

AUSGABE 2 / 2016

SICHERHEITS- GEMEINSCHAFT

DAS OSZE MAGAZIN



Übersicht »



1 **Ukraine** Die OSZE bemüht sich weiter auf verschiedenste Weise um eine Entschärfung der Krise in der und um die Ukraine. Die wichtigsten Aktivitäten von Februar bis November 2016 im Überblick. p. 4

2 **Vicenza** Diese italienische Stadt ist Schauplatz einer Simulationsübung, die zeigt, wie die OSZE die wirksame Identifizierung und Unterstützung von Menschenhandelsopfern entlang von Migrationsrouten fördert. p.28

3 **Belfast** Ein interner Mediator aus Nordirland erzählt, dass der Weg vom brüchigen Frieden zu echter Versöhnung zwischen den Gemeinschaften noch lange nicht zu Ende ist. p.16

Inhalt » Ausgabe 3, 2016

4 UKRAINE

The OSCE in Ukraine

6 SICHERHEITSGEMEINSCHAFT

Wiederbelebung der Rüstungskontrolle

Statusneutrale
Rüstungskontrolle –Verheißungen
und Fallstricke

10 BERICHT

Nukleare, chemische und biologische
Waffen unter Verschluss halten

14 IM BRENNPUNKT

Interne Mediatoren als Verbündete

Meine Tätigkeit als interner Mediator
in Nordirland

20 SONDERTHEMA: MIGRATION UND MENSCHENHANDEL

Systemimmanenter Teil von Konflikten

Durch die Brille des transatlantischen
Sklavenhandels betrachtet

Untrennbar miteinander verbunden

31 AUSLESE

Sicherheitsgemeinschaft

Herausgegeben vom OSZE Sekretariat
Abteilung Kommunikation und Medienbeziehungen
Wallnerstraße 6
1010 Wien, Österreich
Telefon: +43 1 51436 6267
oscemagazine@osce.org

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

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

Redaktion

Ursula Froese

Redaktionelle Mitarbeit

Ursula Froese

Editorial Board

Miroslava Beham, Paul Bekkers, Ursula Froese, Marcel
Peško, Natascha Rajakovic, Sandra Sacchetti, Desirée
Schweitzer

Gestaltung und Illustration

Alexandar Rakocevic

Druck

Ueberreuter Print GmbH
Schriftarten: LeMonde Journal, Akkurat

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.

Titelbild

Street life in
Lviv, Ukraine
Photo: © AVD



Folgen Sie uns auf Social Media:



Twitter: @osce; @osce_ru



Facebook: osce.org



Instagram: osceorg

Die OSZE in der Ukraine

Update für den Zeitraum Februar 2016 bis November 2016

Mediation und Verhandlung

Der Amtierende Vorsitzende der OSZE und deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier, der OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier und die Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung der OSZE nutzten weiter jede sich bietende Gelegenheit, um eindringlich zur Beendigung der Kampfhandlungen und zur Erfüllung der Verpflichtungen aus den Minsker Vereinbarungen aufzurufen.

Die **Trilaterale Kontaktgruppe (TKG)** besteht aus Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und der OSZE (in der Person von Martin Sajdik, dem Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden) und ihren vier Arbeitsgruppen. Am 21. September 2016 einigte sich die Arbeitsgruppe Sicherheit auf einen Rahmenbeschluss über die Entflechtung von Truppen und Ausrüstung. Das von Vertretern der Regierung der Ukraine und der Regierung der Russischen Föderation in der TKG unterzeichnete und von Vertretern bestimmter Gebiete der Regionen Donezk und Luhansk paraphierte Dokument sieht unter anderem die Entflechtung von Truppen und Ausrüstung aus drei ersten Rückzugszonen an der Kontaktlinie vor.

Die Erörterungen in der Arbeitsgruppe Politik betrafen im Wesentlichen die Modalitäten der Kommunalwahlen in bestimmten Gebieten der Regionen Donezk und Luhansk. Der Arbeitsgruppe Humanitäre Fragen gelang es, die Freilassung einiger Gefangener zu erwirken und zivile Infrastruktureinrichtungen von kritischer Bedeutung instand setzen zu lassen. Die Arbeitsgruppe Wirtschaft befasste sich mit Fragen wie der Fortzahlung von Ruhestands-bezügen an Anspruchsberechtigte in nicht unter Regierungskontrolle stehenden Gebieten.

Nach dem sprunghaften Anstieg der Waffenstillstandsverletzungen im Frühjahr und Sommer appellierte die TKG an alle Beteiligten, eine der wesentlichen

Bedingungen der Vereinbarungen von Minsk, die Einhaltung der Waffenruhe, angesichts des bevorstehenden Beginns des Schuljahres zu erfüllen. Nach einer Zeit der relativen Ruhe hat sich die Lage mit durchschnittlich bis zu 3000 Einschlägen täglich gegenüber mehr als 1000 Einschlägen Mitte November wieder zugespitzt, wobei bei vielen Zwischenfällen Waffen eingesetzt wurden, die gemäß Minsker Vereinbarungen verboten sind.

Beobachtung

Die **OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine (SMM)** beobachtete weiter die Sicherheitslage in der Ukraine und suchte auch wieder den Kontakt zur Bevölkerung, um Spannungen abzubauen. Das Mandat der Mission wurde am 18. Februar mit einstimmig gefasstem Beschluss der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten bis 31. März 2017 mit einem genehmigten Etat in Höhe von 98,8 Millionen Euro verlängert.

Am 25. Mai richtete die SMM einen neunten Außenposten in der unter Regierungskontrolle stehenden Stadt Schtschastja in Luhansk ein, um die Präsenz der Beobachter an der Kontaktlinie zu verstärken. Die Beobachter sind in ihrer Bewegungsfreiheit nach wie vor eingeschränkt, vor allem in den nicht unter Regierungskontrolle stehenden Gebieten, und es fehlt an Sicherheitsgarantien auf beiden Seiten.

Die SMM übernahm als Teil ihrer Beobachtungsaktivitäten auch die von den Unterzeichnern vorgesehene Verifizierung des Rahmenbeschlusses der Trilateralen Kontaktgruppe vom 21. September. Sie überwachte den Prozess in den Rückzugszonen Stanyzja Luhanska, Solote/Perwomaisk und Petriwske/Bohdaniwka durch Patrouillen und Fernbeobachtung.

Mit Stand 9. November umfasste die SMM 682 internationale Beobachter und insgesamt 1092 Mitarbeiter. Tägliche Updates zur Tätigkeit der Mission finden sich unter www.osce.org/ukraine-smm/daily-updates; zwei neue Berichte über die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der SMM bzw. konfliktbedingte Vertreibung, die im August veröffentlicht wurden, können hier abgerufen werden: www.osce.org/ukraine-smm/156571

Die **OSZE-Beobachtermission an den russischen Kontrollposten Gukowo und Donezk** setzten ebenfalls die Beobachtung und Berichterstattung über die Lage an beiden Grenzposten sowie über grenzüberschreitende Bewegungen fort. Ihr Mandat wurde am 4. Oktober 2016 bis 31. Januar 2017 verlängert.

Rechte und Freiheiten

Das **Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte** bemühte sich weiter um die Ausweitung des Dialogs zwischen Akteuren der Zivilgesellschaft und der Regierung in der Ukraine. Themen seiner Projekte sind im Wesentlichen die Überwachung der Menschenrechte, die Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen der russischen und der ukrainischen Zivilgesellschaft, die Gesetzgebung über politische Parteien sowie deren Finanzierung, parlamentarische Ethik, Mechanismen der Geschlechtergleichstellung, Gesetzgebungsverfahren, Toleranz und Nichtdiskriminierung und die Förderung des Dialogs zwischen Religions- bzw.

Glaubensgemeinschaften und den ukrainischen Behörden. In der Zeit zwischen Februar und November 2016 kamen rund 500 ukrainische Akteure in den Genuss von vertrauensbildenden Maßnahmen und Schulungen, unter anderem in Form von Veranstaltungen über die Bekämpfung von Hasskriminalität, Expertentagungen zum Thema politische Parteien, Schulungsprogrammen für Gender-Berater und Seminaren zur parlamentarischen Ethik.

Die Lage in der Ukraine zählte für die **Hohe Kommissarin für nationale Minderheiten**, Astrid Thors, deren Amtszeit am 19. August zu Ende ging, wieder zu den Themen mit höchster Priorität. Im März führte sie in Kiew gemeinsam mit dem Ausschuss für Menschenrechte, nationale Minderheiten und interethnische Beziehungen der Werchowna Rada den Vorsitz bei einem Runden Tisch über die Stärkung des institutionellen Rahmens für interethnische Beziehungen in der Ukraine im Kontext der Dezentralisierung. Bei einer Folgeveranstaltung im Oktober erörterten regionale Kontaktstellen der staatlichen Verwaltung, wie sich die Empfehlungen der Hohen Kommissarin betreffend den institutionellen Rahmen auf regionaler Ebene operationalisieren lassen. Ebenfalls im Oktober beriefen das Büro der HKNM und die Nationale Agentur für den öffentlichen Dienst eine Expertenrunde ein, um über Standards und vorbildliche Praktiken hinsichtlich der Sprachenrechte von Minderheiten, auch in Bezug auf Sprachzertifizierung, zu diskutieren.

Das Büro der HKNM macht die Teilnehmerstaaten regelmäßig auf die Lage in der Autonomen Republik Krim und die besorgniserregende Zunahme von politisch motiviertem Druck auf die Vertreter der Gemeinschaft der Krimtataren aufmerksam.

Die **OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit**, Dunja Mijatović, verfolgt weiter aufmerksam die Lage hinsichtlich der Medienfreiheit und der Sicherheit von Journalisten in der Ukraine. Während ihres viertägigen offiziellen Besuchs in Kiew im Oktober traf sie mit Außenminister Pawlo Klimkin, hohen Regierungsbeamten, Vertretern der Zivilgesellschaft und der Medienbranche zusammen und begrüßte deren Zusage, sich für eine Stärkung der Medienfreiheit in der Ukraine einsetzen zu wollen. Sie appellierte an die Behörden, sich stärker als bisher um die Beendigung der Straffreiheit für Verbrechen gegen Journalisten zu bemühen.

Die **OSZE-Sonderbeauftragte und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels**, Madina Jarbussynowa, reiste vom 1. bis 15. August durch die Region Donezk, um die zentralen und lokalen Behörden, zivilgesellschaftliche Organisationen und Binnenvertriebene (IDP) für die Gefahr von Menschenhandel in der Ostukraine zu sensibilisieren.

Der Projektkoordinator in der Ukraine

Der OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine leistete weiter Hilfestellung bei der Bewältigung der durch die Krise in der Ukraine entstandenen Herausforderungen: Er sorgte für fachliche Unterstützung bei der Verfassungs-, Justiz- und Strafverfolgungsreform und förderte den Dialog, um das Vertrauen zwischen der Zentralregierung und der vom Konflikt betroffenen Bevölkerung im Osten wiederherzustellen.

Die Projekte betreffen die Unterstützung der Regierung bei der Minenräumung und bei der Ausarbeitung von Strategien für die soziale Wiedereingliederung von Binnenvertriebenen und ehemaligen Kombattanten. Ein weiterer Schwerpunktbereich ist die Förderung eines konfliktsensitiven Journalismus und der Sicherheit von Journalisten.

Siehe frühere Updates zur Reaktion der OSZE auf die Krise in der und um die Ukraine in „Sicherheitsgemeinschaft“, Ausgaben 2/2014, 3/2014, 1/2015 und 3-4/2015.

Wiederbelebung der Rüstungskontrolle

Gefährliche Entwicklungen wie die erodierende Rüstungskontrolle, unangekündigte Militärübungen (sogenannte „Snap Exercises“) und riskante militärische Zwischenfälle bringen Verunsicherung in die europäische Sicherheitslandschaft. Der von Generalsekretär Lamberto Zannier veranstaltete Security Day am 3. Oktober brachte Bewegung in den dringend notwendigen Dialog über diese Fragen. OSZE-Delegierte und Sicherheitsexperten lieferten konkrete Vorschläge für die Verhinderung militärischer Zwischenfälle und den Umgang mit ihnen, für die Stärkung der multilateralen Reaktion auf Krisen und für die Verminderung der Risiken. Ein weiteres Thema, mit dem man sich ausführlicher beschäftigte, war der jüngste Aufruf zur Wiederbelebung der Rüstungskontrolle des Amtierenden Vorsitzenden Frank-Walter Steinmeier.



