der Sowjetunion, die EU- und NATO-Erweiterung und die Mitgliedschaft Lettlands in beiden Organisationen haben das Sicherheitsumfeld im Baltikum geprägt. Die von Russland wahrgenommene Bedrohung ist eng mit der Ausdehnung der NATO in den früheren sowjetischen Einflussbereich verbunden. Gegenseitiges Misstrauen macht es Lettland und der Russischen Föderation sehr schwer, einen gemeinsamen Nenner in Bezug auf die konventionelle Rüstungskontrolle zu finden, obwohl einige Fortschritte im Bereich der Vertrauensbildung, etwa durch Informationsaustausch, zu vermelden sind.

Lettland ist ein relativ kleines Land, das nur begrenzte Mittel für die Landesverteidigung bereitstellt. Die Auswirkungen der globalen und regionalen Entwicklungen im Sicherheitsbereich sind im Vergleich dazu erheblich. Deshalb legt Lettland Wert darauf, dass allgemeine konventionelle Rüstungskontrollübereinkommen durch subregionale Vereinbarungen für Gebiete mit Langzeitkonflikten ergänzt werden. Die laufenden Kürzungen in den europäischen





Den Karren wieder flottmachen

Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa und die OSZE

von Rüdiger Lüdeking

Verteidigungshaushalten und damit die Schwächung der konventionellen militärischen Fähigkeiten, die strategische Verlagerung des Interessenschwerpunkts der Vereinigten Staaten in den pazifischen Raum und die Beziehungen zwischen der NATO und Russland sind alles wesentliche Aspekte, die Lettland bei der Entwicklung seines Standpunkts zur konventionellen Rüstungskontrolle berücksichtigen muss.

Raketenabwehr, die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und die weltweite Reduzierung des Nuklearpotenzials sind alle eng mit der konventionellen Rüstungskontrolle verknüpft, wodurch ein umfassender Ansatz zur Modernisierung eines für das 21. Jahrhundert gerüsteten Regimes wichtiger denn je ist. Seit dem Ende des Kalten Krieges werden konventionelle militärische Fähigkeiten zunehmend in Form von Expeditionen außerhalb des Bündnisgebiets eingesetzt. Technologische Fortschritte bei der Entwicklung leistungsfähiger subnuklearer konventioneller Waffensysteme ermöglichen entscheidende Ergebnisse, ohne das Risiko einer Eskalation des Konflikts auf die nukleare Ebene eingehen zu müssen. Derartige im Entstehen begriffene konventionelle Fähigkeiten sollten in die Verhandlungen um ein neues Übereinkommen einbezogen werden.

Es ist wichtig, dass kleine Staaten wie Lettland in künftigen Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle gleichberechtigten Status haben. Sicherlich wird die Stimme mächtigerer Akteure viel Gewicht haben. Aber eines ist sicher: Lettland hat vielleicht noch mehr als andere die feste Absicht, ein gestärktes konventionelles Rüstungskontrollregime zu schaffen, das sich durch Transparenz, Offenheit, Inklusivität und ein verstärktes System von Informationsaustausch, Verifikation und Vertrauensbildung auszeichnet.

Raimonds Rublovskis ist Oberst i. R. der lettischen Armee und zurzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lettischen Institut für internationale Angelegenheiten in Riga.

Konventionelle Rüstungskontrolle war von allem Anfang an ein Markenzeichen der OSZE, beginnend mit den ersten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, die 1975 in Helsinki verabschiedet wurden. Sie trug maßgeblich zur Beendigung des Kalten Krieges und zur Überwindung der Trennung in Europa bei. In den 1990er Jahren standen ihre Rolle bei der Schaffung neuer, auf Vertrauen und Zusammenarbeit beruhender Sicherheitsbeziehungen und ihre grundlegende Bedeutung für Stabilität und Berechenbarkeit im militärischen Bereich im Vordergrund. Doch in den letzten 14 Jahren gab es bei der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa einen Stillstand und sogar schmerzhaftes Rückschläge. Der angepasste KSE Vertrag konnte nicht in Kraft treten. Auch bei der Weiterentwicklung des Wiener Dokuments gab es, abgesehen von einigen technischen Anpassungen, keine großen Fortschritte. Ebenso wenig waren wir in der Lage, unser Rüstungskontrollinstrumentarium um wesentliche Elemente zu erweitern. Das politische Interesse an konventioneller Rüstungskontrolle ist dramatisch zurückgegangen. Manche bezweifeln gar, dass sie noch irgendetwas bringt.

Die gegenwärtige Krise in der Ukraine rund um die Krim hat gezeigt, dass die OSZE mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten das Potenzial hat, sich rasch und effektiv mit unklaren Situationen auseinanderzusetzen, Klarheit über ungewöhnliche militärische Aktivitäten zu schaffen und zu Deeskalation und Vertrauensbildung beizutragen. Dieses Potenzial kann aber nur dann freigesetzt werden, wenn die in den einschlägigen Dokumenten – insbesondere im Wiener Dokument – vorgesehene Bereitschaft zur Zusammenarbeit besteht.

Die zentrale Frage lautet nach wie vor: Haben wir in der OSZE ein gemeinsames Verständnis vom gegenwärtigen Sicherheitsumfeld und von den zukünftigen Herausforderungen? Sind wir uns einig über den Zweck der Rüstungskontrolle?

Rüstungskontrolle sollte kein Selbstzweck sein. Ebenso wenig sollten wir uns angesichts der Phase relativer Stabilität in Europa in den letzten beiden Jahrzehnten in Selbstzufriedenheit wiegen.

Mit Blick auf den bevorstehenden 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki ist es nur natürlich, dass wir uns wieder dieser Frage zuwenden.

Dabei können wir uns auf einige maßgebliche OSZE-Dokumente stützen, die den grundlegenden konzeptuellen Rahmen für die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa abstecken, etwa das Helsinki-Dokument von 1992 und der Rahmen für Rüstungskontrolle von 1996. In vielerlei Hinsicht sind diese Dokumente heute noch genauso relevant und aktuell wie damals.

Wenn wir den Weg für die Zeit nach 2015 abstecken, sollten wir Folgendes im Auge behalten:

Neue Ungewissheiten: Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde die Sicherheitslandschaft Europas kleinteiliger, komplexer und uneinheitlicher. Das würde eigentlich nach einer stärkeren Regulierung durch Rüstungskontrollinstrumente verlangen.

Eine Versicherungspolizze: Mit dem Kalten Krieg endete zwar die Gefahr eines groß-räumigen Konflikts, es bedeutete aber nicht das „Ende der Geschichte“. Rüstungs-kontrolle kann als Versicherungspolizze gegen das Wiedererstehen militärischer Bedrohungen oder gegen neue Bedrohungen dienen. In diesem Sinne ist sie ein Instrument der „voraus-schauenden Konfliktverhütung“. Angesichts der wachsenden Spannungen zwischen Ost und West in den letzten Jahren kommt der Rüstungskontrolle eine Schlüssel-rolle in der Vertrauensbildung zu, die der gegenseitigen Rückversicherung dient.

Subregionale Konflikte: Das Risiko virulenter bewaffneter Konflikte besteht im OSZE Raum auf subregionaler Ebene auch heute noch. Die bestehenden umfassenden Rüstungskontrollvereinbarungen sind nicht darauf ausgelegt. Sie sollten auch nicht zur Lösung eingefrorener Konflikte herangezogen werden, um nicht selbst in Gefahr zu geraten, wie die Erfahrungen der letzten beiden Jahrzehnte gezeigt haben. Maßgeschneiderte Rüstungskontrolle kann auf subregionaler Ebene eine wichtige Rolle spielen. Das ausge-klügelte Dayton-Regime, das dem Westbalkan Stabilität und Sicherheit gebracht hat, ist der Beweis dafür. Kurzfristig könnte es aber durchaus sinnvoll sein, auf weniger ehrgeizige vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zur statusneutralen Stabilisierung von Krisensituationen zurückzugreifen und die Konfliktlösung der Politik zu überlassen.

Neue Technologien: Die Militärtechnologie und die militärischen Fähigkeiten, aber auch die physische Beschaffenheit der Waffen haben sich im letzten Jahrzehnt beträchtlich weiter-entwickelt, die Rüstungskontrollinstrumente wurden aber nicht entsprechend angepasst. Da Veränderungen normalerweise Anlass zu Besorgnis geben und die Gefahr von falschen Wahrnehmungen und Einschätzungen in sich bergen, spricht viel dafür, die Transparenz zu erhöhen. Zu diesem Zweck könnte überprüft werden, inwiefern bestehende Maßnahmen und Vereinbarungen – auch im Hinblick auf Begrenzungen und Verifikation – der Anpassung bedürfen, und auch ihr

Anwendungsbereich (bezogen auf militärische Aktivitäten, Waffen-systeme und Fähigkeiten) könnte überdacht werden. Mehr Transparenz bedeutet größere Berechen-barkeit, was den Teilnehmerstaaten auch die Grundlage für eine kostengünstigere langfristige Verteidigungsplanung bieten würde.

