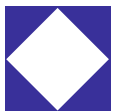


Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der  
Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.)

## OSZE-Jahrbuch 2018

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



**Nomos**



OSZE-Jahrbuch

Band 24 – 2018

# OSZE-Jahrbuch 2018

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

Herausgegeben vom IFSH in Kooperation mit

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

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

Adam Daniel Rotfeld, Vorstandsmitglied des European Leadership Network,  
Warschau

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

Chefredaktion: Ursel Schlichting, Hamburg

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



**Nomos**

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



Onlineversion  
Nomos eLibrary

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

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

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

1. Auflage 2020

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

# Inhalt

|                                            |   |
|--------------------------------------------|---|
| <i>Enzo Moavero Milanesi</i><br>Zum Geleit | 9 |
|--------------------------------------------|---|

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| <i>Ursel Schlichting</i><br>Vorwort | 13 |
|-------------------------------------|----|

## I. Zur Lage

### *Die OSZE und die europäische Sicherheit*

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Christian Nünlist</i><br>Diversität als Stärke: historische Narrative und<br>Prinzipien der OSZE | 27 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| <i>P. Terrence Hopmann</i><br>Trump, Putin und die OSZE | 41 |
|---------------------------------------------------------|----|

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Wolfgang Zellner</i><br>Anpassung an eine veränderte Welt:<br>die KSZE/OSZE 1990 und heute | 57 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| <i>Florian Raunig/Julie Peer</i><br>Der OSZE-Vorsitz | 71 |
|------------------------------------------------------|----|

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

#### *Themenschwerpunkt: Westlicher Balkan/Südosteuropa*

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Julia Wanninger/Knut Fleckenstein</i><br>Albanien auf dem Sprung in die europäische Zukunft | 89 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                |     |
|------------------------------------------------|-----|
| <i>Axel Jaenicke</i><br>Serbien am Scheideweg? | 101 |
|------------------------------------------------|-----|

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

## II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

### *Konfliktprävention und Streitschlichtung*

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

## *Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen*

*Claudio Formisano/Valiant Richey*

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

267

*Stefano Volpicelli*

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

281

*Arne C. Seifert*

Islamischer Aufbruch in Zentralasien – Spezifika  
religiöser Radikalisierungsprävention

297

*Thorsten Stodiek*

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

317

## III. Zur Organisation

### *OSZE-Institutionen und -Strukturen*

*Juraj Nosal*

Kapazitätsaufbau im OSZE-Kontext

339

## Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

355

Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen

357

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2017/2018

375

Literaturauswahl zur OSZE 2017/2018

379

Abkürzungsverzeichnis

395

Autorenverzeichnis

405



## Zum Geleit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## Vorwort

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

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

---

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

2 Ebenda.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

10 Vgl. hierzu Auswärtiges Amt, Beitrittskandidaten der Europäischen Union, unter <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/erweiterung-nachbarschaft/eu-beitrittskandidaten-node>. Als „potenzielle Bewerber“ galten alle damaligen Westbalkanländer seit dem Europäischen Rat von Feira (Juni 2000); vgl. Europäischer Rat (Santa Maria da Feira), 19. und 20. Juni 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, unter: [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_de.htm). Kosovo erhielt den Status als potenzieller Beitrittskandidat im Jahr 2008; vgl. Europäische Union, EU-Erweiterung – Stand der Dinge, Kosovo, unter: [https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/enlargement\\_de](https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/enlargement_de). Siehe ebenso European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, unter: [https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/enlargement\\_de](https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/enlargement_de)

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

Die Bewerberländer interpretierten diese Erklärung als Ausdruck der „Erweiterungsmüdigkeit“ der EU und reagierten enttäuscht. Gleichzeitig verlangsamte sich das Tempo der Reformen, bestehende externe und interne Probleme verschärften sich: wiederaufflammende bilaterale Streitigkeiten, anhaltende interethnische Spannungen; innenpolitische Krisen; Verzögerungen und Rückschläge bei der Konsolidierung von Rechtsstaatlichkeit; unverminderte Korruption und organisierte Kriminalität sowie die Zunahme autokratischer Tendenzen – allesamt besorgniserregende Entwicklungen und Konflikte mit erheblichem Eskalationspotenzial. Darüber hinaus ergaben sich 2015 dadurch, dass der Westbalkan zu einer wichtigen Transitroute für Flüchtlinge und Migranten auf dem Weg in andere europäische Länder wurde, neue Herausforderungen. Diese nicht unbedingt erwarteten Entwicklungen bedeuten nicht nur für Südosteuropa selbst einen Rückschritt, sondern könnten auch destabilisierende Auswirkungen auf andere Regionen Europas haben. Vor diesem Hintergrund bezog Kommissionspräsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017 noch einmal Stellung zur Beitrittsfrage und erklärte ein wenig vollmundig: *„Wenn wir [...] mehr Stabilität in unserer Nachbarschaft haben wollen, dann müssen wir auch eine glaubhafte Erweiterungsperspektive für den westlichen Balkan aufrechterhalten.“*<sup>12</sup> Er bekräftigte erneut, dass es während seiner Amtszeit keine EU-Erweiterung mehr geben wird, stellte aber für die „darauf folgenden Jahre“ eine Erhöhung der Zahl der Mitglieder in Aussicht<sup>13</sup> – ein Versprechen, das bei genauerem Hinsehen keine entscheidende Positionsveränderung im Vergleich zu 2014 darstellt und auch nicht unbedingt dazu geeignet ist, in den Ländern des Westbalkans Zweifel zu zerstreuen und größere Hoffnungen zu wecken.<sup>14</sup>

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

---

11 Europäische Kommission, Jean-Claude Juncker, Kandidat für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission, Ein neuer Anfang für Europa, Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg, 15. Juli 2014, unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_14\\_567](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_14_567).

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

13 Vgl. ebenda.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



I.

Zur Lage



## Die OSZE und die europäische Sicherheit



## Diversität als Stärke: historische Narrative und Prinzipien der OSZE

### Einführung

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

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

---

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

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

Kassandrarufe aus Warschau reagiert und ihre Krisenpläne entsprechend angepasst.<sup>3</sup>

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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