Patricia Flor
Beauftragte der deutschen
Bundesregierung für Fragen der
Abrüstung und Rüstungskontrolle

Aufnahme eines strukturierten Dialogs

„Ich höre von vielen Seiten, dass es um die Sicherheit in Europa heute nicht besonders gut steht. Es gibt hybride Konflikte, gefährliche militärische Zwischenfälle, große

Übungen ohne vorherige Ankündigung, die für andere völlig unerwartet kommen. Wir müssen also etwas für das Sicherheitsumfeld in Europa tun. Und da höre ich von vielen, was darunter zu verstehen ist: Man müsse an der Aktualisierung des Wiener Dokuments arbeiten, bei dem es um Vertrauensbildung, Transparenz und Inspektionen geht, und an der Modernisierung des Regimes des Vertrags über den offenen Himmel, der den Mitgliedstaaten das Recht einräumt, das Hoheitsgebiet anderer zu überfliegen und sich damit ein Bild davon zu machen, was dort vor sich geht. Es bedeutet aber auch, sich das Instrumentarium der konventionellen Rüstungskontrolle unter folgender Fragestellung anzusehen: Wie können wir es an die heutigen Herausforderungen anpassen?

Dabei müssen bei den Bedrohungswahrnehmungen ansetzen, uns die Ängste der Menschen ansehen, die Sicherheitsperspektiven, die sie mitbringen. Minister Steinmeier hat vorgeschlagen, zu genau diesen Fragen einen strukturierten Dialog aufzunehmen.

Konventionelle Rüstungskontrolle bedeutet, zu versuchen, die eigenen militärischen Fähigkeiten in einem beiderseitig verbindlichen vereinbarten Rahmen zu begrenzen. Man einigt sich darauf, dass es irgendwann nicht mehr sinnvoll ist, immer mehr von dem, was man tun kann, auch zu tun, mehr Waffen, mehr Panzer, mehr militärische Rüstung. Wir müssen einen Bereich gemeinsamen Interesses in Europa finden, in dem jeder sagen kann: Einigen wir uns auf bestimmte Regeln, bestimmte Vorkehrungen, bestimmte Begrenzungen, Obergrenzen, Transparenz- und Verifikationsmaßnahmen. Das wird am Ende des Tages, so meinen wir, für uns alle die Sicherheit in Europa erhöhen. Doch es wird schwierig werden.“

Alexander Gruschko
Ständiger Vertreter Russlands bei
der NATO

Man muss miteinander reden

„Wir hatten heute einen offenen Austausch über die Instrumente, die wir zur Verbesserung der derzeit angespannten Sicherheitslage einsetzen sollten, und sind auf die konkreten militärischen Besorgnisse eingegangen, die die Folge der verstärkten militärischen Aktivitäten in verschiedenen Teilen des europäischen Kontinents sind. Für uns sind diese Gespräche sehr wichtig. Und man muss auch darüber reden, dass der äußerst negative allgemeine Trend im Bereich der europäischen Sicherheit umgekehrt werden muss. Die militärische Aktivität der NATO an ihrer Ostflanke und die Umwandlung des Baltikums in einen Bereich militärischen Wettbewerbs haben die Lage erheblich verschlechtert. Es reicht nicht, sich nur die Instrumente des Wiener Dokuments vorzunehmen; was wir erwarten, ist eine völlige Umkehr der Strategie der NATO. Und da halte ich die OSZE für das geeignete Forum – alle sind auf Augenhöhe, jede Delegation kann jede Frage zur Sprache bringen und die OSZE verfügt über eine große Zahl an wichtigen Instrumenten und Werkzeugen.“



Die europäische Rüstungskontrolle lässt sich mit einem umgefallenen Fahrrad vergleichen. Verfügt man über einen Prozess auf der Grundlage rechtlich bindender Instrumente mit allen Formaten, die es braucht, um sich mit konkreten Fragen zu befassen, dann kann

man leicht darauf aufbauen. Aber die Rüstungskontrollmaschine in Europa ist zum Stillstand gekommen, weil die NATO-Länder den angepassten Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) nicht ratifiziert haben, was Russland 2004 getan hat. Der alte KSE-Vertrag ist nicht mehr relevant, die adaptierte Fassung überholt. Vielleicht ist Deutschland nicht zuletzt auch aus diesem Grund zum Schluss gekommen, dass die Zeit reif sei für eine Wiederbelebung grundsätzlicher Gespräche über die Rolle der Rüstungskontrolle im neuen europäischen Sicherheitsumfeld.

Viele Jahre hindurch fußte die Sicherheit im Herzen Europas auf Zurückhaltung. Wir arbeiteten zum Beispiel an einer strategischen Partnerschaft mit der Europäischen Union, bauten konstruktive Beziehungen zur NATO auf, die ISAF in Afghanistan Beistand leistete. Das größte Projekt aller Zeiten gegen den illegalen Drogenhandel aus Afghanistan wurde unter der Schirmherrschaft des NATO-Russland-Rates durchgeführt; wir haben gemeinsam mehr als 4000 Offiziere aus Afghanistan, Pakistan und Ländern Zentralasiens ausgebildet.

Heute stellt sich die Lage völlig anders dar. Die NATO hat alle konkreten Kooperationsprojekte ausgesetzt. In manchen Expertenberichten wird sogar behauptet, Russland habe nur auf Grund der Entscheidung der NATO, Bataillone in den baltischen Staaten zu stationieren, von einer Invasion dieser Staaten Abstand genommen. Wenn das so wahrgenommen wurde, dann ist es eine grobe Fehlwahrnehmung. Das eigentliche Problem liegt aber darin, dass die militärische Planung auf derartigen Fehlwahrnehmungen basiert.“

Alexander Vershbow
Stellvertretender NATO-
Generalsekretär

Wir haben gegensätzliche Vorstellungen

„So lange Russland nicht bereit ist, von seiner Aggression gegen seinen souveränen Nachbarn Ukraine

abzulassen, wird die Aussetzung der praktischen Zusammenarbeit, die in den letzten Jahren im NATO-Russland-Rahmen stattfand, nicht zurückgenommen. Die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen wäre ein Schritt, der aus der gegenwärtigen festgefahrenen Situation herausführt. Aber dann ist die Krim noch immer rechtswidrig annektiert, und das lässt sich nicht von heute auf morgen lösen – das könnte Jahre, wenn nicht Jahrzehnte dauern.

Aber wir reden in Brüssel nach wie vor mit den Russen. Transparenz und Risikominderung sind eine unserer Prioritäten – zumindest, um Mittel und Wege zu finden, um nicht auf eine Katastrophe zuzusteuern. Der nächste Schritt wäre dann die Weiterleitung der Fragen an die zuständigen Foren, wo sie konkret verhandelt werden, wofür die OSZE für uns die erste Wahl ist.

Die Sicherheit im Flugverkehr ist eine weitere Frage, in der sich ermutigende Signale erkennen lassen, ausgehend von den Bemühungen der Ostseeanrainerstaaten, darunter auch Russland, die Berechenbarkeit der Kontrolle des zivil-militärischen Flugverkehrs zu verbessern. In vielen Fällen sind militärische und nichtmilitärische Zwischenfälle Ausdruck einer bewussten Entscheidung der Russischen Föderation, die Spannungen zu erhöhen, ein Signal der Einschüchterung zu senden, bis hin zum Versuch, Einflussbereiche abzustecken, was wir im 21. Jahrhundert für nicht mehr angebracht halten.

Wir haben gegensätzliche Vorstellungen davon, wie die europäische Sicherheit aufgebaut werden soll. Wir in der NATO und im Großteil Europas glauben an die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und achten die Souveränität eines jeden Staates. Russlands Wunsch ist die Rückkehr zu einer Art Jalta 2 auf der Basis von Einflussphären. Bis wir uns alle wieder in demselben Raum bewegen, ist Realismus angesagt, nicht Fatalismus, wir müssen realistisch sehen, wie viel im technischen Bereich möglich ist.

Was die Modernisierung des Wiener Dokuments betrifft, liegen mehrere Vorschläge verschiedener verbündeter Länder auf dem Tisch: Sie gelten der Senkung der Schwellen für die Ankündigung von Übungen, der Senkung der Schwellen, ab denen Inspektionen verpflichtend durchgeführt werden müssen, der Verkleinerung, wenn schon nicht Beseitigung des Schlupflochs, das es Russland ermöglicht, eine unbegrenzte Zahl sogenannter „Snap Exercises“ ohne jede Ankündigung durchzuführen, an denen bis zu hunderttausend Mann beteiligt sind. Von Polen stammen einige Vorschläge für Bestimmungen zu gefährlichen militärischen Aktivitäten.

Russland war ja im Grunde auch für viele dieser Dinge. Man könnte es fast als Tragödie meiner Laufbahn bezeichnen, dass beide Seiten oft denselben Standpunkt vertreten haben, nur leider nicht zum selben Zeitpunkt. Hoffen wir also, dass Russland erkennt, dass es in seinem ureigenen Interesse liegt, etwas von der Berechenbarkeit wiederherzustellen, die das Wiener Dokument schaffen sollte, es zu modernisieren und an die neuen, schwierigeren Verhältnisse anzupassen.“

Read more:

“More security for everyone in Europe: A call for a re-launch of arms control”. Article by OSCE Chairperson-in-Office, German Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier, published in the *Frankfurter Allgemeine Zeitung* on 26 August 2016: www.osce.org/cio/261146 (in English and German)
OSCE Security Days: www.osce.org/sg/secdays

Statusneutrale Rüstungskontrolle : Verheißungen und Fallstricke

von Sergi Kapanadse, Uli Kühn, Wolfgang Richter und Wolfgang Zellner

Der Helsinki-Prozess konnte in den 1970er Jahren deshalb so erfolgreich sein, weil die Bereitschaft bestand, den territorialen Status quo in Europa zu akzeptieren. Anders lagen die Dinge nach dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung der Sowjetunion: Man hatte es plötzlich mit einer neuen territorialen Realität zu tun, mit neuen Staaten mit ungewissem Sicherheitsstatus, mit bewaffneten Konflikten mit Separatisten und ethnischen Unruhen.

Territorialstreitigkeiten in Osteuropa und im Südkaukasus haben die Beziehungen zwischen Staaten vergiftet und die Existenzgrundlage der Menschen seit nun schon einer ganzen Generation zerstört. Sie behindern die Umsetzung internationaler Verpflichtungen über Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) in Gebieten, die von De-facto-Regimen kontrolliert werden. Gleichzeitig blockieren Meinungsverschiedenheiten bezüglich des Status dieser Regime die Entwicklung gesamteuropäischer Rüstungskontrollmechanismen, insbesondere des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) und des Angepassten KSE-Vertrags.

In diesen umstrittenen Gebieten können statusneutrale vertrauensbildende und Rüstungskontrollmaßnahmen eine wichtige Rolle als Werkzeug sowohl der Konfliktverhütung als auch der Konfliktlösung spielen. Keine Frage, statusneutrale Rüstungskontrolle ist alles andere als einfach. Rüstungskontrollvereinbarungen werden gewöhnlich von Regierungen geschlossen, die völkerrechtlich anerkannte Staaten repräsentieren. Doch viele Völkerrechtsexperten vertreten die Auffassung, dass gemeinsame Aktivitäten, ja sogar Verträge mit De-facto-Regimen möglich sind, sofern der politische Wille dazu vorhanden ist. Historische Beispiele dafür sind das Passierscheinabkommen zwischen den beiden deutschen Staaten von 1963 und der Vertrag über ein begrenztes Verbot von Kernwaffenversuchen von 1963, aber auch die Namen und das Funktionieren einer Reihe von Feldoperationen der Vereinten Nationen und der OSZE, darunter deren jeweilige Missionen im Kosovo, oder die internationalen Genfer Gespräche, an denen Vertreter aus Tiflis, Zchinwali, Suchumi, Moskau und Washington teilnehmen.

Ein fast vergessenes OSZE-Dokument

Die OSZE ist möglicherweise die einzige regionale Sicherheitsorganisation mit einem vereinbarten Dokument über statusneutrale Schritte, die in Konfliktsituationen zu setzen sind, und zwar das 1993 verabschiedete und so gut wie vergessene Dokument „Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen“. Dort heißt es: „Die an einer konkreten Krisensituation beteiligten Parteien werden in jedem einzelnen Fall gemäß den einschlägigen völkerrechtlichen Normen und KSZE-Bestimmungen identifiziert. Sind diese Parteien keine Staaten, so wird ihr Status durch diese Identifikation und ihre nachfolgende Teilnahme an der Verhütung, Bewältigung und/oder Beilegung der Krise nicht berührt.“ Das heißt in anderen Worten, dass Staaten und andere Parteien in einem Krisenverhütungs-, Krisenbewältigungs- beziehungsweise Krisenbeilegungsprozess ungeachtet ihres Status zusammenarbeiten können, sofern alle Seiten mit dieser Vorgehensweise einverstanden sind.