Sicherheitsgemeinschaft: Ganz allgemein würde ein effektives und modernisiertes „Netz miteinander verknüpfter und einander verstärkender Rüstungskontrollverpflichtungen“, wie es der Rahmen für Rüstungskontrolle vorsieht, die anvisierte Sicherheitsgemeinschaft, zu der sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfeltreffen der OSZE in Astana 2010 erneut bekannt haben, abstützen bzw. einer ihrer Pfeiler sein. Darin fänden auch so grundlegende Begriffe wie „unteilbare Sicherheit für alle Teilnehmerstaaten“ ihren Ausdruck.

Ein Weltführer: Die Rüstungskontrollbestimmungen im OSZE-Raum haben nirgendwo ihresgleichen. Die OSZE kann mit Recht eine Vorbildfunktion für andere Weltregionen für sich in Anspruch nehmen, in denen es trotz des großen Risikos, dass es zu bewaffneten Konflikten kommt, keinerlei Rüstungskontrollmaßnahmen gibt. Sie kann diesen Anspruch aber nur aufrechterhalten, wenn sie beweist, dass sie sich weiterhin an ihre eigenen Vereinbarungen gebunden fühlt und bereit ist, diese an geänderte Sicherheitserfordernisse anzupassen.

Der Helsinki+40-Prozess bietet Gelegenheit zu einer Bestandsaufnahme und zu einem Abstecken des Kurses für das weitere Vorgehen im Einklang mit dem in der Gedenk-erklärung von Astana von 2010 zum Ausdruck gebrachten Grundkonsens, dass „die Regime zur konventionellen Rüstungskontrolle und zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung [...] wichtige Instrumente zur Gewährleistung von militärischer Stabilität, Berechenbarkeit und Transparenz [sind und bleiben] und [...] mit neuem Leben erfüllt, aktualisiert und modernisiert werden [sollten]“.

Ich hoffe, dass wir uns bei der Überprüfung der Prinzipien und Ziele der Rüstungskontrolle und der Rolle der OSZE auf eine Agenda für das weitere Vorgehen einigen können – und möglicherweise auf ein Strategiedokument, das 2015 anlässlich des 40. Jahrestags der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki verabschiedet werden könnte.

Botschafter Rüdiger Lüdeking ist Ständiger Vertreter Deutschlands bei der OSZE und Koordinator der Arbeitsgruppe „Rüstungskontrolle“ des Helsinki+40-Prozesses. Die in diesem Artikel wiedergegebenen Ansichten müssen sich nicht notwendigerweise mit jenen der deutschen Regierung decken.



Photo: Bernt Nilsen

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit an den Ufern der Barentssee

von Ursula Froese

Die Barentsregion an der Nordspitze des europäischen Kontinents hat sich als Vorreiter in grenzüberschreitender Zusammenarbeit etabliert. Für die Menschen an der norwegisch-russischen Grenze wurde eine visumfreie Regelung eingeführt, die als Vorbild für den Schengenraum gilt. Das norwegische Barents-Sekretariat in Kirkenes will eine selbst-bewusste Regionalkultur begründen, die ihre Interessen in einer globalisierten Welt durchsetzen kann.

Kirkenes, Norwegen. Der Name bedeutet „Kirche auf der Landzunge“. Diese Ansiedlung von Bergleuten und Fischern am nördlichen Zipfel der skandinavischen Halbinsel an der Küste der Barentssee kann man nur als entlegen bezeichnen. Manche haben davon gehört, weil dort eine als „Reise ans Ende der Welt“ beworbene Kreuzfahrt endet, nachdem sie die Passagiere eine Woche lang durch die norwegischen Fjorde führte. Sie verbringen dann einen Tag in der Stadt, bevor sie

wieder zurück nach Hause in den Süden geflogen werden. Heute gibt es eine zeitgemäße Variante: Sie können im Winter direkt von Paris oder London nach Kirkenes fliegen; am Flugplatz werden Sie von einem Hundeschlitten abgeholt, der Sie in das Snowhotel bringt, wo Sie die Nacht auf einem kunstvoll aus Eisblöcken gebauten Bett verbringen. Hier gibt es auch einen Sommer, in dem die Sonne nie untergeht. Dann verschwindet das Hotel und wird jedes Jahr neu aufgebaut.

Der Grund, warum Kirkenes wirklich am Ende der Welt liegt, ist weniger seine Lage im Hohen Norden, als seine Nähe zur Grenze zwischen Norwegen und Russland, die heute eine 196 Kilometer lange Schengengrenze bildet. Sie verläuft in der Mitte des Grenzflusses Pasvik und östlich der Stadt einige Kilometer Richtung Meer.

Jahrhunderte lang stießen an dieser Linie die Interessen des Ostens und Westens zusammen. Sie wurde in der postnapoleonischen Ära gezogen, als König Carl Johann von Schweden und Norwegen alias Charles Baptiste Bernadotte, ein ehemaliger Marschall in Napoleons Armee, und der russische Zar Alexander I. ihre Reiche absteckten. Diesem Umstand verdankt Kirkenes seine Existenz, denn hier wurde 1856 die Kirche errichtet, und andere beiderseits der Grenze, die als Grenzmarkierung der jeweiligen Hoheitsgebiete dienten.

Hier standen einander im Zweiten Weltkrieg die Armeen der Sowjetunion und Nazi-Deutschlands gegenüber. Kirkenes, eine der im Krieg am meisten bombardierten Städte, wurde am 25. Oktober 1944 – ein halbes Jahr früher als das restliche Europa – von der sowjetischen Roten Armee befreit. Die deutsche Armee ließ bei ihrem Rückzug alles in Schutt und Asche zurück, lediglich die Zentrale der Erzabbaugesellschaft und einige andere Gebäude blieben stehen.

Im Kalten Krieg verlief hier eine der beiden Landgrenzen, an denen die Sowjetunion und die NATO unmittelbar aneinanderstießen (die andere verlief zwischen der Sowjetunion und der Türkei). Die schlagkräftige Nordflotte der Sowjetunion war vor der Halbinsel Kola in der Oblast Murmansk nur wenige Kilometer vor der norwegischen Grenze stationiert und das gesamte Gebiet war hoch militarisiert.

Das Misstrauen war so groß, dass auf der sowjetischen Seite um die Stadt Sapoljarnyje eine Mauer errichtet wurde, die die Bewohner daran hindern sollte, Nachrichtensendungen aus dem Westen zu empfangen. Der Gegensatz zwischen den grauen Betonblöcken dort und in der nahegelegenen Stadt Nikel (Sitz des Bergbaugiganten Norilsk Nickel) und den gestrichelten Einfamilienhäusern aus Holz, die zur selben Zeit in Kirkenes entstanden, könnte größer nicht sein. Doch es wuchs eine ganze Generation heran, die den Unterschied nie mit eigenen Augen sah.

Umso überraschender also, dass dieselben Bewohner heute in den Genuss einer bahnbrechenden visumfreien Regelung kommen, die für Europa beispielgebend ist.

Gemäß einem Abkommen von 2012, dem ersten seiner Art zwischen der Russischen Föderation und einem Schengenland, haben Bürger, die innerhalb von 30 Kilometern beiderseits der Grenze leben,

Anspruch auf einen Ausweis, mit dem sie innerhalb dieser Zone visumfrei hin und herreisen dürfen. (Einen ähnlichen „kleinen Grenzverkehr“ gibt es nun auch bei Kaliningrad.)

Eine weitere Vereinbarung, Pomorvisum genannt, sieht vor, dass russische Staatsangehörige aus den Oblasti Murmansk und Archangelsk und dem Autonomen Kreis der Nenzen ein Mehrfachvisum für Norwegen beantragen können, das vorerst ein Jahr, dann zwei und schließlich fünf Jahre gilt. Das Visum berechtigt zur Einreise nach Norwegen und in den gesamten Schengenraum, ohne vorherige Einladung durch einen norwegischen Partner.

Diese Neuerungen und eine neue moderne Straße nach Murmansk ließen den grenzüberschreitenden Verkehr buchstäblich explodieren. 1990 passierten rund 8 000 Personen den Grenzübergang Storskog/Borissoglebsk knapp östlich von Kirkenes. 2013 waren es rekordverdächtige 320 042 Personen.

Wodurch kam es zu dieser Wende?

Bildung einer Region

Ein wichtiger Teil der Antwort ist sicherlich die Barentskooperation, ein ehrgeiziges regionales Integrationsprogramm, das letztes Jahr sein 20-jähriges Bestehen feierte. Dabei arbeiten Norwegen, Russland, Finnland und Schweden gemeinsam an der friedlichen Entwicklung und am Austausch über Landesgrenzen hinweg in einem riesigen Gebiet mit 5,23 Millionen Einwohnern, das die nördlichen Gebiete ihrer Länder umfasst.