Das Dokument bietet eine große Auswahl möglicher Handlungsoptionen. So finden sich etwa unter dem Titel „Transparenzmaßnahmen“ Punkte wie „Außerordentlicher Informations-austausch“ oder „Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten“. Der Abschnitt „Beschränkende Maßnahmen“ enthält Vorschläge zur „Behandlung irregulärer Kräfte“ oder zu „Einschränkungen bestimmter militärischer Aktivitäten“. Von besonderem Interesse sind die „Maßnahmen zur Verstärkung des Vertrauens“, die unter anderem Konzepte wie „Verbindungsteams“, die „Einrichtung direkter Kommunikationsverbindungen“, „Gemeinsame Expertenteams zur Unterstützung der Krisenbewältigung“ und „Gemeinsame Koordinationskommissionen oder -teams“ einführen.

Die in diesem Dokument skizzierten Maßnahmen sollen die Sicherheit in umstrittenen Gebieten und in deren Umfeld verbessern, ohne grundsätzliche statusbezogene Positionen der beteiligten Parteien zu beeinträchtigen und dem Ergebnis von Konfliktbeilegungsprozessen vorzugreifen, die letztlich den politischen Status dieser Gebiete bestimmen werden.

Schwierig zu verwirklichen

In der Praxis erwies es sich bisher als schwierig, zu statusneutralen Rüstungskontrolllösungen zu kommen. Genau genommen gibt es so gut wie kein erfolgreiches Beispiel eines solchen Ansatzes. De-facto-Regime sprechen einer Zentralregierung kategorisch das Recht ab, zum Zwecke der Umsetzung von Rüstungskontroll- oder Vertrauensbildungsvereinbarungen als Gaststaat für das von ihnen kontrollierte Gebiet aufzutreten. Meist wollen sie diese Rechte selbst wahrnehmen oder sie leugnen, dass das umstrittene Gebiet in den Geltungsbereich der fraglichen Vereinbarung fällt. Drittstaaten, die ein De-facto-Regime nicht anerkannt haben, steht es nach dem Völkerrecht nicht zu, Funktionen des Gaststaats – wie die Festlegung von Einreise-/Ausreisepunkten, Bereitstellung von Begleiteams oder Unterzeichnung von Inspektionsberichten – an dieses Regime abzutreten.

Sind in einer abtrünnigen Region ausländische Streitkräfte stationiert, dann könnten Staaten, die ihre Unabhängigkeit anerkennen, behaupten, dass das De-facto-Regime die Zustimmung als Gastland erteilt hat, während der Staat, von dem sie sich abgespalten haben will, dieser Sichtweise aufs Heftigste widersprechen wird, stellen doch die auf umstrittenen Gebiet stationierten Streitkräfte aus seiner Sicht eine widerrechtliche Besetzung unter Verletzung seiner Souveränität dar.

Vier Beispiele

Will man diese Überlegungen an der Realität der Konflikte messen, ist eine Analyse der vier Konfliktschauplätze in Europa angezeigt, bei denen die OSZE in die Bewältigung von Langzeitkonflikten eingebunden ist.

Im Falle von **Bergkarabach** bestehen keine Beziehungen zwischen dem Staat (Aserbaidschan) und dem De-facto-Regime. Der einzige Austausch sind Schusswechsel. Die Lage ließe sich durch die Einführung von Transparenzmaßnahmen und einen Mechanismus zur Verhütung von Zwischenfällen verbessern. Die derzeitige Aufstockung der Anzahl von Beobachtungsbesuchen ist ein kleiner Schritt in die richtige Richtung.

Im Falle von **Abchasien** und **Südossetien** gibt es beschränkte Beziehungen zwischen dem Staat und den beiden De-facto-Regimen. Letztere werden zwar von Georgien offiziell nicht als Verhandlungspartner anerkannt, doch nehmen an den internationalen Genfer Gesprächen Vertreter aus Tiflis, Zchinwali und Suchumi sowie aus Moskau und Washington teil, wobei sich die Vereinten Nationen, die OSZE und die Europäische Union den Vorsitz teilen. Die von den internationalen Genfer Gesprächen angestoßenen Mechanismen für Südossetien

und Abchasien zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen befassen sich mit konkreten Problemen vor Ort. Derzeit sind Rüstungskontrollvereinbarungen darin nicht vorgesehen, doch könnten sie als Rahmen für die Erörterung und Umsetzung derartiger Maßnahmen dienen.

Im Falle der **Ostukraine** gehören die De-facto-Behörden von Donezk und Luhansk nicht dem offiziellen Vermittlungsformat der Trilateralen Kontaktgruppe an, mit der sie jedoch häufig Verhandlungen führen; sie haben auch die beiden Minsker Vereinbarungen vom September 2014 und Februar 2015 unterzeichnet. Diese schließen auch mehrere Rüstungskontrollmaßnahmen im Zusammenhang mit der Feueereinstellung mit ein, allen voran der Abzug bestimmter Kategorien schwerer Waffen aus Sicherheitszonen unterschiedlicher Tiefe. Hier sind eindeutig Maßnahmen der statusneutralen Rüstungskontrolle vorhanden.

Im Falle von **Transnistrien** wird das De-facto-Regime vom betroffenen Staat eindeutig als Verhandlungspartner anerkannt und ist Teil des offiziellen „5+2“-Verhandlungsformats (Moldau, Transnistrien, OSZE, Russland und die Ukraine, sowie die Europäische Union und die Vereinigten Staaten). Vor diesem Hintergrund hat die OSZE-Mission in Moldau mit Unterstützung russischer und ukrainischer Experten 2004/2005 ein umfassendes Paket von Rüstungskontroll- und VSB-Maßnahmen erarbeitet, das zu einer vollständigen Entmilitarisierung dieser beiden Teilgebiete geführt hätte, wäre es denn umgesetzt worden – was nicht der Fall war. Die beiden wahrscheinlichsten Gründe für diesen Misserfolg waren wohl das politische Klima, das sich nach dem Scheitern des Kosak-Memorandums von 2003 (einem Abkommen über einen asymmetrisch geeinten moldauischen Staat) verschlechtert hatte, sowie die Tatsache, dass sich die Vorschläge jeweils auf das gesamte Gebiet von Moldau und Transnistrien bezogen und damit die beiden Gebiete implizit als gleichberechtigt behandelt wurden – eine Strategie, die nach hinten losging, da die moldauische Seite der Auffassung war, dass Transnistrien nicht als gleichberechtigter Partner zu behandeln sei.

Diese Beispiele zeigen, dass die Beziehung zwischen dem völkerrechtlich eher anerkannten Staat und dem abtrünnigen De-facto-Regime der Schlüssel zur Durchführbarkeit einer statusneutralen Rüstungskontrolle ist. Auch wenn die vier Beispiele keine wirklichen Erfolgsgeschichten sind, zeigen sie doch, dass statusneutrale Rüstungskontrollmaßnahmen umgesetzt werden können, wenn alle Seiten einverstanden sind.

Ein ausführlicherer Artikel der Autoren zu diesem Thema soll 2017 erscheinen.

OSZE-Unterstützung für die UNSCR 1540

Nukleare, chemische und biologische Waffen unter Verschluss halten

Die Resolution 1540 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (UNSCR 1540) verpflichtet die Staaten zu Hunderten Maßnahmen, von denen jede einzelne unabdingbar dafür ist, dass Massenvernichtungswaffen und ihre Trägersysteme nicht in falsche Hände geraten. Die OSZE spielt dabei eine maßgebliche Rolle, indem sie den Teilnehmerstaaten hilft, die Resolution ordnungsgemäß umzusetzen. Adriana Wolenikowa, eine beigeordnete Projektreferentin in der Gruppe FSK-Unterstützung im Konfliktverhütungszentrum der OSZE, erklärt dazu:

Was müssen Staaten tun, um die UNSCR 1540 umzusetzen?

Die UNSCR 1540 enthält drei absolute Verpflichtungen für die Staaten. Erstens müssen sie jede Form von Unterstützung für nichtstaatliche Akteure unterlassen, die versuchen, nukleare, chemische oder biologische Waffen und ihre Trägersysteme zu entwickeln, zu erwerben, herzustellen, zu besitzen, zu transportieren, weiterzugeben oder einzusetzen. Zweitens haben sie für geeignete Rechtsvorschriften zu sorgen. Und drittens müssen strenge innerstaatliche Kontrollen vorhanden sein, um zu gewährleisten, dass Material, das zur Schaffung oder zum Einsatz dieser Waffen verwendet werden kann, gut gesichert ist.

Die UNSCR 1540 enthält insgesamt rund 300 Verpflichtungen für die Staaten. Um ihre Umsetzung zu unterstützen, richtete der UN-Sicherheitsrat den 1540-Ausschuss ein, der seinerseits vom UN-Büro für Abrüstungsfragen (UNODA) unterstützt wird.

Der Schlüssel zur Umsetzung der Resolution ist es, beim schwächsten Glied anzusetzen. Es genügt nicht, dass die großen Atomkräfte ihre Waffen unter strenger Kontrolle halten, wenn zum Beispiel ein kleiner Staat als Transitland verwendet werden kann. Wenn es darum geht, potenzielle Bestandteile von Chemiewaffen zu kontrollieren, haben wir es mit der chemischen Industrie zu tun, die riesig ist. Biologische Stoffe sind sogar noch schwerer zu kontrollieren, weil sie von regulären Laboratorien und medizinischen Einrichtungen benützt werden, die dafür sorgen müssen, dass alle ihre

Proben, die verschiedenen Viren und Pathogene gut gesichert sind.

Und wie kommt die OSZE ins Spiel?

Die OSZE-Teilnehmerstaaten kamen überein, dass es wichtig ist, die UNSCR 1540 zu unterstützen, als die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich dieses Thema 2009 in der OSZE erstmals zur Sprache brachten. Seither hat die Unterstützung der OSZE zugenommen. 2011 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die UNSCR 1977, in der die regionalen Organisationen ersucht wurden, bei der Umsetzung der UNSCR 1540 Hilfestellung zu leisten, und noch im selben Jahr unterzeichnete die OSZE eine Kooperationsvereinbarung mit dem UNODA.

Der 1540-Ausschuss verfügt nur über einige wenige Experten – derzeit



“Affirming that proliferation of nuclear, chemical and biological weapons, as well as their means of delivery, constitutes a threat to international peace and security...”

**UN Security Council Resolution
(UNSCR) 1540**

neun, – die für die Überwachung der Umsetzung der UNSCR 1540 weltweit zuständig sind. Wir bei der OSZE bringen die nötigen Voraussetzungen mit, um zu helfen. Die 57 Teilnehmerstaaten treten einmal pro Woche im Forum für Sicherheitskooperation (FSK) zusammen, um militärische Aspekte der Sicherheit zu erörtern. Dank der täglichen Arbeit, die sich aus diesem Sicherheitsdialog ergibt, stehen wir in häufigem Kontakt mit den zuständigen Ministerien und haben ihr Vertrauen. Die Teilnehmerstaaten haben in ihren Außenministerien Kontaktstellen eingerichtet und mehrere von ihnen beteiligen sich am informellen „UNSCR 1540 Freundeskreis“, in dem Belarus und Spanien gemeinsam den Vorsitz führen. Seit 2010 haben wir in der Abteilung FSK-Unterstützung des Konfliktverhütungszentrums eine eigene Gruppe für die Unterstützung der Umsetzung der UNSCR 1540. 2015 verabschiedete das FSK einen Beschluss, in dem es die Rolle der OSZE bei der Förderung der Umsetzung der UNSCR 1540 und insbesondere die Rolle des Konfliktverhütungszentrums ausdrücklich anerkannte.

Die Unterstützung der OSZE für die UNSCR 1540 ist ein ausgezeichnetes Beispiel dafür, wie sie Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen über regionale Abmachungen praktisch umsetzt. Einerseits bricht sie die Sicherheitsratsresolution herunter auf die regionale und die Landesebene. Das FSK hat die UNSCR 1540 nicht nur regelmäßig auf seiner Tagesordnung, sondern schafft mit seinen Beschlüssen auch die Grundlage dafür, dass die OSZE den Teilnehmerstaaten direkte Unterstützung bei der Umsetzung der Resolution anbieten kann. Andererseits wirkt unsere Arbeit wieder zurück nach oben, auf die globale Ebene. Wir stehen in regelmäßigem Kontakt mit dem UNODA. Einmal im Jahr kommt der Vorsitzende des 1540-Ausschusses nach Wien, um im FSK zu sprechen und sich von den Teilnehmerstaaten informieren zu lassen.

Wie funktioniert die direkte Unterstützung für die Teilnehmerstaaten?

Zuerst einmal setzen wir uns zusammen und gehen mit ihnen gemeinsam die sogenannte UNSCR-1540-Matrix durch, in der ihre Verpflichtungen in allen Einzelheiten aufgelistet sind. Da die Verpflichtungen außerordentlich komplex sind, kann es vorkommen, dass in diesem länderspezifischen Dialog mehr als zwanzig verschiedene Ministerien am Tisch sitzen – die Ministerien für Gesundheit, Industrie und

Wirtschaft, ja sogar der veterinärmedizinische Dienst. Wir sehen uns die Grenzkontrollen an, Zollkontrollen, die physische Sicherung des Materials – also viele Dinge –, um uns zu vergewissern, dass das gesamte potenziell gefährliche Material, über das der Staat verfügt, selbst jenes für normale zivile Zwecke wie Röntgengeräte in Krankenhäusern oder Laborproben, gesichert ist. Ein wichtiger Teil der Arbeit besteht auch darin sicherzustellen, dass die Industriebetriebe, die dieses Material herstellen, sich ihrer Verantwortung bewusst sind und sich entsprechend verhalten. Dazu braucht man sogenannte unternehmensinterne Compliance Programme. Und wir legen den Regierungen nahe, Daten über die in ihren Ländern vorhandenen Industrien zu sammeln und sie über die Risiken in Bezug auf Terrorismus aufzuklären, die mit den von ihnen hergestellten Produkten einhergehen können.

Dieser länderspezifische Dialog mündet in einen nationalen Aktionsplan für die Umsetzung, der meist rund zwanzig Maßnahmen enthält, die die Staaten in den nächsten drei bis fünf Jahren verabschieden wollen. Wir empfehlen den Staaten immer, dafür zu sorgen, dass das keine leeren Worte bleiben, sondern Prioritäten zu setzen und realistisch zu sein. Und auch konkret festzulegen, welche Art von Unterstützung sie unter Umständen benötigen. Brauchen sie jemanden für eine logistische Überprüfung? Werden sie geplante Aktivitäten aus dem Staatshaushalt decken können oder werden sie finanzielle Mittel benötigen? Derzeit haben wir 15 UNSCR-Aktionspläne in der OSZE-Region.

Welche einzigartige Dienstleistung bietet die OSZE?

Damit die Umsetzung der UNSCR 1540 auch tatsächlich funktioniert, braucht es eine Kooperationsplattform. Wir bringen Menschen zusammen. Das ist es, was wir anbieten. Wir versuchen nicht, das Rad neu zu erfinden. Wenn ich mich zum Beispiel mit einem Land mit radioaktiven Abfällen befasse und wir bei unserer Beurteilung mit den verschiedenen Ministerien zu dem Schluss kommen, dass ein nuklearer Bauteil Anlass

zur Sorge gibt, werde ich die Internationale Atomenergie-Organisation kontaktieren, um herauszufinden, ob man das Problem dort bereits kennt, und sie gegebenenfalls ersuchen, sich direkt mit dem Land in Verbindung zu setzen. Dann werde ich das Außenministerium informieren, damit man dort weiß, dass in dieser Sache bereits etwas unternommen wird, und keine Doppelarbeit stattfindet. Dasselbe tun wir mit der Organisation für das Verbot chemischer Waffen, der Weltgesundheitsorganisation und der Unterstützungsgruppe für das Übereinkommen über biologische Waffen. Man würde meinen, dass so großen Organisationen keine OSZE als Plattform brauchen und das allein schaffen. Aber vielleicht gerade weil sie so groß sind oder weil sie nicht so enge Kontakte und Kontaktstellen in den Ländern haben wie wir, verlassen sie sich tatsächlich auf uns.

Manchmal sind es die kleinen Dinge, die einen großen Unterschied machen. Wenn ein Land diese oder jene Verpflichtung nicht umsetzt, versuche ich immer herauszufinden, wo das Problem liegt, woran es fehlt. Oft weiß das Land nicht, wo es Schulung oder Finanzierung bekommen kann, oder es liegt ein Mangel an Kommunikation oder ein Sprachproblem vor. So hatte etwa Kirgisistan Hilfe in Form einer Kontrollliste für die Ausfuhrkontrolle erhalten, die jedoch nicht in die Landessprache übersetzt worden war; und im Land gab es kein Geld, um sie selbst zu übersetzen. Also haben wir das übernommen. Nur eine kleine Sache, aber sie hat es der Regierung ermöglicht, weiterzumachen und einen Regierungserlass herauszugeben. Und jetzt hat Kirgisistan eine Kontrollliste. Ohne Übersetzung hätte es keine gegeben.

Helpen Sie bei der Beobachtung und Überprüfung?

Dieses Jahr fand weltweit eine Umfassende Überprüfung der UNSCR 1540 statt und die OSZE nahm daran teil. Bei dem Treffen in New York brachten wir mehrere Vorschläge ein.

Die OSZE unterstützt auch Peer Reviews. Sie sind für die Staaten ein äußerst nützliches Instrument, um von einander, den Methoden der anderen zu lernen, vor allem auch deshalb, weil die Resolution selbst keine Instruktionen enthält, wie sie umzusetzen ist. Dieses Jahr unterstützten wir eine dreiseitige Peer Review zwischen Kirgisistan, Tadschikistan und Belarus. Wir hatten ein erstes

Treffen 2014 in Bischkek und dann im August dieses Jahres eines in Minsk, bei dem wir kirgisische und tadschikische Beamte in verschiedene Institutionen führten, die sich mit der Identifizierung von chemischem, biologischem und nuklearem Material befassen. Sie diskutierten auch über die belarussischen Ausfuhrkontrollgesetze und besuchten den Flughafen, um zu sehen, welche Screening-Verfahren dort angewendet werden. Zurzeit unterstützen wir Kirgisistan und Tadschikistan dank eines finanziellen Beitrags der Vereinigten Staaten bei der Ausfuhrkontrolle, es passt also genau dazu, dass sie auch von Belarus lernen konnten. Ein drittes Treffen ist für Januar 2017 in Duschanbe geplant.

Wie entwickelt sich Ihrer Ansicht nach die OSZE-Unterstützung für die UNSCR 1540?

Eines der Ergebnisse der Umfassenden Überprüfung wird voraussichtlich die Empfehlung sein, dass sich regionale Organisationen nicht mit einer koordinierenden Rolle zufriedengeben, sondern auch Lücken mit konkreten Aktivitäten schließen und Geber für deren Finanzierung suchen sollten. Wir haben diesen Schritt bereits geschafft. Mithilfe der Schweiz und Italiens, die einen kleinen Beitrag dafür zur Verfügung gestellt haben, und der Vereinigten Staaten, die unsere Aktivitäten laufend unterstützen, haben wir eine Reihe von Projekten entwickelt, darunter eine Chemikalienbewertung in der Ukraine und Hilfe bei der Ausfuhrkontrolle für Zentralasien. Für diese Aktivitäten werden nun Hunderttausende Euro bereitgestellt. Das UNSCR-1540-Projekt der OSZE ist derzeit mit einem Etat von 1,6 Millionen Euro ausgestattet. Die Europäische Union beabsichtigt, weitere UNSCR-1540-Aktivitäten in der OSZE zu unterstützen, es bedarf nur noch eines entsprechenden Beschlusses durch den Europäischen Rat.

Wir haben auch begonnen, uns verstärkt mit Ausbildungsaktivitäten zu befassen: Den ersten Schulungskurs für OSZE-1540-Kontaktstellen veranstaltete die Russische Föderation dieses Jahr im Juni/Juli in Kaliningrad.

Bisher wurden diese OSZE-Aktivitäten aus außerbudgetären Mitteln finanziert. Wir hoffen, dass die Unterstützung des Konfliktverhütungszentrums für die UNSCR 1540 in den konsolidierten Gesamthaushalt aufgenommen wird. Das würde eine viel bessere Planung ermöglichen und diesem Tätigkeitsbereich, der aus der OSZE nicht mehr wegzudenken ist, jene Anerkennung verschaffen, die er verdient.

Interne Mediatoren als Verbündete

von Christina Stenner

Die OSZE wurde von ihren Teilnehmerstaaten mit einem breit gefassten Mandat zur Stärkung von Frieden und Sicherheit in ihrer Region ausgestattet, doch ist sie mitunter bei der Erfüllung dieses Mandats paradoxerweise mit selbst auferlegten politischen Zwängen konfrontiert. Da Konflikte in immer wieder neuen Formen auftreten, braucht es neue und kreative Konfliktverhütungs- und Mediationskonzepte. Eine vielversprechende Option ist die Zusammenarbeit mit internen Mediatoren.

Seit sich die OSZE von einer Konferenz zu einer richtigen Organisation gewandelt hat, vermittelt sie immer wieder in Konflikt- und Spannungssituationen. In den 1990er Jahren begann sie mit der Entsendung von Langzeit-Feldoperationen, die den Übergang in den Ländern des ehemaligen Jugoslawien und der früheren Sowjetunion begleiten sollten. Viele dieser OSZE-Feldoperationen haben Mandate, die auch Mediation und Dialogerleichterung umfassen. Die OSZE wurde überdies zu einem wichtigen Mediationsinstrument in Konflikten, die sich in der jeweiligen Region zu einem Langzeitkonflikt entwickelt haben, und hat für die Suche nach Lösungen Mediationsräume unterschiedlichen Formats geschaffen. In den „5+2“-Gesprächen zur Beilegung des Transnistrien-Konflikts tritt sie gemeinsam mit anderen als Mediator auf; mit den Vereinten Nationen und der Europäischen Union führt sie den Ko-Vorsitz bei den Genfer Gesprächen über Georgien; und sie ist federführend in der Minsk-Gruppe, die sich unter dem gemeinsamen Vorsitz von Russland, den Vereinigten Staaten und Frankreich mit dem Bergkarabach-Konflikt auseinandersetzt. Abgesehen von

diesen Mediationsplattformen engagiert sich die OSZE auch als Mediatorin in aktuellen Krisen. So ist sie etwa im Konflikt in der Ostukraine als Mitglied der Trilateralen Kontaktgruppe bestrebt, den Weg für eine Lösung zu ebnen.

In jedem dieser Prozesse bietet das Mediationsunterstützungsteam des Referats für Einsatz-unterstützung, eines Dienstes des Konfliktverhütungszentrums, gezielte Hilfestellung für die Sonderbeauftragten, die Leiter der Feldoperationen und andere Mediatoren der OSZE an, wie das auch der Ministerratsbeschluss von 2011 über Elemente des Konfliktzyklus vorsieht, der eine Verstärkung der Mediationskapazitäten der OSZE fordert. Die Unterstützung erfolgt auf Ersuchen und ist um einen ganzheitlichen Ansatz bemüht, bei dem Mediationsprozesse von Hilfen begleitet werden, die für die jeweilige Phase und die erhobenen Bedürfnisse relevant sind. Das können Einzelcoachings in Mediation und Verhandlung sein, ebenso wie Konfliktanalysen und Strategieworkshops oder Beratung zu Dialogerleichterung und Mediationsprozessen. Nun stellt sich die Frage, wie man die aufgestockten OSZE-Kapazitäten für Mediation in Konflikten bestmöglich nutzen kann.

Konflikte im Wandel

Von Gewalt begleitete Konflikte sind in den letzten zwanzig Jahren deutlich komplexer geworden. Sie treten häufiger und zerstörerischer auf. Einige entzündeten sich an alten regionalen Auseinandersetzungen, während es bei anderen um neue Fragen geht. Die Eskalationsbereitschaft und die Gewaltneigung scheinen im Laufe

der Jahre zugenommen zu haben. In der Motivation der Konfliktparteien scheint es zu Veränderungen gekommen zu sein, ein Umstand, der größere Aufmerksamkeit als bisher verlangt. Noch dazu hat sich die Anzahl der Akteure, die normalerweise an Konflikten beteiligt sind, rapide erhöht, was ebenfalls zu deren Komplexität beiträgt. Das erfordert neue Formen der Mediation, nicht nur um zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln, sondern auch in deren eigenen Reihen und unter Umständen sogar innerhalb der Mediationsorganisation. Wie man an diese Herausforderungen am besten herangeht, ist Gegenstand intensiver Diskussionen zwischen Theoretikern und Praktikern.

Die Autorin ist der Ansicht, dass die OSZE sowohl die bestehenden Mediationsprozesse stärken als auch nach neuen Ansatzpunkten und noch ungenutztem Potenzial Ausschau halten muss. Interne Mediatoren sind eine wichtige Ressource für Friedensprozesse, sie einzubinden verlangt allerdings Feingefühl, damit nicht sie selbst oder ihre Gemeinschaft Schaden nehmen.