Der Anstoß dazu kam mit dem Ende des Kalten Krieges, als sich die Sowjetunion im Interesse einer Modernisierung dem Westen öffnete. Toröffner war die Rede von Michail Gorbatschow am 1. Oktober 1987 in Murmansk, in der er zu verstärkter regionaler Zusammenarbeit im Hohen Nordenaufrief.

Sechs Jahre später lud der norwegische Außenminister Thorvald Stoltenberg den russischen Außenminister Andrei Kosyrew, der aus Murmansk stammte, und seine finnischen und schwedischen Amtskollegen nach Kirkenes ein, um ihre Zusammenarbeit zu institutionalisieren. Am 11. Januar 1993 unterzeichneten sie die Erklärung von Kirkenes, die offizielle Geburtsstunde der Euroarktischen Barentsregion.

Die Barentskooperation ist auf nationaler und regionaler Ebene tätig.

Alle zwei Jahre kommen Minister und offizielle Regierungsvertreter zu Gesprächen zusammen. Die Gouverneure der 13 Verwaltungseinheiten der Region treten öfter – dreimal im Jahr – zusammen. Die Arbeitsgruppen zu bestimmten Themen – Wirtschaft, Zoll, Umwelt, Verkehr, Rettungseinsätze, Gesundheit, Bildung, Energie, Kultur, Tourismus, Jugend und indigene Völker – tagen noch öfter. Dieser Schwerpunkt auf den regionalen Kontakten ist einzigartig in den Beziehungen Westeuropas zu Russland.

Erst die Region, dann die Grenze

Im Jahr der Gründung der Barentskooperation wurde auch das Norwegische Barents Sekretariat in Kirkenes eingerichtet, das insbesondere die Norwegen-Russland-Komponente der Kooperation unterstützen soll. Es gehört zu den drei Provinzen Nordnorwegens und wird vom Ministerium für auswärtige Angelegenheiten finanziert. Es ergänzt die Kooperation auf nationaler und regionaler Ebene durch eine dritte Ebene, die der Zusammenarbeit zwischen den Menschen.

Das Sekretariat steht unter der Leitung von Rune Rafaelsen. Der geborene Kirkeneser wuchs im



Rune Rafaelsen ist Generalsekretär des Norwegischen Barents-Sekretariats.

Schatten des Eisernen Vorhangs auf. Bei seiner Tätigkeit konzentriert er sich jedoch nicht auf das Trennende, sondern auf eine lange Tradition der Zusammenarbeit. operation.

„Sehen Sie sich zum Beispiel die Grenzziehung an“, sagt er. „Es wird Sie überraschen, dass sie nicht entlang der Pasvik-Mündung im Fjord weiter Richtung See verläuft, sondern etwas weiter östlich. Der Grund dafür ist, dass die am baumlosen westlichen Ufer lebenden norwegischen Fischer seit alters her ihr Brennholz vom anderen Ufer holten. Die Grenze wurde verlegt, damit sie das weiter tun können. Dafür entstand am Westufer des Pasvik eine Enklave, damit die russisch-orthodoxe Kirche weiter auf russischem Hoheitsgebiet steht.“

Selbst mitten im Kalten Krieg gab es ein gemeinsames Interesse an der Region. 1956 begab sich unser Ministerpräsident Einar Gerhardsen zum russischen Regierungschef Nikita Chruschtschow nach Moskau, wo sie den gemeinsamen Ausbau der

Wasserkraft entlang des Pasvik vereinbarten. In den darauf folgenden Jahrzehnten wurden sieben Kraftwerke errichtet, vier davon am Fluss,“ erklärt er.

„Ein anderer Bereich traditioneller norwegisch-russischer Zusammenarbeit ist die Fischerei. Es gibt ein auf wissenschaftlicher Basis entwickeltes Fangquotensystem, und die See ist in ausgezeichnetem Zustand. Dieses System kann uns als Vorbild für eine gemeinsame Nutzung der Kohlenwasserstoffvorkommen in weiterer Zukunft dienen,“ meint er.

Menschen verbinden

„Vor zweihundert Jahren war es einfach, hier zu leben. Die Menschen größtenteils Samen aus Finnland konnten die Grenze frei passieren; sie konnten fischen, sie konnten jagen, sie konnten den Rentierherden folgen. Ihr Leben war respektvoll geregelt, wesentlich mehr als heute,“ sagt Rafaelsen.

Will man die Tätigkeit des Norwegischen Barents Sekretariats beschreiben, könnte man sagen, dass es sich für das Wiederaufleben einer solchen respektvoll geregelten Existenz einsetzt, für eine regionale Kultur, die wirksame Grenzregelungen mit der Möglichkeit verbindet, seinen Lebensunterhalt nach eigenen Vorstellungen zu verdienen.

Rafaelsen und sein Team sind bemüht, die gemeinsamen Interessen der Menschen in der Barentsregion auf vielen verschiedenen Ebenen zu fördern. Seit der Gründung des Sekretariats haben sie 5 000 Projekte

im Gesamtwert von 100 Millionen NOK (rund 12 Millionen EUR) durchgeführt.

Sie stellen Betriebsunterstützung bereit von der Finanzierung grenzüberschreitender Startup-Unternehmen bis hin zur Schaffung von Vernetzungsmöglichkeiten für die großen Öl- und Gasinvestoren, zum Beispiel auf der Konferenz in Kirkenes im letzten Monat.

Sie fördern die Kultur durch Finanzierung kleiner Kunstprojekte der örtlichen Bevölkerung und ein umfangreiches Kultursubventionsprogramm, das Kulturvorhaben durch Zuschüsse unterstützt, das sogenannte BarentsCult.

Das Sekretariat unterstützt die Arbeitsgruppe für indigene Völker der Barentskooperation in administrativer Hinsicht und berät die Samen, Nenzen, Wepsen und andere Völker (es gibt 41 Gruppen in Russland) in der Ausübung ihrer politischen, sprachlichen und kulturellen Rechte.

Die Jugendarbeit ist eine Priorität der Barents-Jugendrat hilft mit, dass eine neue Barents-Generation heranwächst.

Sport ist eine der erfolgreichsten Methoden, um Jung und Alt zusammenzubringen. 2013 gab das Sekretariat mehr als 2,3 Millionen NOK (275 000 EUR) für Sportaktivitäten aus, an denen über 3 000 Personen teilnahmen. Schwimmen ist sehr beliebt, jedes Jahr treten Schwimmer aus allen vier Barentsländern miteinander in Wettstreit. Auch Ringen erfreut sich

sowohl bei Männern als auch bei Frauen großer Beliebtheit.

Seit 2008 gibt es eine Barents-Eishockeyliga mit Junioren- und Seniorenteams aus Norwegen, Russland und Finnland und bei allen Spielen zeigen auch EiskunstläuferInnen ihr Können. Die Eishockeywettbewerbe finden im Freien statt, manchmal bei 30 Grad unter null. „Hockey ist eigentlich ein Beispiel für den russischen Einfluss in Norwegen“, erläutert Rafaelsen. „Hier in Kirkenes spielte man früher Bandy, auch auf Eis, aber mit gebogenen Schlägern und einem Ball, noch schneller als Eishockey.“

Das Norwegische Barents Sekretariat hat Büros auf der russischen Seite, in Murmansk, knapp zwei Autostunden jenseits der Grenze, und in Archangelsk, in einer Entfernung von 21 Autostunden, sowie im noch weiter entfernten Narjan-Mar im Autonomen Kreis der Nenzen.

Das Büro in Archangelsk veranstaltete kürzlich gemeinsam mit einem norwegischen Kunst-sammler eine Ausstellung europäischer Landkarten aus dem 15. bis 17. Jahrhundert, aus denen die gemeinsamen geschichtlichen und kulturellen Wurzeln von Nordrussland und Nordnorwegen ersichtlich sind.

Eine der neuesten Initiativen des Sekretariats, Patchwork Barents, ist ein Kartografieprojekt für das 21. Jahrhundert, in das öffentliche Daten aus der ganzen Region einfließen. Die Ergebnisse werden in Form einer interaktiven Landkarte ins Internet gestellt. Besucher des Portals finden hier visuelle Darstellungen von Daten



„Die Kooperation in der Barentsregion ist das wichtigste Friedensprojekt Norwegens.“

aller Art, vom Einkommensniveau über Exportzahlen bis zu Meereiskonzentrationen, und können diese dann mit ihrer eigenen Geschichte verknüpfen, die sie auf die Seite hochladen. Das Ergebnis ist eine bunte Sammlung von Erzählungen, in denen die Grenze zwar eine – aber nicht unbedingt entscheidende – Rolle spielt. Wie die neue Website des Sekretariats, der Barents Observer, schafft das Portal ein neues Zusammengehörigkeitsgefühl unter den Bewohnern der Region.