Eine ungenutzte Ressource

Interne Mediatoren sind Personen, Organisationen oder Institutionen, die aus dem Konfliktkontext selbst kommen. Sie können aus einer der am Konflikt beteiligten Gemeinschaften kommen beziehungsweise ihr angehört haben. Aber sie werden von allen Seiten als moralische Instanz anerkannt und geachtet und daher als Mediatoren akzeptiert.

Das Verhalten der Konfliktparteien und insbesondere die Gründe für ihr verändertes Konfliktverhalten wurden noch nicht ausreichend erforscht. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass Akteure in einem Konflikt durchaus bereit sind, auf Kollegen oder ehemalige Konfliktbeteiligte zu hören. Interne Mediatoren haben häufig enge Beziehungen zu den

Konfliktparteien und bilden daher eine wertvolle, bislang jedoch zu wenig genutzte Ressource für die Friedensstiftung.

Am Beispiel von Langzeitkonflikten, denen viele Konfliktlösungsbemühungen der OSZE gelten, lässt sich sehr gut der Kontext nachvollziehen, in dem interne Mediatoren erfolgreich eingesetzt werden können. Diese lange vor sich hin schwelenden Konflikte lassen in der Regel niemanden in der betroffenen Gesellschaft unberührt. Daher lassen sie sich auch nie allein mit einem Friedensabkommen auf höchste politischer Ebene beilegen; will man sie lösen, muss man möglichst viele Bevölkerungsgruppen einbinden. Interne Mediatoren können oft auf ein umfangreiches soziales Netzwerk zurückgreifen. Sie haben daher nicht nur Zugang zu ihrer eigenen Gemeinschaft, sondern erreichen häufig auch Personen, die in dem Konflikt auf der anderen Seite stehen.

Eine andere Situation, in der interne Mediatoren von unschätzbarem Wert sein können, ist die Verhütung oder Lösung von Konflikten, bei denen es um tief im örtlichen Kontext verankerte Probleme geht, die die grundlegenden Interessen, Bedürfnisse und Werte der Parteien berühren, wie etwa Gerechtigkeit und Menschenrechte. Derartige Fragen sind tief in der moralischen Ordnung der Akteure verwurzelt und kaum verhandelbar. Internen Mediatoren kann es aber unter Umständen gelingen, dort Kontakte zu Schlüsselfiguren herzustellen, wo Außenstehende keinen Zugang haben.

Einer der wichtigsten Gründe, weshalb interne Mediatoren der OSZE nützen können, hat mit dem einzigartigen politischen Charakter der Organisation zu tun. Die OSZE begann als Konferenz und ist bis zum heutigen Tag, im Wesentlichen ein von einem Sekretariat unterstütztes ständiges Forum von Teilnehmerstaaten, das operative Zweige (Institutionen und Missionen) vor Ort unterhält. Als verlängerte Konferenz IST sie Teilnehmerstaaten.

Das schafft ein kaum zu überbietendes Maß an Inklusivität, bedeutet jedoch andererseits, dass alles, was die Durchführungsorgane der OSZE unternehmen, von der Einigung unter den Teilnehmerstaaten abhängt, die ihre Beschlüsse einstimmig fassen. Die Konfliktlösungs-bemühungen der OSZE werden häufig als unparteiisch beschrieben, das heißt, dass die Organisation den Standpunkt keiner Konfliktpartei vertritt. Im Lichte der bisherigen Ausführungen könnte man sagen, dass sie eigentlich „allparteiisch“ sind, nämlich die Standpunkte aller Staaten wiedergeben. Das kann in bestimmten Situationen die Handlungsfähigkeit einschränken. Die OSZE hat vielleicht keinen

Zugang zu bestimmten Konflikt-regionen oder Konfliktakteuren. Oder eine bestimmte Struktur hat nicht das politische Mandat, um den Dialog zu erleichtern oder Mediation anzubieten. In diesen Fällen kann es sich als zweckmäßig erweisen, die Arbeit von internen Mediatoren zu unterstützen.

OSZE-Aktivitäten

Die OSZE hat erst in jüngster Zeit damit begonnen, bei ihren Konfliktlösungsinitiativen interne Mediatoren einzusetzen. Seit 2011 bietet etwa das Zentrum im Bischkek Ausbildungskurse und eine Austauschplattform für die sogenannten „Friedensboten“ im südlichen Kirgisistan an; dabei handelt es sich um ein öffentlich-privates Netzwerk von Mediatoren aus der Zivilgesellschaft, die sich auf Ebene der Gemeinschaften darum bemühen, Spannungen zwischen den Volksgruppen oder zwischen der Öffentlichkeit und staatlichen Stellen abzubauen.

Der Projektkoordinator in der Ukraine sorgt für die Schulung einheimischer Friedens-aktivisten in Dialogerleichterung, damit sie eigenen Plattformen aufbauen können, über die sie mit der breiteren Gesellschaft in einen Dialog zu den vielen sozialen Fragen, mit denen das Land konfrontiert ist, eintreten.

Seit 2012 kommen im Rahmen der von den OSZE-Missionen in Serbien und im Kosovo organisierten Initiative „Follow Us“ einflussreiche Frauen aus Serbien und dem Kosovo zur Mediationsausbildung und zum Austausch zusammen.

Die OSZE könnte in Zukunft bei ihrer Arbeit durchaus noch stärker auf interne Mediatoren zurückgreifen, etwa indem sie Coaching und Briefings anbietet, Mentoring- oder Stipendien-programme einführt oder einen direkten Austausch zwischen Kollegen unterstützt. Bei allen diesen Aktivitäten darf man aber die besonders heikle Situation interner Mediatoren nicht vergessen und es muss darauf geachtet werden, dass ihnen kein Schaden aus ihrer Tätigkeit erwächst. Unter anderem muss man sehr Acht geben, dass sie wegen der Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren nicht in Misskredit und ins Scheinwerferlicht der internationalen Aufmerksamkeit geraten und gegeneinander ausgespielt werden.

Abschließend sei noch gesagt, dass wir nicht immer überall hingehen können, wohin wir wollen, und auch nicht immer mit jedem sprechen können, mit dem wir sprechen wollen. Aber die OSZE verfügt über ein starkes Konfliktlösungsmandat, auch auf dem Wege der Mediation. Wir müssen unsere Bemühungen wieder mehr auf die Konfliktparteien und ihr Entwicklungs- und Veränderungsvermögen richten. Interne Mediatoren sind eine Ressource mit großem Potenzial. Wir werden gut daran tun, unsere Bemühungen auf die Herbeiführung der Rahmenbedingungen zu richten, die sie brauchen, damit sie ihre Funktion in den betreffenden Gemeinschaften besser wahrnehmen können.

Dr. Christina Stenner ist Referentin für Mediationsunterstützung im Konfliktverhütungs-zentrum des OSZE-Sekretariats in Wien.

Meine Tätigkeit als interner Mediator in Nordirland

Zu Beginn meines Artikels möchte ich eine wahre Geschichte erzählen ... Sie handelt von drei Jugendlichen, die in den 1960er und 1970er Jahren in Nordirland aufwuchsen, einer von religiösem Hass und Gewalt durchdrungenen Gesellschaft. Es waren normale Jungen, deren Leben von einem Konflikt geprägt wurde, für den sie nichts konnten. Zwei der drei besuchten gemeinsam eine konfessionelle Sonntagsschule. Die Mutter des einen war dort als tiefgläubige Lehrerin tätig. Zwei der Jungen gingen im Alter von vier bis elf Jahren in dieselben Volksschule. Sie erhielten denselben Unterricht und hatten dieselben Träume. Sie waren beste Freunde, begleiteten einander auf dem Weg zur Schule und zurück nach Hause. Einer der beiden Jungen ist heute tot. Er wurde erschossen, als der Konflikt seinen Höhepunkt erreicht hatte. Der andere wurde zu lebenslanger Haft verurteilt und verbüßte 18 Jahre Freiheitsstrafe wegen Mordes. Der dritte Junge ist der Autor dieser Zeilen.

von Gary Mason

Diese Geschichte habe ich rund um den Globus erzählt und sie aus den unterschiedlichsten Blickwinkeln – theologisch, politisch, psychologisch und soziologisch – beleuchtet. Noch immer kann ich nicht erklären, weshalb ich nicht zu einer paramilitärischen Gruppe ging, um mein Land gegen „den Feind“ zu verteidigen und damit das Schicksal der Freunde aus Kindertagen zu teilen. Ich kann mich noch genau an einen Abend erinnern, als wir alle vor einem Gebäude standen, in das dann mehrere meiner damals halbwüchsigen Freunde hineingingen und die folgenschwere Entscheidung trafen, „Terrorist“, „paramilitärischer Kämpfer“, „Freiheitskämpfer“ zu werden. Es wäre ein Leichtes gewesen, es ihnen gleichzutun und ihr Verständnis zu teilen, dass Gewalt die einzige Möglichkeit sei, meine Gemeinschaft zu verteidigen. Als Junge wollte nichts mit aktiver Gewalt zu tun haben, später habe ich mich dazu entschlossen, Männern der Gewalt als kritischer Freund und interner Mediator zur Seite zu stehen.



Das Erbe des Konflikts

Am Karfreitag, dem 10. April 1998, nach einem dreißig Jahre dauernden blutigen Bürgerkrieg, in dem über 3 600 Menschen getötet, mehr als 35 000 verletzt und 16 000 wegen Terrorismus vor Gericht gestellt wurden, in dessen Verlauf 34 000 Schussattentate und 14 000 Bombenanschläge verübt wurden (und das bei einer relativ kleinen Bevölkerung von 1,7 Millionen), nach fast zwei Jahren politischer Gespräche, kamen die Verhandlungen endlich zum Abschluss, der durch das Abkommen von Belfast, das sogenannte Karfreitagsabkommen, besiegelt wurde. Die wichtigsten nationalistischen politischen Parteien Nordirlands und der Großteil der unionistischen Parteien standen hinter dem Abkommen.

Achtzehn Jahre nach der Unterzeichnung des Karfreitagsabkommens ist die politische Landschaft Nordirlands noch immer vom Erbe des Konflikts überschattet. Sie ist seit dem Konflikt von Angst, Verunsicherung, fehlendem Vertrauen und Entfremdung gekennzeichnet. Viele der loyalistischen, unionistischen Protestanten fühlen sich nicht sicher und empfinden die Zukunft als ungewiss. Die republikanischen, nationalistischen Katholiken haben seit einigen Jahren positive Entwicklungen in den Bereichen Demografie, Bürgerrechte, Kultur und Politik zu verzeichnen, die keine Entsprechung in den von der protestantischen Arbeiterklasse besiedelten Gebieten haben. Viele dieser Gemeinden sind noch immer in tödliche Fehden und Konflikte verstrickt, leiden unter der Abwanderung der Industrie, fühlen sich in keiner der Kulturen ganz aufgehoben und müssen gegen die kontinuierliche Verschlechterung der Bildungsstandards ankämpfen. Viel zu oft stehe ich als Mediator zwischen Lagern, die ihre Differenzen nicht ausräumen können, indem sie miteinander reden, sondern zum Ausschluss aus der Gemeinschaft oder zu Todesdrohungen Zuflucht nehmen.

In dem gewalttätigen Konflikt ging es zwar hauptsächlich um die Gegnerschaft zwischen Republikanern und Loyalisten, doch kam es in beiden Lagern auch zu Fehden zwischen einzelnen Splittergruppen. Schon eineinhalb Jahre nach dem Karfreitagsabkommen kochten die schwelenden Spannungen im Dezember 1999 wieder hoch, als im Clublokal des Fußballvereins Portadown Anhänger der *Loyalist Volunteer Force* (LVF) vom Anführer der *Ulster Volunteer Force* (UVF), Richard Jameson, und seinen Anhängern verprügelt wurden. Die LVF-Mitglieder schworen Rache, ermordeten Jameson und lösten damit eine Serie weiterer Morde aus, die darin gipfelten, dass die UVF mithilfe ihrer Schwesterorganisation, dem *Red Hand Commando* (RHC), zwei Anführer der LVF, Adrian Porter

und Stephen Warnock, umbringen ließ. Mir fiel die Aufgabe zu, das Begräbnis von Stephen Warnock abzuhalten, und es bedurfte intensiver interner Mediation, um einen friedlichen Verlauf sicherzustellen. Die Fehde war damit jedoch noch nicht beendet, das gelang erst fünf Jahre und weitere vier Morde später. Im Februar 2006 berichtete die Unabhängige Monitoring-Kommission, dass diese Fehde beendet sei. Gemeinsam mit einem Kollegen war ich einer der wichtigsten internen Mediatoren, die sich darum bemühten, diesem Blutvergießen ein Ende zu setzen.