Exportgüter

Die Barentssee mag am Ende der Welt liegen, doch sind der weltweiten Erdölindustrie die dort vermuteten ergiebigen Lagerstätten an fossilen Brennstoffen nicht entgangen. Am 15. September 2010 brachten Norwegen und Russland rund 40 Jahre mühsamer Verhandlungen über die Ziehung ihrer Seegrenze zu einem erfolgreichen Abschluss, womit der Weg für die Exploration und Bohrungen frei war. Die Zeiten, als der Hafen von Kirkenes von Schiffen angelaufen wurde, die Eisenerz oder Königskrabben beförderten, sind längst vorbei. Heute halten geologische Forschungsschiffe aus so weit entfernten Ländern wie China den Hafenmeister auf Trab.

Ein wichtiger Teil der Arbeit von Rafaelsen besteht darin, potenziellen Investoren zu vermitteln, was die Region braucht. „Ich bin gegen Öl und Gas, wenn dabei für mich nur Maßnahmen zur Verhütung von Ölverschmutzung herauschauen. Wenn ich bessere Straßen, bessere Schulen und Universitäten bekomme, dann bin auch ich ein Verfechter der Entwicklung“, sagt er.

Bodenschätze, Meeresfrüchte und Kohlenwasserstoffe sind nicht die einzigen Güter, die die Barentsregion zu exportieren hat. Das Fachwissen in regionaler Kooperation, das sich das Norwegische Barents Sekretariat in den vergangenen zwei Jahrzehnten angeeignet hat, stellt selbst

eine wertvolle Ressource dar, von der bereits andere profitieren. Seit letztem Jahr unterstützt das Barents Sekretariat die Slowakei und die Ukraine über ein von der EEA und Norwegen finanziertes Programm für grenzüberschreitende Projekte bei der Entwicklung einer Region Transkarpatien. Die Auftaktkonferenz fand im ostslowakischen Košice statt, gefolgt von einer Matchmaking Veranstaltung im benachbarten Michalovce. Unlängst traf Rafaelsen, vor dem Hintergrund der zunehmenden Unruhen in der Ukraine, mit regionalen Vertretern zusammen, um über seine Erfahrungen mit der stabilisierenden und friedensstiftenden Zusammenarbeit zwischen Norwegen und Russland zu berichten.

Ebenfalls mit norwegischer Finanzierung hilft das Norwegische Barents Sekretariat Bulgarien bei der Entwicklung eines Projekts zur Zusammenführung von Daten mit der Türkei, Serbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien nach dem Muster von Patchwork Barents.

Die Probleme dieser Länder mögen völlig andere sein als jene an den Ufern der Barentssee. Doch das Geheimnis für eine erfolgreiche regionale Zusammenarbeit ist dasselbe, meint Rafaelsen. „Das Rezept lautet: Man muss die Menschen ins Boot holen nicht nur von einer, sondern von beiden Seiten der Grenze.“



Ein Blick in die Zukunft

Die Öffnung der Schengengrenze zwischen Norwegen und Russland hat erstaunlich gut funktioniert. Die norwegischen Strafverfolgungsbehörden stellten keine Zunahme des illegalen Handels oder anderer Straftaten fest. Besucher aus Russland bevölkern die Einkaufszentren in Kirkenes und tragen sechzehn Prozent zum Umsatz im Einzelhandel in der Stadt und ihrem Umfeld bei. Norweger fahren regelmäßig zum Tanken über die Grenze – um ein Drittel des Preises, den sie zu Hause bezahlen würden. Die Tankstelle Rosneft in Nikel berichtet von täglich rund dreißig Kunden von jenseits der Grenze.

Trotz allem ist der Weg zu einer wirklichen Integration über die Grenze hinweg noch weit. Russen, die in unmittelbarer Grenznähe wohnen, zeigen häufig das geringste Interesse. Viele finden die zweistündige Fahrt zum norwegischen Konsulat in Murmansk, wo man den visafreien Status beantragt, zu teuer und zeitaufwendig. Das Konsulat hat probeweise begonnen, auch an Samstagen Amtsstunden zu halten, damit die Leute ihre Personal-dokumente einreichen können, ohne sich einen Tag freinehmen zu müssen.

Das Potenzial des Fremdenverkehrs als Motor für neuen Wohlstand in der Grenzregion muss erst erschlossen werden. Wenn die Grenzkontrolle erleichtert und eine entsprechende Infrastruktur geschaffen würde, könnten Kreuzfahrtpassagiere von Kirkenes aus über die Grenze nach Russland fahren und dort ihr Geld ausgeben. Eine norwegische öffentlich-private Initiative untersucht derzeit Möglichkeiten zur Vereinfachung der Passkontrollen durch Informationsaustausch und technologische Innovation.

Die visafreie Regelung erlaubt es nicht, jenseits der Grenze eine Beschäftigung aufzunehmen. Rafaelsen meint, dass sollte sich ändern. „Norwegen hat vor, in diesem Frühjahr vier neue Bohrlizenzen zu vergeben. Und Stolt-Nilsen überlegt Pläne für den Bau eines großen neuen Terminals auf der norwegischen Seite, wenn es mit den Verträgen mit russischen Unternehmen klappt. Der Bedarf an Arbeitskräften wird steigen. Warum nicht zum Nutzen der Region und für mehr Wohlstand ihrer Bewohner den Markt öffnen?“ fragt er.

„Das ist die Zukunft, für die wir uns einsetzen. Die Kooperation in der Barentsregion ist das wichtigste Friedensprojekt Norwegens“, sagt er.

Die Bekämpfung des Menschenhandels als persönliche Verantwortung



Vera Gratschowa blickt auf eineinhalb Jahrzehnte zurück, in denen sie sich mit großem Engagement für den Kampf der OSZE gegen den Menschenhandel eingesetzt hat.

Als ehemaliges Mitglied der Ständigen Vertretung der Russischen Föderation bei der OSZE waren Sie beiden ersten Schritten der OSZE auf dem Weg zur Auseinandersetzung mit der Menschenhandelsproblematik dabei. Wie hat es eigentlich angefangen?

2000 verabschiedete die OSZE ihren ersten Ministerratsbeschluss gegen den Menschenhandel. Der Beschluss erfolgte nur wenige Tage nachdem die Vereinten Nationen das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das eine allgemein anerkannte Definition des Menschenhandels enthielt, und die Palermo-Protokolle (Zusatzprotokolle von Palermo) verabschiedet hatten. Das Engagement der OSZE kam also genau zum richtigen Zeitpunkt. Seither kennt man sie als eine Organisation, die zu innovativen Ansätzen und zur Eröffnung neuer Kapitel im Kampf gegen den Menschenhandel fähig ist. So war die OSZE beispielsweise die erste der internationalen Organisationen, die für ihre Mitarbeiter einen Verhaltenskodex mit eindeutigen gegen den Menschenhandel gerichteten Bestimmungen verabschiedete.

Wenn man von den ersten Schritten der OSZE spricht, muss man unbedingt die Vorreiterrolle des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte als Vertreter eines opferzentrierten Ansatzes erwähnen, wodurch der Weg zu vielen späteren Beschlüssen geebnet wurde, wie zum Beispiel der Erklärung des Ministerrats von Porto 2002, deren klare, eindringliche und emotionale Sprache nach wie vor lesenswert ist; darin wird der Ständige Rat beauftragt, einen neuen Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels auszuarbeiten.

Ich hatte damals die Ehre, gemeinsam mit der belgischen Botschafterin Danielle del Marmol den Vorsitz in der

informellen Arbeitsgruppe zur Gleichstellung von Frau und Mann und zur Bekämpfung des Menschenhandels zu führen, die sich als ausgesprochen wirksame Einrichtung zur Ausarbeitung des Aktionsplans erwies. Wir kamen so oft es ging zusammen, wobei jede Sitzung wie eine – immer ergebnisorientierte und inhaltsreiche – Minikonferenz mit Gastrednern durchgeführt wurde. Wir waren ein Team, das wunderbar zusammenarbeitete. Nie werde ich vergessen, mit welchem Enthusiasmus uns Sabine Noelle (Kanada), Janice Helwig (Vereinigte Staaten), Nilvana Darama (Türkei), Christophe Kamp (Niederlande), Cornel Ferută (Rumänien) und viele andere Menschenrechtsberater und referenten den Rücken stärkten. Auch Helga Konrad, damals Vorsitzende des Stabilitäts-pakt-Sonderarbeitsstabs für Menschenhandel, ein Jahr später die erste Sonderbeauftragte der OSZE, war in unsere Bemühungen eingebunden. Und die wunderbare Danielle del Marmol, die beharrlich den Entwurf mit jedem einzelnen Botschafter aushandelte! Der Aktionsplan der OSZE wurde im Juli 2003 verabschiedet – ein Dokument, auf das wir auch noch ein Jahrzehnt später stolz sein können.

Die Position des Sonderbeauftragten und Koordinators der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels ist insofern einzigartig, als sie sowohl eine höchst politische Rolle als auch exekutive Funktionen umfasst. Welche Rolle haben Sie bei der Schaffung dieses Amtes gespielt?

In den abschließenden Bestimmungen beauftragte der Aktionsplan den Vorsitz, Erörterungen über die Verstärkung bestehender Strukturen abzuhalten und die Notwendigkeit eines neuen Mechanismus zu prüfen. Die Delegierten vertraten zwei gegensätzliche Standpunkte: Die einen zogen eindeutig ein reines, im

Sekretariat angesiedeltes Fachreferat vor, während die anderen für die Schaffung einer stark politisch ausgerichteten Position eintraten. Die beiden Konzepte, für die es jeweils gute Argumente gab, schienen nicht unter einen Hut zu bringen. Und damit war auch der Entwurf zum Beschluss des Ministerrats von Maastricht, der die Verabschiedung des Aktionsplans genehmigen sollte, noch nicht finalisiert. Alle Delegationen waren bereits in Maastricht, wo am nächsten Morgen das Ministerratstreffen beginnensollte!

Und so nahm ich um Mitternacht in meinem Hotelzimmer ein Papier zur Hand und begann Kästchen und Pfeile zu zeichnen: Ein Kästchen stand für den Ständigen Rat mit seiner Entscheidungsbefugnis, ein anderes für den Amtierenden Vorsitzenden, der den zukünftigen Sonderbeauftragten und Koordinator bestellen würde, ein drittes für das Sekretariat als durchführendes Organ. Und dann begannen sich die Pfeile in alle Richtungen zu laufen, verbanden die drei Kästchen miteinander, und schon fügte sich das Puzzle zu einem Bild!

Am nächsten Morgen ging ich zu Botschafter Alexander Alexejew [von 2001 bis 2004 Ständiger Vertreter der Russischen Föderation bei der OSZE] und sagte nur „Ich habe eine Lösung“. Ohne mich nach Einzelheiten zu fragen, antwortete er: „Verkaufen sie die zuerst Andrei Rudenko“ [damals Erster Berater der Ständigen Vertretung Russlands, zuständig für die Vorbereitung der Ministerratsbeschlüsse]. Das tat ich. Gemeinsam suchten wir dann Christophe Kamp als Vertreter des niederländischen Vorsitzes auf, der mit uns gemeinsam zur Beraterin der Vereinigten Staaten, Janice Helwig, ging. Wir hatten einen gemeinsamen Nenner gefunden! Der Mechanismus zur Bekämpfung des Menschenhandels nahm langsam Gestalt an. Natürlich war es ein Kompromiss, aber ein gangbarer Kompromiss, der einzige, der damals möglich war. Er bestand aus einem vom Amtierenden Vorsitzenden zu bestellenden Sonderbeauftragten und einem dem Sonderbeauftragten unterstellten Referat im Sekretariat. Der Wortlaut des Entwurfs wurde der norwegischen Botschafterin Mette Kongshem vorgelegt, die damals Kovorsitzende der informellen Arbeitsgruppe war, ihn genehmigte und anschließend dem Vorbereitenden Ausschuss übermittelte; am Ende stand – nach dem üblichen Verfahren – der Beschluss des Ministerrats von Maastricht. 2006, zwei Jahre später, trat anstelle des Mechanismus das Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels, das seither fester Bestandteil des Sekretariats ist.

Vor elf Jahren erzählten Sie in einem Interview für den damaligen OSZE-Newsletter, dass Menschenhandel „tragischer, komplexer und riskanter ist, nachhaltigere Folgen für die europäische Sicherheit hat, als mir je bewusst war“. Hat sich an dieser Einschätzung etwas geändert, seit sie 2004 als Leitende Beraterin der Sonderbeauftragten zum Sekretariat kamen?

Damals kannte man den Menschenhandel in erster Linie als Handel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Daraus hat sich

seither eine schwere grenzüberschreitende Bedrohung mit neuen Formen der Ausbeutung, neuen Methoden der Rekrutierung entwickelt, die neue Wirtschaftszweige erfasst. Heute findet Menschenhandel vorwiegend zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften statt. Die Zahlen der Internationalen Arbeitsorganisation für das Jahr 2012 gehen davon aus, dass weltweit 20,9 Millionen Menschen Zwangsarbeit leisten. Der Kinderhandel ist im Zunehmen, daneben entstehen andere Formen des Menschenhandels, die man 2003 noch völlig unterschätzt hatte, wie der Menschenhandel zum Zwecke erzwungener Bettlei und Kriminalität, zur Organentnahme – und Menschenhandel zum Zwecke der Sklavenarbeit im Haushalt. Wir können stolz darauf sein, dass sich die OSZE als erste Organisation mit Nachdruck mit dieser verstecktesten Form der Sklaverei befasst hat, die leider unter anderem auch in Haushalten von Diplomaten stattfindet.

Besonders ernüchternd ist die Tatsache, dass diese Entwicklung trotz der Quantität und Qualität internationaler Übereinkünfte gegen den Menschenhandel und nationaler Mechanismen weitergeht. Warum? Weil Menschenhandel kein isoliertes Phänomen darstellt. Er hängt eng mit Korruption und vielen anderen Erscheinungsformen des organisierten Verbrechens zusammen, wie etwa Dokumentenfälschung, Migrantenschmuggel, Drogenhandel, Entführung, Geldwäsche – bis hin zum Terrorismus.

Es ändert sich auch das Konzept der sogenannten gefährdeten Gruppen – niemand ist dagegen gefeit, es gibt keine Altersgrenze, keine eindeutige Korrelation mit dem Bildungsniveau, der finanziellen Lage oder dem Beruf. Menschenhändler beuten jedes Unglück aus, seien es eine Naturkatastrophe, ein Konflikt, die Unzufriedenheit mit der Lebensqualität oder die persönlichen Lebensverhältnisse, eine körperliche oder geistige Behinderung oder soziale Ausgrenzung. Es hat sich auch eine Art von „Gleichstellung der Geschlechter“ entwickelt – 45 Prozent der Opfer des Menschenhandels sind Männer und Knaben. Die übliche schematische Einteilung der Länder nach Herkunfts-, Transit- und Zielländern verschwimmt zunehmend, so dass heute Länder alle drei Aspekte in sich vereinen, wobei noch der Binnen-Menschenhandel dazu kommen kann.

Was haben die Bemühungen der OSZE bewirkt?

Wir können mit Sicherheit sagen, dass das Bewusstsein für den Menschenhandel zuge-nommen hat. Zur Jahrhundertwende war es keine Seltenheit, dass durchaus gebildete Menschen die Ansicht vertraten, wer sexuell ausgebeutet werde, sei selbst daran schuld. Kaum jemand nahm den Zusammenhang zwischen Arbeitsmigration und der Gefährdung von Arbeitsmigranten ernst. Das ist heute anders.

In den letzten zehn Jahren haben die meisten Teilnehmerstaaten eigene Gesetze zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedet, die den staatlichen Schutz für die Opfer sicherstellen und alle Formen des Menschenhandels als strafrechtlichen Tatbestand behandeln. Die Mehrheit hat nationale Koordinierungsmechanismen eingeführt, einige haben nationale Beobachtungs- und Meldemechanismen geschaffen. Einige haben bereits sicher-gestellt, dass der Staat den Opfern des Menschenhandels eine Entschädigung für erlittenes Leid zahlt. Die Medien widmen dem Problem größere Aufmerksamkeit. Die Privatwirtschaft lässt eine gewisse soziale Verantwortung für die Verhütung der Ausbeutung der Arbeitskraft und des Menschenhandels in allen Phasen erkennen. Nationale Aktionspläne sind inzwischen eine weithin anerkannte Form der Gegenstrategie, die den ausführenden Organen auf nationaler Ebene hilft, ihre Kräfte zu bündeln und sich mit der Zivilgesellschaft zusammen-zutun. Nicht alle Teilnehmerstaaten haben sich meiner Meinung nach diesen konstruktiven und verantwortungsbewussten Ansatz zu eigen gemacht, aber viele, eigentlich der Großteil, sehr wohl, und ich hoffe sehr, dass sich dieses ABC der Bekämpfung des Menschenhandels über die gesamte OSZE-Region ausbreiten wird. Denn dabei geht es wirklich um Grundlegendes.

Eine wichtige Errungenschaft des Jahres 2013 war die Verabschiedung des „Zusatzes zum OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels – ein Jahrzehnt später“ durch den Ministerrat in Kiew. Auch hier erwies sich erneut das Format einer Sonderarbeitsgruppe, die vom ukrainischen Vorsitz für die Ausarbeitung des Dokuments eingesetzt wurde, als äußerst zweckmäßig. Ich möchte hier Natalija Halibarenko und Marijana Beza als Moderatorinnen der Sitzungen der Gruppe besondere Anerkennung zollen, die sie schließlich zu dem Erfolg führten, zu dem wir alle mit unserer Arbeit beigetragen haben.