Kritischer Freund

Mittlerweile habe ich 28 Jahre meines beruflichen Lebens in der Innenstadt von Belfast verbracht, nie weniger als 200 Meter von einer der „Friedenslinien“ entfernt, wie man die massiven Sicherheitsmauern nennt, die die Wohnbezirke der Protestanten von denen der Katholiken trennen. Einen guten Teil meiner Arbeit und meines geistlichen Amtes habe ich jedoch als ein kritischer Freund all jenen gewidmet, die Gewalt gewählt hatten, um ihre politischen Ziele zu erreichen. Ich arbeite mit der *Action for Community Transformation* (ACT-Initiative) zusammen, über die Angehörige der UVF und des RHC beweisen können, dass sie sich zu positiven Mitgliedern der Gesellschaft gewandelt haben.

Die ACT-Initiative ist ein freiwilliges Programm zur Konfliktbearbeitung, das ehemalige Angehörige der UVF und des RHC auf ihrem Weg aus dem Konflikt zum Frieden begleitet. Das Programm umfasst drei Phasen. In der Übergangsphase können die Freiwilligen in einem sicheren, ungezwungenen Lernumfeld erste Schritte zum Umlernen tun. In den Workshops geht es um das eigene Erleben, mit den Schwerpunkten Zuhören, Mitteilen und Verantwortung übernehmen. Die Teilnehmer erörtern, wodurch sich ihr Leben als Mensch, in der Gruppe, in der Gemeinschaft und der Gesellschaft verändert hat oder was für eine Veränderung erforderlich wäre. Das führt zu einem tieferen Verständnis und einem kritischen Bewusstsein und bereitet sie darauf vor, eine konstruktivere Rolle im Leben ihrer Gemeinschaft zu übernehmen.

Phase zwei, die operative Phase, bringt die Freiwilligen mit Organisationen und Netzwerken für kommunale Entwicklung zusammen. Der



A B

ELEFAST

“Die ACT-Initiative ist ein Modell für Politisierung, das die Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten mit partnerschaftlicher Hilfe durch kritische Freunde und die Gemeinschaft unterstützt.”

wichtigste Begriff in diesem Zusammenhang ist das Konzept der „geteilten Führung“. Dieses trägt der Vielfalt der Sach- und Fachkenntnisse Rechnung und ermutigt die Freiwilligen dazu, gemeinsam Verantwortung zu übernehmen und sich für die Entwicklung der Gemeinschaft einzusetzen.

In der dritten Phase werden die Freiwilligen stärker als Bürger in die Zivilgesellschaft einbezogen, wobei man sich darunter ein positives, aktives Bürgerbewusstsein vorzustellen hat. Sie werden ermutigt, sich in ihrer jeweiligen Gemeinschaft stärker einzubringen – sich in der Politik zu engagieren, Nachbarschaftsvereinen, Bürgerforen, kulturellen und historischen Vereinigungen beizutreten, in Belangen aktiv zu werden, die für ihre Gemeinschaft relevant sind.

Im Zuge der drei Phasen der ACT-Initiative geht es um Veränderung und Bürgersinn und die Förderung der Zusammenarbeit mit allen Teilen der Bürgergesellschaft. Kurz gesagt handelt es sich um ein Modell für Politisierung, das die Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten mit partnerschaftlicher Hilfe durch kritische Freunde und die Gemeinschaft unterstützt.

In der angespannten und explosiven Atmosphäre, die nach dem Konflikt in Nordirland herrschte, scheint der positive Beitrag ehemaliger Angehöriger paramilitärischer Kräfte keine Beachtung zu finden. Die Medien haben durch ihre ausführliche Berichterstattung über die Gewaltverstrickung dieser Männer eine klischeehafte Vorstellung erzeugt, die wenig Raum für den Weg in Richtung Frieden lässt, den viele von ihnen eingeschlagen haben. Darüber hinaus wird ihr Tun unter Umständen als politische Geheimsache angesehen, weshalb ihr Engagement in der offiziellen Version der Ereignisse keinen Platz hat. Dennoch verwandeln sich Angehörige der UVF und des RHC durch die ACT-Initiative von ehemaligen Kombattanten in aktive Bürger und leisten einen positiven Beitrag zu Wahrung des Friedens in der protestantischen Arbeiterbevölkerung.

Meine Rolle als interner Mediator ist für einen Vertreter des geistlichen Standes ungewöhnlich und ich werde oft mit der Frage konfrontiert, ob nicht die Kirche mit diesen Männern der Gewalt reden sollte. Ich bin fest davon überzeugt, dass mein Dienst als kritischer Freund meiner Religionsgemeinschaft, der als Mediator auftritt, wenn die Gewalt überhand zu nehmen droht, meine Lebensaufgabe ist. Meine Rolle war es immer, mich zu engagieren, ohne jedoch zu billigen. Mein Leben stand unter dem Zeichen eines Konflikts, den ich nicht verursacht hatte, und war von Formen der Gewalt geprägt, die ich nicht gutheiße. Mein Leben wurde aber auch durch ein geistliches Amt verändert, das mich mit der Gemeinschaft, die mich geformt hat, in Verbindung bleiben lässt, und bewirkt hat, dass ich mich für die Männer einsetze, deren Lebensweg auch der meine hätte sein können.

Dr. Gary Mason ist Pastor und ein angesehener nordirischer interner Mediator, Vorstandsmitglied der ACT-Initiative, Vorsitzender der *Northern Ireland Alternatives*, einem führenden opferorientierten Justizprogramm, und Direktor der Belfast NGO *Rethinking Conflict*.

Mehr zum Thema:

„Disarming Militant Groups from Within: Building Support for Peace amongst Combatants in Northern Ireland“ von Benedetta Berti, Ariel Heifetz Knobel und Gary Mason, in: *Negotiations in Times of Conflict* (Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2015).

Action for Community Transformation (ACT Initiative): www.act-ni.co.uk



“Niemand
geht von
zuhause weg,
außer zuhause
ist das Maul
eines Hais”

– Warsan Shire, *Teaching My Mother How to Give Birth*

Menschenhandel und Versklavung : systemimmanenter Teil von Konflikten

von Gulnara Shahinian

Seit Monaten, ja Jahren, vergeht kaum ein Tag ohne neue Schreckensmeldungen von unmenschlicher Not in Kriegsgebieten, von Menschen auf der verzweifelten Suche nach Sicherheit, die in Ausbeutung oder Tod endet. Die herzerreißenden Geschichten und Bilder gehen nicht spurlos an uns vorüber. Aber sie nehmen kein Ende und die Zahlen sind unvorstellbar: über 60 Millionen Menschen weltweit entwurzelt, laut UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR, Tausende im Mittelmeer ertrunken. Wir halten Ausschau nach Zeichen der Besserung – vergeblich. Jüngste Studien in Konfliktzonen und an Migrations-routen sagen uns statt dessen, dass die Ausbeutung der Menschen, der Menschenhandel und die Versklavung, die Krieg und Konflikte wie ein untrennbarer Schatten begleiten, neue Ausmaße annehmen, intensiver und diversifizierter werden.

“Diese Sklaverei wird weithin als Verbrechen gegen die Menschlichkeit anerkannt.”

In Ländern, in denen Konflikte wüten, tritt der Handel mit Frauen, Kindern und Männern in verschiedensten Formen auf: sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit, Rekrutierung in bewaffnete und terroristische Gruppen, Ausbeutung für den Drogen- und Organhandel. Eltern, die ihre Töchter vor Vergewaltigung und sexueller Ausbeutung schützen wollen, drängen sie in Zwangsehen: In Syrien hat die Zwangsverheiratung im Kindesalter ein noch nie dagewesenes Ausmaß erreicht. Doch in den meisten Fällen führt diese Überlebensstrategie in Sklaverei als Hausangestellte oder Sexobjekte – und oft in die Prostitution im Ausland.

Die Barbarei des Daesh in Syrien gegen die Jesiden ist schier unvorstellbar. Überlebende wie die junge Jesidin Nadia Murad, die vor dem UN-Sicherheitsrat aussagte, berichten von der systematischen Ermordung von jesidischen Männern und der Versklavung jesidischer Frauen, die auf brutalste Weise vergewaltigt, zu Sexsklavinnen für Kämpfer gemacht, auf Sklavenmärkten verkauft und aufs schlimmste ausgebeutet und misshandelt werden. Jesidische Mädchen, die nicht zum Islam übertreten oder Sexsklavinnen werden wollen, werden bei lebendigem Leib verbrannt. Diese Sklaverei ist weithin als Verbrechen gegen die Menschlichkeit anerkannt.

Erschreckende Trends

Gewalt und Menschenhandel sind in besorgniserregendem Ausmaß im Vormarsch. Laut einer Untersuchung der Internationalen Organisation für Migration (IOM) für den Zeitraum Juni bis September 2016 kommt zu der durch Hass motivierten Grausamkeit, wie wir sie aus den frühen Phasen eines Krieges kennen, – Tötung von Männern vor den Augen ihrer Familien, Versklavung von Frauen, Ausbeutung von Kindern – immer öfter die Benutzung von Menschen als Wegwerf-Ressource, um die kriegsbedingt erhöhte Nachfrage nach Organen und Blut zu decken. Hier sind die Opfer mehrheitlich Männer. Die Ausbeutung als Arbeitskräfte ist allgegenwärtig. Aus der Konfliktzone geschmuggelte Menschen werden gezwungen, ihre Schlepper zum Teil dadurch zu bezahlen, dass sie Organe spenden oder Drogen wie Catagon transportieren.

Vor die Wahl gestellt, – die keine Wahl ist, – entweder Gewalt, Grausamkeit und wahrscheinlich auch Vernichtung zu erdulden, oder aber über einen gefährliche Fluchtweg zu entkommen, entscheiden sich die Menschen für Letzteres. Sie lassen alles zurück, ihr Heim, ihre lebenslangen Ersparnisse, und akzeptieren jede nur denkbare Bedingung für die Chance, sich selbst und ihre Kinder in Sicherheit zu bringen. Und schon geht der Teufelskreis weiter, denn auf jedem Abschnitt dieser Reise lauern neue Gefahren. Die IOM wartet für die zehn Monate dieses Jahres mit erschütternden Erkenntnissen auf, die sie aus der Befragung von 9000 Migranten gewonnen hat und die belegen, dass über 70 Prozent der in Booten nach Europa kommenden Migranten Opfer von Menschenhändlern oder von Ausbeutung sind. Die Hälfte der Befragten wurde gegen ihren Willen festgehalten, oft für Lösegeld entführt, Zwangsarbeit ohne Bezahlung der einzige Weg in die Freiheit. In einem IOM-Bericht vom Dezember 2015 über Menschenhandel und Ausbeutung in Krisenzeiten ist vom Verschwinden vieler Migrantinnen und unbegleiteter Kinder die Rede, sie alle möglicherweise Opfer von Zwangsarbeit, sexueller Ausbeutung und anderen kriminellen Machenschaften.

Und auch bei der Ankunft in Europa ist ihre schreckliche Reise noch nicht zu Ende. Vielen wird internationaler Schutz verwehrt; mangelhafte Identifizierungspraktiken und die restriktive Politik mancher Staaten machen sie zu einer noch leichteren Beute für Menschenhändler und Ausbeuter. Terre des Hommes berichtet über Zwangsarbeit, einschließlich Kinderarbeit, in Flüchtlingslagern und Asylheimen.

Die Suche nach dauerhaften Lösungen

Diese katastrophale Situation hat zahllose Ursachen: extreme Armut und das Fehlen von wirtschaftlichen Entwicklungschancen; Umweltschädigung; Verletzlichkeit und Schutzlosigkeit gegenüber Kriminellen durch politische Langzeitkrisen und Bürgerkriege; Gewalt und unfassbare Brutalität gegen ethnische und religiöse Gruppen durch extremistische Organisationen. In den aktuellen Konflikten ist kein Ende in Sicht: Eine politische Lösung des Krieges in Syrien liegt in weiter Ferne und es gibt keine klare internationale Strategie für eine Lösung des damit zusammenhängenden Konflikts im Irak. In Afghanistan, Somalia oder Libyen zeichnet sich keine Stabilität ab. Programme und Strategien gegen chronische Armut, Diskriminierung, das Versagen von Governance sind ebenfalls unzulänglich. Es wird vermehrt zu Krisen kommen, solange die vielen Probleme der Menschen ungelöst sind.

Es sind weitere Untersuchungen und Analysen nötig, um Art und Umfang des Menschenhandels und der Versklavung in Konfliktzonen und entlang Migrationsrouten genau zu bestimmen. Aber was wir heute bereits wissen, ist Grund genug für die Feststellung, dass der Menschenhandel keine Begleiterscheinung von Konflikten sondern systemimmanent ist, und dass man ihm von Anfang an besondere Aufmerksamkeit zukommen lassen muss. Die gegenwärtige humanitäre Krise lässt die Alarmglocken läuten. Die Politik muss dringend dauerhafte, innovative Antworten finden, die die Sicherheit und die Würde des Menschen in den Mittelpunkt stellen.