Welche Lücken schließt der Zusatz?

Die Lücken im Aktionsplan lagen in der Natur der Sache – sie ergaben sich im Laufe der Zeit durch das Entstehen neuer Formen der Ausbeutung und das Fehlen von opfergerechten Unterstützungsmaßnahmen. So gibt es beispielsweise fast keine Unterbringungs-möglichkeiten für Männer und für Opfer von Arbeitsausbeutung. Der Aktionsplan enthält keine Empfehlung, wie die Hilfestellung für Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der Organentnahme, erzwungener Bettelei oder Kriminalität aussehen kann. In der Aufzählung der Berufsgruppen, die eine entsprechende Fachausbildung erhalten sollten, fehlen wichtige Gruppen, wie etwa Flugbegleiter.

Eine weitere Lücke, die ich erwähnen möchte, ist das Fehlen von Partnerschaften. Ihnen ist im Zusatz ein eigenes Kapitel gewidmet, in dem die Rolle der Allianz gegen den Menschenhandel besonders erwähnt wird, einer einzigartigen Partnerschaft zwischen den wichtigsten internationalen

Organisationen und NGOs, die im Juli 2004 von der OSZE ins Leben gerufen wurde. Die Alliance wurde zu einem OSZE-Markenartikel, einer Plattform, zu der jedes Jahr neue Partner dazukommen.

Wichtig ist mir auch der Hinweis, dass der Zusatz keine überarbeitete Fassung des Aktionsplans darstellt. Dieses strategische Dokument hat nach wie vor Geltung. Eine Überarbeitung wäre zu riskant gewesen, da sie zu seiner Verwässerung hätte führen können. Der Zusatz ist eine Aktualisierung, die die wichtigsten politischen Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten aus den Jahren 2004 bis 2011 enthält und sie in konkrete und ausformulierte Empfehlungen zu ihrer Implementierung umsetzt.

Was wird Ihnen aus Ihrer Zeit im Sekretariat besonders in Erinnerung bleiben?

Im Rückblick hat jeder Augenblick seinen eigenen Wert. Im Alltag fällt uns häufig nicht mehr auf, was für ein Geschenk das Leben ist, wie wunderbar die Menschen rund um uns sind. Allein der kurze Weg von der Hofburg zum Sekretariat zeigt uns das – wie viele Menschen tausende Meilen zurückgelegt haben, nur um all das Schöne zu sehen und es zu fotografieren, die Wiener Luft zu atmen und den Straßenmusikanten zuzuhören!

Natürlich gibt es in der Erinnerung aber auch ganz besondere Momente. Etwa, wenn eine Idee, die mich nicht mehr losließ und unmöglich zu verwirklichen schien, plötzlich Gestalt annahm. Ich denke zum Beispiel daran, als es uns – der OSZE – gelang, gemeinsam mit dem Europarat und der Interparlamentarischen Versammlung der Gemeinschaft unabhängiger Staaten in St. Petersburg den Runden Tisch zur Bekämpfung des Menschenhandels zu veran-stalten. Das war eine neue Qualität der Zusammenarbeit zwischen diesen Organisationen. Oder als eine unserer Praktikantinnen, die jeder beruflichen Herausforderung gewachsen war, nach ihrer Zeit bei uns einen ausgezeichneten Job bekam. Oder unsere Mitarbeitertreffen und Brainstorming-Sitzungen unter der Leitung von Maria Grazia Giammarinaro. Ich könnte die Liste noch beliebig fortsetzen. Jeder Einzelne unseres großartigen Teams bedeutet mir viel, jeder von ihnen arbeitet mit höchster Professionalität, sie alle sind wunderbare, liebenswerte und freundliche Menschen, allzeit bereit, hilfreich einzuspringen, sich über die Erfolge der anderen zu freuen und dazu einen Beitrag zu leisten, der weit über ihre direkte eigene Zuständigkeit hinausgeht.

Ich hatte das Glück, mit drei OSZE-Sonderbeauftragten zu arbeiten, mit Helga Konrad, die die Allianz gegen den Menschenhandel aus der Taufe hob, mit Eva Biaudet, die nach ihrer Zeit in Wien Nationale Berichterstatterin in

Finnland wurde, und mit Maria Grazia Giammarinaro, die sich für soziale Gerechtigkeit, das Prinzip der Straffreiheit von Menschenhandelsopfern für Straftaten, zu denen sie gezwungen wurden, und die bedingungslose Unterstützung für Opfer des Menschenhandels einsetzt. Eine einzig-artige Gelegenheit, von diesen drei Frauen zu lernen und ihr Engagement zu bewundern.

Welche der anstehenden Aufgaben ist am dringendsten?

Das Fazit der zehnjährigen Zusammenarbeit, der Kontakte und des Dialogs mit Vertretern staatlicher Behörden und der Zivilgesellschaft, mit Opfern des Menschenhandels und mit einfachen Leuten, die mit der Bekämpfung des Menschenhandels nichts zu tun haben, ist für mich die schlichte Erkenntnis, dass das Problem nicht einfach verschwindet, wenn wir die Augen davor verschließen. Im Kampf gegen diese moderne Form der Sklaverei gibt es keine Halbherzigkeit. Nichts dagegen zu unternehmen bedeutet stillschweigende Billigung – eine Botschaft, die Menschenhändler nicht überhören würden.

Es reicht nicht aus, nur Übereinkünfte zu schließen, so ausgeklügelt und durchdacht sie auch sein mögen. Das Ziel ist ja immer ihre Implementierung.

Die Kluft zwischen den anspruchsvollen OSZE-Verpflichtungen gegen den Menschenhandel und dem Bewusstseinsstand vor Ort könnte nicht größer sein. Es gibt eine Fülle von Handbüchern, Schulungsmaterial und Gelegenheiten, voneinander zu lernen, die alle bei weitem nicht ausgeschöpft werden.

Implementierung kostet Geld.

Die Regierung und die gesamte Gesellschaft eines Landes müssen eingebunden werden, wenn ein Klima geschaffen werden soll, in dem die Ausbeutung von Menschen – aus welchem Grund auch immer – absolut nicht toleriert wird.

Von den Beratungen über den Entwurf für den Zusatz wird uns nicht nur der allgemeine Wunsch nach Konsens in Erinnerung bleiben, sondern leider auch die immer geringere Kenntnis der bestehenden Verpflichtungen und international vereinbarten Menschenrechts-prinzipien und der einschlägigen Terminologie unter den Delegierten. Kein Wunder, sind doch die Referenten für die menschliche Dimension nicht selten mit zehn oder noch mehr Fachgebieten eingedeckt, wobei Menschenhandel ein ziemlich kompliziertes zeitintensives Thema ist, das umfangreiches Wissen erfordert. Das Büro, für das ich tätig sein durfte, hat unter anderem auch die Aufgabe, von den Delegationen über

die jüngsten Entwicklungen konsultiert zu werden. Nutzen Sie diese Möglichkeit – Sie sparen sich damit Zeit für andere Dinge!

Ein weiteres Problem ist das Fehlen von OSZE-Mechanismen für die Verlaufskontrolle, das „Monitoring“. Schon das Wort „Monitoring“ ist für viele Delegationen tabu; aber es gibt nun einmal kein anderes Instrument, um die Wirksamkeit der Implementierung zu beurteilen.

Die rechtlich bindenden Dokumente der Vereinten Nationen oder des Europarats sehen derartige Mechanismen vor. Die Empfehlungen der Implementierungstreffen der OSZE zur menschlichen Dimension sind nicht verbindlich. Ich meine damit nicht, dass ein Monitoring-Mechanismus geschaffen werden muss, das wäre utopisch. Die Teilnehmerstaaten müssen der Herausforderung der Implementierung auf nationaler Ebene gerecht werden. Mit dem Zusatz zum Aktionsplan werden die OSZE-Durchführungsorgane beauftragt, die Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung der neuen, aktualisierten Empfehlungen zu unterstützen (natürlich „auf deren Ersuchen“ und „im Rahmen vorhandener Ressourcen“), was sie selbstverständlich tun werden. Aber sie können nicht die Arbeit übernehmen, die von den staatlichen Behörden zu leisten ist.