Frühwarnung

Wir sollten aufmerksam auf Frühwarnsignale achten und in der Lage sein, sofort auf sie zu reagieren, auf diplomatischem Wege und anhand von Entwicklungs- und humanitären Programmen. Vorbeugung muss neu überdacht werden und die Ursachen der Gefährdung mit einbeziehen. Durch verstärkte Prävention könnte es uns gelingen, den Prozess von Tod und Zerstörung schon im Keim zu ersticken.

Schutz

Menschen, die vor Konflikten flüchten, sollten besonderen Schutz und Beistand erhalten. Für die Identifizierung von Menschen in Bewegung muss ein verstärkt auf die Menschenrechte ausgerichteter Ansatz gefunden und das Wohl eines Jeden berücksichtigt werden, wenn es darum geht, ihnen den völkerrechtlich garantierten Schutz zuteilwerden zu lassen.

Untersuchungen haben gezeigt, dass je länger Migranten unterwegs sind, desto leichter sie Opfer von Ausbeutung durch Kriminelle werden. Um für ein Minimum an Sicherheit zu sorgen, müssen die Rettungsteams der Europäischen Union verstärkt und ihr geografischer Einsatzbereich ausgeweitet werden.

Kooperation und Koordination

Von allen Zauberwörtern, mit denen man wirksame politische Strategien gegen den Menschenhandel beschreiben kann, sind diese beiden die wichtigsten. Die Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Transit- und Zielländern und zwischen den Akteuren in jedem Land ist von allergrößter Bedeutung. Es bedarf zu allererst einer langfristigen umfassenden Strategie zur Bewältigung der Ursachen und Folgen des derzeitigen Migrantenzustroms, angemessener diplomatischer und politischer Bemühungen sowie der Verbesserung und Vereinheitlichung der Asyl- und Neuansiedlungssysteme.

Investitionen

In den Abwanderungsländern werden zur Förderung von Frieden und Stabilität kurz- und langfristige Investitionen und Programme benötigt, die realistische Beschäftigungs- und wirtschaftliche Entwicklungschancen schaffen.

Analyse der tieferen Ursachen

Studies should be conducted on the nature and incidence of trafficking and enslavement in conflict and war zones. Root causes – indicators of trafficking and also of risks of trafficking – need to be studied, analysed and reflected in policies and laws. Otherwise, the wars, migration waves and environmental catastrophes that are driving today's crisis will continue to be replicated and expand.

Analyse der tieferen Ursachen

Es sollten Untersuchungen über Art und Häufigkeit von Menschenhandel und Versklavung in Konflikt- und Kriegszonen durchgeführt werden. Die tieferen Ursachen – Indikatoren für Menschenhandel, aber auch für Gefährdung durch Menschenhandel müssen untersucht und in Strategien und Gesetzen Berücksichtigung finden. Sonst wird es immer mehr und größere Kriege, Migrationswellen und Umweltkatastrophen als jene geben, die für die heutigen Krisen verantwortlich sind.

Standard-Asylverfahren

Die Zielländer müssen sich auf ein Standard-Asylverfahren einigen, das das Wohl aller berücksichtigt und sicherstellt,

dass das in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankerte und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantierte Recht, Asyl zu suchen, geachtet wird. Es ist für eine angemessene Überprüfung und Identifizierung zu sorgen. Menschen, die vor Konflikten fliehen, Opfer von Menschenhandel und Sklaverei, Frauen, Kinder und andere gefährdete Gruppen brauchen besondere Aufmerksamkeit.

Nutzung von intellektuellem Kapital

Das intellektuelle Kapital von Flüchtlingen und Asylsuchenden sollte als Ressource genutzt und weiterentwickelt werden – sowohl in den Asylländern, um ihre Belastung zu verringern und ihren spezifischen Arbeitskräftebedarf zu decken, als auch, nach ihrer Rückkehr, in den Herkunftsländern. Flüchtlinge im Rahmen ihres Potenzials in innovativen, markorientierten Bereichen beruflich auszubilden und es ihnen zu ermöglichen, die erworbenen Kenntnisse später in ihrem Herkunftsland weiterzugeben, kann eine gute Investition sein. In vielen Ländern, in die ich in meiner Eigenschaft als UN-Sonderberichterstatterin reiste, erlebte ich latente Konflikte in Flüchtlingslagern, bei denen gut ausgebildete und gebildete Flüchtlinge überhaupt nicht angesprochen wurden. Die wirksame Nutzung von Humankapital ist unschätzbar für die Stärkung von Schutz und Harmonie in Gesellschaften.

Die heutige Krise ist eine Krise der Menschenrechte und stellt das Wertesystem, dem wir uns alle verpflichtet fühlen, auf eine harte Probe. Wir brauchen politische Zusammenarbeit auf der Grundlage gemeinsamer universeller Werte und den festen Willen der politischen Führung. Menschenleben und Menschenwürde, unser wertvollstes Gut, stehen auf dem Spiel, und wir dürfen nichts unversucht lassen, um vom Konflikt zu einem bestandfähigen Frieden zu gelangen.

Gulnara Shahinian ist ehemalige Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen über moderne Formen der Sklaverei, einschließlich ihrer Ursachen und Folgen.

Gulnara Shahinian is former UN Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, its causes and consequences.

Through the Lens

Transatlantic Slavery



von Julia O'Connell Davidson

Seit dem Jahr 2000 ist es unter Politikern, politischen Entscheidungsträgern und vielen NGO zunehmend üblich geworden, vom Menschenhandel als einer modernen Entsprechung zum transatlantischen Sklavenhandel zu sprechen. So schrieb zum Beispiel der italienische Ministerpräsident Matteo Renzi angesichts der Anzahl der Todesopfer bei der Überquerung des Mittelmeers von Libyen aus, die im April 2015 in erschreckender Weise zugenommen hatte: „Menschenhändler sind die Sklavenhändler des 21. Jahrhunderts, und sie sollten vor Gericht gestellt werden.“ Die Betrachtungsweise des Menschenhandels als Sklavenhandel geht auf eine lange ideengeschichtliche Tradition zurück, in der Sklaverei anhand der Reduzierung von Personen auf ihren Wert als Handelsware definiert wurde. 1845 beschrieb George Bourne, einer der Mitbegründer der amerikanischen Gesellschaft gegen Sklaverei, das einmalige Unrecht der Sklaverei als die Tatsache, dass sie „Personen zu Sachen reduziert“. Der Menschenhandel unserer Zeit wird als moderner Sklavenhandel angesehen, weil er offenbar ebenfalls die für die Würde und das Wohl des Menschen unverzichtbare Linie zwischen Personen und Sachen missachtet und Menschen ausschließlich als Handelsware sieht, die man gewinnbringend ausbeuten kann. Deshalb muss dieser Handel, so wird argumentiert, mit allen erforderlichen Mitteln unterbunden werden.

Sieht man sich jedoch die Geschichte der transatlantischen Sklaverei etwas genauer an, gelangt man zu ganz anderen Schlussfolgerungen darüber, was die Brutalität des Sklavenhandels ausmachte, weshalb Migranten und Flüchtlinge Ausbeutung und Missbrauch schutzlos ausgeliefert sind und welche politischen Maßnahmen nötig sind, um sie zu schützen.

Personen, Sachen und Sklaven

In New Orleans brach 1834 im Herrenhaus von Dr. Louis LaLaurie und seiner Frau Delphine ein Brand aus. Nachbarn, die herbei eilten, um zu helfen, fanden die Dachkammern des Hauses versperrt, und als sie die Türen aufbrachen, entdeckten sie sieben Personen, die noch lebten, aber furchtbar verstümmelt an der Decke angekettet waren. Die Opfer waren Sklaven der LaLauries, und wie sich später herausstellte, hatte Delphine LaLaurie noch viele andere Männer, Frauen und Kinder gefoltert und ermordet. Der Fall erregte großes Aufsehen in der damaligen Literatur gegen den Sklavenhandel, da er die Ohnmacht der Versklavten drastisch vor Augen führte, die

ihren Herren und Herrinnen hilflos ausgeliefert waren. Man muss allerdings wissen, dass es in den meisten Sklavenstaaten nicht erlaubt war, Sklaven zu töten, und dass Delphine LaLaurie gegen das Bürgerliche Gesetzbuch von Louisiana und dessen Bestimmungen zur Sklaverei verstoßen hatte, da es den Sklavenhaltern untersagte, Menschen, die ihr Eigentum waren, zu verstümmeln, zu Krüppeln zu machen oder zu töten.

Eigentümer dürfen in der Regel mit ihrem Besitz tun, was sie wollen. In demselben Bürgerlichen Gesetzbuch stand nichts darüber, dass etwa der Eigentümer eines Buches dieses nicht zerreißen durfte, wenn es ihm nicht gefiel. Daraus wird ersichtlich, dass in der Atlantischen Welt die Versklavten zwar rechtlich gesehen als Vermögensgegenstand galten, jedoch nicht eine „Sache“ wie jede andere waren. Das Kernstück der Sklaverei bildete eigentlich ein Regelwerk, das den Sklaven einen „dualen Charakter“ als Sache UND als Person zuweist, wie Saidiya Hartman erläutert. In der Theorie erlegte dieser Kodex den Sklavenhaltern Beschränkungen auf. Noch entscheidender allerdings ist, dass er auch die Versklavten mit Sanktionen belegte, indem er sie moralisch und rechtlich als PERSONEN für jede Straftat, die sie begingen, verantwortlich machte.

Im Gegensatz zu Vieh, mit dem sie üblicherweise verglichen wurden, konnten die Sklaven in der Atlantischen Welt festgenommen, vor Gericht gestellt und für die Begehung verbotener Handlungen bestraft werden. Dazu zählte jede Form des Widerstands oder der Weigerung, sich der Gewalt eines Herren oder generell eines Weißen zu beugen, wie willkürlich oder überzogen sie auch sein mochte. Auch jeder Fluchtversuch galt laut Gesetz als Verbrechen. Das ging so weit, dass nach dem Fugitive Slave Law ein entfloherer Sklave als PERSON für den DIEBSTAHL seiner selbst als einer SACHE zur Verantwortung gezogen wurde. Dieser Widerspruch war ein notwendiges Merkmal der Sklaverei. Menschen bleiben handlungs-fähig, solange sie nicht tot oder in einem Verließ angekettet sind, und ein toter Sklave oder ein in einem Verließ weggesperrter Sklave wäre kein produktiver Aktivposten mehr gewesen. Die Sklavengesetze mit ihren unglaublich brutalen Strafen sollten die Sklaven von eigenständigem Handeln abhalten, insbesondere davon, Widerstand gegen die Lebensbedingungen zu leisten, unter denen sie rechtlich als Eigentumsgegenstand galten, oder diesen zu entfliehen.

Rechtlich gesehen war der Sklave also weder ganz „Sache“, noch ganz „Person“. Diese Dichotomie bedeutete in der Praxis, dass es für den Versklavten keinen Schutz gab, wenn sein Besitzer ihn folterte oder ermordete. Die Sklaven von Delphine Lalaurie hätten sich strafbar gemacht, wenn sie ihr Haus ohne ihre Erlaubnis verlassen hätten. Wer ihnen bei der Flucht geholfen hätte, hätte ebenfalls eine strafbare Handlung begangen.

Ein neuer Blick auf die Parallelen zwischen damals und heute

Wenn man sich bei der Betrachtung der krisengesteuerten Migrationsbewegungen von heute auf die Geschichte des transatlantischen Sklavenhandels beruft, dann eignet sich der Sklavenhandel, der Afrikaner in die amerikanische Sklaverei trieb, nicht als Vergleich. Die afrikanischen Opfer des Sklavenhandels wollten sich keineswegs auf den Weg machen; es bedurfte einer übermächtigen physischen Gewalt, um sie dazu zu zwingen. Flüchtlinge und Migranten hingegen wollen sich auf den Weg machen, und das aus guten Gründen. Überzeugender ist der historische Vergleich, wenn man die Migranten und Flüchtlinge von heute mit den Sklaven vergleicht, die aus der Sklaverei zu fliehen versuchten. Letztere trachteten danach, ein freies Territorium zu erreichen, in der Hoffnung, das eigene Leben zu retten und/oder ihren Status und ihre Lebenschancen drastisch zu verbessern. Ähnliche Hoffnungen hegen die Menschen, deren Massenbewegung man heute als „Migrationskrise“ bezeichnet.