„Im Kampf gegen diese moderne Form der Sklaverei gibt es keine Halbherzigkeit. Nichts dagegen zu unternehmen bedeutet stillschweigende Billigung – eine Botschaft, die Menschenhändler nicht überhören würden.“

Man gebe sich keiner Illusion hin, was die Komplexität des Problems oder seine Verflechtung mit anderen Formen der organisierten Kriminalität, sein globales Ausmaß und seine Durchdringung der Weltwirtschaft angeht. Auch nicht über die Hindernisse, die man aus dem Weg räumen muss, wenn man die Sklaverei

abschaffen will. Ich glaube an die persönliche Verantwortung und ich weiß, dass jeder Mensch seine höchst persönliche Mission hat. Deshalb hüte ich in meinem Bücherregal auch ein Blatt Papier, auf dem die folgenden berühmten Zeilen des amerikanischen Dichters Robert Frost stehen: „Anheimelnd, dunkel, tief die Wälder, die ich traf. Doch noch nicht eingelöst, was ich versprach. Und Meilen, Meilen noch vorm Schlaf. Und Meilen Wegs noch bis zum Schlaf.“ (aus „Stopping by the Woods on a Snowy Evening“, Übersetzung von Paul Celan)

Dr. Vera Gratschowa, von 1971 – 1991 Forscherin an der Russischen Akademie der Wissenschaften und von 1991 – 2000 Diplomatin im russischen Außenministerium, befasst sich seit ihrer Tätigkeit als für die menschliche Dimension zuständige Konsulentin der Ständigen Vertretung der Russischen Föderation bei der OSZE (2000–2004) mit dem Thema Menschenhandel. Von 2004 – 2013 war sie Leitende Beraterin der Sonderbeauftragten und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels.

**Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels www.osce.org/actionplan
Zusatz zum OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels
– ein Jahrzehnt später www.osce.org/addendum**



call

Geneva

Geneva Call ist eine Schweizer zivilgesellschaftliche Initiative, die bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren – Gruppen, die in innenpolitische bewaffnete Konflikte außerhalb der staatlichen Kontrolle involviert sind – hilft, sich zur Einhaltung humanitärer Normen zu verpflichten. Eine der Gründerinnen der NGO, Elisabeth Decrey Warner, erläutert im Folgenden, worum es dabei geht.

Woher kam die Idee zur Gründung von Geneva Call?

Es begann mit der Ottawa-Konvention, dem Übereinkommen zur Ächtung von Antipersonenminen, das Ende der 1990er Jahre unterzeichnet wurde. Das war damals ein großes Ereignis, doch nicht alle waren gleichermaßen davon begeistert. Ich erinnere mich noch gut, dass mir einige Leute ihre Befürchtung mitteilten – einer aus den Philippinen, ein anderer aus Kolumbien –, dass der Vertrag in ihrem Land nichts verändern würde, wo irreguläre bewaffnete Gruppierungen auch weiterhin Antipersonenminen verwendeten. Uns wurde bald klar, dass wir diese Gruppen dazu zwingen müssten, dieselben Normen einzuhalten. Und so entstand die Idee zu Geneva Call.

Gibt es viele Organisationen wie die Ihre?

Es gibt viele Organisationen, die mit solchen Gruppen zusammenarbeiten und Verhandlungen führen, damit Zivilisten in Konflikten humanitäre Hilfe geleistet werden kann – etwa durch Ärzte ohne Grenzen. Diese Vereinbarungen sind üblicherweise

sehr kurzfristiger Natur. Geneva Call unterscheidet sich von ihnen dadurch, dass wir diese Gruppen langfristig verpflichten. Wir bringen ihnen humanitäre Grundsätze nahe, bilden sie aus und fordern sie auf, öffentlich eine Vereinbarung in Form einer „Verpflichtungs-erklärung“ zu unterzeichnen und sich damit zur Einhaltung einer konkreten humanitären Norm zu bekennen. Und dann helfen wir ihnen bei der Umsetzung dieser Verpflichtungserklärung. So gesehen sind wir wohl die einzige derartige Organisation.

Worin besteht diese „Verpflichtungserklärung“ und wie erfolgt ihre Unterzeichnung?

Da nichtstaatliche bewaffnete Gruppen keine völkerrechtlichen Verträge schließen können, haben wir diesen besonderen Mechanismus erfunden. Die Verpflichtungserklärung ist ein offizielles Dokument, das vom Anführer einer Gruppe und der Regierung der Republik und des Kantons Genf unterzeichnet wird. Bisher haben wir drei Verpflichtungserklärungen, eine zu Antipersonenminen, eine zum Schutz von Kindern und eine zu sexueller Gewalt. Die feierliche Unterzeichnung findet in Genf im Alabama-Saal des Rathauses statt, in dem die erste Genfer Konvention unterzeichnet wurde. Damit soll den Anführern einer Gruppe die Botschaft vermittelt werden: „Seht her, wir laden euch in diesen geschichtsträchtigen Saal ein, wo ihr dieses Dokument unterzeichnet, mit der Genfer Regierung als Zeugen und Mitunterzeichner. Wir nehmen eure Verpflichtung ernst und das solltet ihr auch tun.“

Geneva Call nimmt in die Definition des Begriffs „bewaffnete nichtstaatliche Akteure“ auch „De-facto-Regime und nicht oder teilweise international anerkannte Staaten“ auf. Behandeln sie diese anders als andere bewaffnete Gruppen?

Es gibt Gruppierungen, die für sich die Bezeichnung „bewaffnete Gruppe“ ablehnen, da sie sich als De-facto-Staaten erachten. In diesen Fällen sind wir ihnen dabei behilflich, Gesetze auf der Grundlage von humanitären Völkerrechtsnormen zu erlassen.

Das haben wir beispielsweise in Somaliland gemacht. Als sich das De-facto-Regime weigerte, eine unserer Verpflichtungserklärungen zu unterzeichnen, haben wir uns zwei Tage lang mit den Mitgliedern ihres Parlaments zusammengesetzt – und jetzt haben sie ihre eigenen Gesetze zur Ächtung von Antipersonenminen.

Wie oft wenden sich Vertreter bewaffneter nichtstaatlicher Gruppen mit dem Ersuchen um Aus- und Fortbildung oder Anleitung an Sie?



Oben: im Gespräch mit einem bewaffneten iranischen nichtstaatlichen Akteur; links: ein burmesischer bewaffneter nichtstaatlicher Akteur unterzeichnet eine Verpflichtungserklärung

Vor zehn Jahren, als uns noch kaum jemand kannte, mussten immer wir den ersten Schritt machen. Jetzt treten die Gruppen an uns heran. So wie ein paar Aufständische aus Syrien, die uns vor zwei Jahren mit der Aussage kontaktierten: „Bis gestern waren wir Taxifahrer, Lehrer oder Studenten. Wir haben keine Ahnung vom humanitären Völkerrecht.“ Sie baten uns um Hilfe bei der Unterweisung ihrer Kämpfer und um Schulungsmaterial.

Informieren Sie eigentlich Staaten darüber, dass Sie mit bewaffneten Gruppen, die auf ihrem Hoheitsgebiet operieren, zusammenarbeiten und wie sieht deren Reaktion aus?

Wir informieren die betroffenen Staaten immer. Wir informieren sie, wenn wir mit einer bestimmten Gruppe auf ihrem Hoheitsgebiet die Zusammenarbeit aufnehmen. Die Informationen über unsere Arbeit sind alle auf unserer Website in unseren Jahresberichten zu finden – es gibt keine Geheimnisse. Wir sind aber der Auffassung, dass unsere Tätigkeit keiner Genehmigung bedarf. Wir stützen uns dabei auf den Gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen, der eindeutig festlegt, dass humanitäre Organisationen, den am Konflikt beteiligten Parteien „ihre Dienste anbieten“ können. Die einzelnen Staaten reagieren ganz unterschiedlich. Manche begrüßen und unterstützen unsere Arbeit, einige haben uns sogar darum ersucht, von uns aus mit den bewaffneten Gruppen auf ihrem Hoheitsgebiet Kontakt aufzunehmen. Manchmal gibt es keine Reaktion, dann gehen wir davon aus, dass es auch kein Problem gibt. Es gab nur ein oder zwei Länder, die wirklich gar nicht glücklich über unsere

Tätigkeit waren. In diesen Fällen finden unsere Treffen mit den Gruppen nicht im Land statt.

Gibt es bei Ihrer Arbeit mit bewaffneten Gruppen irgendwelche roten Linien oder Grenzen?

Grundsätzlich gibt es keine Grenzen. Wenn wir nur mit den „Guten“ in einem Konflikt reden, dann werden wir die Lage der Zivilisten in einem Konflikt nicht ändern. Wenn wir meinen, das Verhalten eines der wirklich „Bösen“ ändern zu können, dann sollten wir das versuchen. Allerdings können die Verhältnisse vor Ort, Überlegungen bezüglich der Sicherheit unserer Mitarbeiter oder der Beschaffenheit bewaffneter Gruppen Grenzen setzen. Wenn es beispielsweise keine wie immer geartete Befehlskette gibt. Ein Gespräch mit einem sogenannten Anführer ist sinnlos, wenn er seine Kämpfer praktisch nicht unter Kontrolle hat.

Wie überprüfen Sie die Einhaltung?

Das ist ein ganz wichtiger Teil unserer Arbeit. Wir haben mehrere Überprüfungsmechanismen. Erstens muss jede Gruppe über ihren Fortschritt und die Herausforderungen bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen Bericht erstatten. Oft müssen wir Hilfestellung leisten und Fachkräfte – etwa zur Minenräumung in bestimmten Gebieten – entsenden, oder uns um abgerüstete Kindersoldaten kümmern. Zweitens erfahren wir von örtlichen NGOs und den Medien einer Region, wenn sich Vorfälle ereignen, die eine Verletzung darstellen könnten. Und schließlich gehen wir regelmäßig ins Feld, um die Fortschritte zu bewerten und die Menschen zu befragen. Unsere Verpflichtungserklärungen werden im Allgemeinen weitgehend eingehalten.

Geneva Call gibt es inzwischen seit fast vierzehn Jahren. Wie weit ist es der Organisation Ihrer Ansicht nach gelungen, ihre Ziele zu verwirklichen, und was war ihr größter Erfolg?

Es gibt die Aussagen der Menschen vor Ort, die zahlreichen unterzeichneten und eingehaltenen Verpflichtungserklärungen und neu verabschiedete politische Strategien zum Schutz der Zivilisten. Diese Zahlen belegen, dass Geneva Call sehr wohl etwas bewirkt. Doch dann gibt es auch Dinge, die sich nur schwer messen lassen. Wie viele Frauen sind dank des Einsatzes von Geneva Call einer Vergewaltigung entgangen – eine, hundert? Wir werden es nie wissen. Aber wenn es auch nur eine einzige war, dann ist das ein Erfolg unserer Arbeit. Wenn eine bewaffnete Gruppe der Minenräumung in einem von ihr kontrollierten Gebiet zustimmt und damit den Menschen in dem betreffenden Dorf ein Leben unter normalen Verhältnissen ermöglicht, die Kinder zur Schule gehen können, das Krankenhaus oder der Markt erreichbar sind, ohne dass man Gefahr läuft, auf eine Mine zu treten – dann ist das wahrscheinlich ein Erfolg. Jede geräumte Mine bedeutet ein potenzielles Minenopfer weniger.

Das Interview wurde von Maria Kutschma geführt.

Max-van-der-Stoel-Preis 2014



Dieses Jahr wird in Den Haag zum sechsten Mal der Max-van-der-Stoel-Preis verliehen. Der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) nimmt derzeit Nominierungen für diesen mit 50 000 Euro dotierten Preis entgegen.

Die OSZE-Missionen und -Institutionen und die Delegationen der Teilnehmerstaaten sind aufgerufen, Personen, Gruppen oder Institutionen zu nominieren, die sich auf außer-gewöhnliche und vorbildliche Weise um die Verbesserung der Lage nationaler Minderheiten in den OSZE-Teilnehmerstaaten verdient gemacht haben. Auch andere Interessierte sind eingeladen, diesen OSZE-Büros Kandidaten zu nennen, die sie dann in ihrem Namen vorschlagen können.

Der Preis soll auf die Anliegen nationaler Minderheiten aufmerksam machen und Bemühungen zur Bewältigung dieser Herausforderungen belohnen, wodurch auch die Tätigkeit des HKNM unterstützt werden soll.

Der Preis wurde 2001 vom niederländischen Außenministerium zu Ehren von Max van der Stoel, dem ersten Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten und einem angesehenen niederländischen Politiker, ins Leben gerufen.

Nominierungen werden vom HKNM bis 20. April 2014 entgegengenommen. Wenn Sie sich näher informieren oder Kandidaten nominieren möchten, besuchen Sie die Website www.maxvanderstoelaward.com.



1. Warum steht CH als Abkürzung für die Schweiz?
2. Wie viele Amtssprachen gibt es in der Schweiz?
3. Wie viele Kantone hat die Schweizerische Eidgenossenschaft?
4. Seit wann haben alle Frauen in der Schweiz das Stimmrecht?
5. Fast jedes Schweizer Haus hat a) eine Klimaanlage, b) einen Balkon, c) einen Bunker?
6. Dürfen Schweizer Bürger in fremden Armeen dienen?
7. Wie heißt der höchste Berg der Schweiz?
8. Was ist die wichtigste Energiequelle der Schweiz?
9. Welcher Schweizer Uhrmacher erfand die Armbanduhr?
10. Warum schmeckt Schweizer Schokolade so gut?

1. CH ist die Abkürzung für „Confœderatio Helvetica“, den amtlichen lateinischen Namen der Schweiz.
2. Vier: Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch.
3. Sechszwanzig, jeder hat seine Verfassung, seine Gesetzgebung, seine Regierung und seine Gerichte. Im Schweizer System der direkten Demokratie sind die Bürger – oft mehrmals pro Jahr – aufgerufen, über verschiedenste Fragen abzustimmen.
4. Seit 1990, als Appenzell Innerrhoden als letzter Kanton das Frauenstimmrecht einführte.
5. c) einen Bunker. Nach einem Schweizer Gesetz aus dem Jahr 1963 muss jedes Haus in der Schweiz über einen Atom bunker oder zumindest einen Zugang zu einem solchen verfügen.
6. Nein. Die Schweiz ist laut Verfassung ein neutraler Staat und Schweizer Soldaten dürfen nicht in fremden Streitkräften dienen. Einzige Ausnahme ist die Schweizer Garde, die den Vatikan bewacht.
7. Der Dom, der mittlere Gipfel der Mischabengruppe in den Walliser Alpen, ist mit 4545 Metern der höchste zur Gänze in der Schweiz gelegene Berg. Die Dufourspitze im Monte-Rosa-Massiv ist zwar höher, der Bergsockel reicht jedoch über die schweizerisch-italienische Grenze.
8. Wasserkraft – rund 56 Prozent. Atomkraftwerke liefern rund 39 Prozent. Nach der Katastrophe in Fukushima im März 2011 beschloss die Schweizer Regierung, alle Atomkraftwerke in den Jahren 2019 bis 2034 stillzulegen.
9. Der Genfer Patek Philippe im Jahr 1868.
10. Kosten Sief Jeder Kommentar erübrigt sich.

Auflösung:

Ihre Punkte

- | | |
|---------|---------------------------------|
| 9 – 10: | Schweizexperte! |
| 7 – 8: | Nicht schlecht. |
| 5 – 6: | Könnte besser sein. |
| 0 – 4: | So ein (Schweizer) Käse! |

Buchrezension

Die Entstehungsgeschichte der KSZE

CSCE Testimonies: Causes and Consequences of the Helsinki Final Act, 1972 – 1989

Dieses vom Prager Büro der OSZE herausgegebene Buch enthält die transkribierten und kommentierten Interviews mit neun Persönlichkeiten, den eigentlichen Impulsgebern für den Prozess, aus dem die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, die Vorläuferin der OSZE) hervorging, angefangen von den Dipoli-Konsultationen im Jahr 1972 über die Außenministerkonferenz 1973 in Helsinki bis zur Verabschiedung der Schlussakte von Helsinki 1975, gefolgt von einem guten Jahrzehnt an Vorbereitungs- und Folgetreffen in Belgrad, Madrid und Wien – an deren Ende schließlich die OSZE stand, wie wir sie heute kennen.

Fast alle der Hauptdarsteller jener Tage sind nicht mehr unter uns, doch ist es dem Prager Büro gelungen, sie noch vor ihrem Ableben zu ihrer Rolle in diesen Zeiten des Umbruchs zu befragen. Die Sammlung dieser Interviews liefert zahlreiche Denkanstöße in Bezug auf die neue – und teilweise labile – Ordnung, die aus den Trümmern der alten Ordnung hervorging.

1989, als das weltpolitische Klima im Umbruch war, als Tauwetter die Permafrostböden schmelzen ließ, Grenzen verschoben wurden oder verschwanden, erschien das vielen als ein Wunder. Ein großer Seufzer der Erleichterung war allenthalben zu hören: Ein Neubeginn – ein für alle Mal herrscht Ordnung! Der Horizont leuchtete in verlockenden Farben. Doch nein! Endgültige Neuordnungen gehören ebenso ins Reich der Fabel wie Wunder. Keiner benützt mehr die Formulierung „Drei Minuten vor Mitternacht“, doch wer zählt die Konflikte und Konfliktfolgen, die förmlich nach einer Lösung schreien? Die Geschichte vom Werden der KSZE fördert zutage, was damals wie ein Neubeginn aussah – und einem Wunder gleichkam.

Wenn Sie also nicht an Wunder glauben und unstillbare Neugier auf Hintergrundgeschichten verspüren, dann ist dieses Buch eine ideale Lektüre für Sie!

Das Buch kann unter docs@osce.org bestellt werden.



Ihre Meinung

Wir freuen uns auf Ihren Kommentar zu Sicherheitsfragen.

Unsere Frage an Sie: Was kann kooperative Sicherheit zur Bewältigung der aktuellen Ukraine-Krise beitragen?

Richten Sie Ihre Zusendungen bitte an oscemagazine@osce.org

Ausgewählte Kommentare werden veröffentlicht.