Wenn wir diesen gemeinsamen, starken Wunsch nach Mobilität in den Blick nehmen, zeigt sich eine weitere historische Parallele, nämlich jene zwischen den Sklavenstaaten und den modernen Staaten im Hinblick auf die Techniken, die sie zur Beschränkung der Mobilität der Menschen verwenden. Fast alle Strategien, die EU-Staaten heute zu diesem Zweck einsetzen, wurden schon von den Sklavenstaaten zur Steuerung der Mobilität der versklavten Bevölkerung vorweggenommen und eingesetzt, wie etwa: Pässe, Visa, Grenzpatrouillen und -überwachung, Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen, Haft und Gesetze, die jene unter Strafe stellen, die den Menschen, die sich ohne staatliche Erlaubnis auf den Weg machen, Hilfe und Unterstützung leisten. Im März 2016 wurde Lisbeth Zornig, eine dänische Kinderrechtsaktivistin, angeklagt und nach dem Menschenhandelsgesetz verurteilt, weil sie eine syrische Familie in ihrem Auto nach Kopenhagen mitgenommen hatte. Auch ihr Mann erhielt eine Geldstrafe, weil er die Familie bei sich zu Hause zu Kaffee und Kuchen eingeladen hatte, ehe er sie zum Bahnhof fuhr, wo er ihnen Fahrscheine nach Schweden kaufte. Bei diesem und ähnlichen Beispielen kann man keine Parallele zwischen dem „Menschenhandel“ als rechtlischem Konstrukt und dem transatlantischen

Sklavenhandel ziehen, hingegen zeigt sich eine große Ähnlichkeit zwischen der Menschenhandels-gesetzgebung unserer Zeit und dem amerikanischen Gesetz betreffend geflüchtete Sklaven, das jene, die entlaufenen Sklaven halfen, kriminalisierte.

Anklänge an die Sklaverei früherer Zeiten gibt es aber auch bei den Erlebnissen jener Migranten und Flüchtlinge, denen es – mit oder ohne Hilfe Dritter – gelingt, über das Meer oder durch einen Stacheldrahtzaun den „Grenzjägern“, Wachposten und anderen schwer überwindbaren und abschreckenden Hindernissen, die die EU-Staaten gegen ein sicheres Weiterkommen errichtet haben, zu entkommen. Illegale Migranten werden auf EU-Boden zunehmend mit Strafen bedroht, wenn sie eigentlich nur tun, was notwendig ist, um das Überleben zu sichern – von der Annahme einer Arbeit, dem Anmieten einer Wohnung bis zur Eröffnung eines Bankkontos –, und dadurch in Not und Armut gezwungen. Sie werden auch zunehmend durch Zwang zur Bewegungslosigkeit verurteilt, entweder durch Festhalten in Anhaltelagern oder durch Maßnahmen, die sie daran hindern sollen, die Orte zu verlassen, an denen sie kaum Zugang zu den Dingen haben, die sie zum Leben benötigen, und wo sie von den Elementen, Krankheit und Bränden bedroht sind (in Lagern, wie dem erst vor Kurzem geschlossenen Dschungel von Calais und an der Grenze zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien).

Die Ähnlichkeiten zwischen den Lebensbedingungen jener, die in unserer Zeit keinen regulären Einwanderungsstatus haben, und jenen, die zu Zeiten der Sklavenstaaten keinen Status als Freie hatten, sind zwar augenfällig, liegen jedoch nicht darin, dass Personen zu einer Sache degradiert werden. Die Ähnlichkeit besteht vielmehr darin, dass die beiden Gruppen ein Konstrukt als besondere und nicht gleichberechtigte „Personen“ sind. So wie ein freier weißer Bürger in einem Sklavenstaat durch den Zufall seiner Geburt Rechte und Freiheiten besaß, die weit über die eines Sklaven hinausgingen, so besitzen die Bürger der Europäischen Union (auch sie oft durch den Zufall ihrer Geburt) Rechte und Freiheiten, die weit größer sind als die der benachteiligten Migranten, die sich auf demselben Boden aufhalten. Diese Ungleichheit öffnet der Ausbeutung und dem Missbrauch Tür und Tor.

Jene, die kein Recht auf das haben, was zum Leben in einem bestimmten Gebiet notwendig ist (Arbeit, Wohnraum, Gesundheitsfürsorge), oder nicht das Recht besitzen, sich an den Ort ihrer Wahl zu begeben oder am Ort ihrer Wahl zu bleiben (so dass sie jeden Augenblick Gefahr laufen, angehalten, festgenommen oder

gewaltsam von Staatsorganen über die Grenzen abgeschoben zu werden), müssen in Kauf nehmen, dass sie von anderen abhängig sind, die ihnen den Zugang zu Mobilität und zu einer Lebensgrundlage ermöglichen. Angesichts dieser enormen Abhängigkeit sind Berichte kein Wunder, dass Migranten- und Flüchtlingskinder und -frauen sexuell missbraucht werden, dass Migranten und Flüchtlinge Personen, die ihnen Hilfe anbieten, damit sie entkommen oder überleben können, Unsummen bezahlen, oder wenn wir entdecken, dass sich manche der Menschen, die ihnen Hilfe anbieten, als skrupellos und sogar brutal herausstellen und ihre Bedürftigkeit ausnutzen, um sie zu betrügen, auszubeuten und auszunutzen.

Kein Zweifel, Menschen, die Migrantenkinder und erwachsene Migranten ausnutzen, handeln moralisch verwerflich. Ebenso verwerflich sind aber ganz ohne Zweifel auch die Gesetze und Politiken, die Migranten und Flüchtlinge unter entsetzlichen, unhygienischen, gefährlichen und hoffnungslosen Verhältnissen festhalten, die sie von ihren Partnern und Kindern trennen, die sie mittellos und obdachlos machen und die ihnen die Rechte vorenthalten, die die (meisten) Bürger der Europäischen Union zu vollwertigen Personen machen. Die Asyl- und Einwanderungspolitik der Europäischen Union macht das Leben zehntausender friedlicher Männer, Frauen und Kinder, die sich nur auf den Weg gemacht haben, um ihr eigenes Leben und ihr Wohlergehen zu retten, zu einem reinen Glücksspiel.

Es muss sich etwas ändern

Vor dem Bürgerkrieg in Amerika waren sogar Weiße, die die Sklavenhaltung aus moralischen Gründen verurteilten, nicht durchwegs davon überzeugt, dass es machbar oder durchführbar wäre, diese mit einem Schlag abzuschaffen und aus ehemaligen Sklaven freie und gleiche Staatsbürger zu machen. Die Abschaffung der Sklaverei, so meinten sie, würde die Löhne der freien weißen Arbeitnehmer drücken und zum wirtschaftlichen Ruin führen, da die befreiten Sklaven eine enorme und untragbare Bürde für die Gemeinschaft wären. Die Versklavten seien noch nicht reif, gleichberechtigte Bürger zu sein, sagten sie. Die Sklaven aus Afrika seien zu unwissend, kulturell zu unterschiedlich, zu gewaltbereit. Nach ihrer Befreiung würden die männlichen Sklaven die weißen Frauen missbrauchen, befürchtete man. Es ist verblüffend, wie sehr diese Argumente gegen die sofortige Abschaffung der Sklaverei und die Gleichberechtigung der Versklavten der heutigen Argumentation gleichen, die gegen eine Öffnung der Grenzen der Europäischen Union und für die Beendigung der Diskriminierung aufgrund der Nationalität ins Treffen geführt werden.

Lässt man den Rassismus beiseite, der hinter diesen Einwänden steht, bleibt die Tatsache, dass Menschen immer in Bewegung sein werden – Mobilität gehört zum Menschsein. Und mit Sicherheit werden die Menschen nicht aufhören, sich aus Kriegsgebieten und aus anderen Situationen, in denen es unmöglich ist, sein Leben zu fristen oder Träume und Ziele zu verfolgen, an Orte zu begeben, wo sie bessere Chancen vorfinden. Wenn wir nicht wollen, dass sie ertrinken, in LKW-Anhängern erstickt, von den Rädern eines Zuges zermalmt oder von Menschen ausgebeutet und misshandelt werden, die sie mit dem Versprechen, ihnen bei der Reise und Arbeitssuche zu helfen, in die Falle locken und missbrauchen, dann müssen wir die Mauern, die Beschränkungen und Ungleichheiten beseitigen, die sie so ungeheuer wehrlos machen.

Delphine LaLaurie liefert uns die moralischen Argumente für ein Umdenken. Es ist zwar wenig überraschend, dass die Gegner des Sklavenhandels über ihre Verbrechen entsetzt waren, doch ebenso entsetzt war auch die Gesellschaft der weißen Sklavenhalter, was wir nicht vergessen sollten. Die freien Bürger von New Orleans waren derartig empört über ihre Schändlichkeit, dass sie den ersten Aufstand in der Stadt anzettelten, um am Ansitz der LaLauries Vergeltung zu üben. Die legale Institution der Sklavenhaltung zu unterstützen oder davon zu profitieren hieß nicht, dass man auch sadistische Folter unterstützte. Daher konnte man durchaus die übermäßige und überflüssige Gewalt von LaLaurie verdammen, ohne zugleich den rechtmäßigen Unterschied zwischen Sklaven und Freien in Frage zu stellen. Dasselbe geschieht heute, wenn manche Menschen sich moralisch über die Menschen entrüsten, die sich die Wehrlosigkeit von Migranten und Flüchtlingen zunutze machen, um sie der ungeheuerlichsten Gewalt und Ausbeutung auszusetzen, ohne zugleich die Gesetze zu verdammen, die ALLE irregulären Migranten zu potenziellen Opfern eines derartigen Missbrauchs machen.

Wenn die Europäer nicht denselben Standpunkt in Bezug auf die Opfer des Menschenhandels einnehmen wollen, wie die Sklavenhalter von New Orleans gegenüber den Opfern von LaLaurie, und deren Schicksal beklagen, das wir ihnen eigentlich selbst auferlegt haben, dann müssen wir endlich die Grenzen öffnen, die Neuansiedlung von Flüchtlingen zulassen, mehr legale Migrationswege schaffen, mit dem Ziel gleicher Rechte und ohne Ansehen der Nationalität.

Julia O'Connell Davidson ist Professorin für Soziologie an der Fakultät für Soziologie, Politikwissenschaft und Internationale Studien der Universität Bristol. Wir bedanken uns auch für die freundliche Unterstützung des Leverhulme Trust, der die Forschungsarbeit (MRF-2012-085), auf der dieser Artikel beruht, finanziert hat.

Migration und Menschenhandel

Untrennbar miteinander verbunden

By Madina Jarbussynova

In einer Welt, die sich derart rasant globalisiert, kann ein Vorgehen gegen den Menschenhandel nur dann auf Erfolg hoffen, wenn wir die Zusammenhänge zwischen dem Menschenhandel, den gemischten Migrationsströmen und dem sich ständig verändernden internationalen politischen und sozialen Kontext verstehen. Angesichts der Bevölkerungsbewegungen noch nie gekannten Ausmaßes, die durch die anhaltend instabilen Verhältnisse rund um das Mittelmeer, im Sahel und andernorts ausgelöst wurden, hat das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels (OSR/CTHB) seine Bemühungen um die Menschenhandelsbekämpfung rasch angepasst und sich die Aufklärung über die gefährlichen Zusammenhänge zwischen Migration und der Ausbeutung von Menschen zur Aufgabe gemacht.

Für das Jahr 2015 errechnete die Agentur für die Außengrenzen der Europäischen Union FRONTEX über 1,8 Millionen illegale Einreisen, die aufgedeckt wurden, an denen geschätzt eine Anzahl von einer Million Menschen beteiligt war – das ist mehr als das 4,5-fache der Zahlen, die das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) für das ganze Jahr 2014 erhoben hat. Damit man sich darunter etwas vorstellen kann: Diese Zahl entspricht der Gesamtheit der Einwohner einer Stadt wie Wien oder Hamburg. Die ersten Zahlen für 2016 deuten auf eine ähnliche Größenordnung hin. Diese Statistik dient nicht nur dazu, die Größenordnung der Migrationsströme Richtung Europa der letzten Zeit zu verdeutlichen, sie sollte uns auch das Ausmaß der erforderlichen Reaktion darauf nachdrücklich vor Augen führen.

In Krisenzeiten kommt es leider viel zu oft vor, dass Geschäftemacher aus dem Elend und der Hilflosigkeit anderer Menschen Profit schlagen. Menschen, die völlig schutzlos und chancenlos sind, sind eine leichte Beute für Menschenhändler, die sie mithilfe von Drohungen und Täuschung in ihre Gewalt bringen. Frauen und Kinder sind besonders gefährdet, den Forderungen jener willfährig nachkommen zu müssen, die ihnen eine sichere Überfahrt in ein besseres Leben versprechen. Mit den immer strikteren Einwanderungspolitiken der jüngsten Zeit wurden die Migrationsrouten nun häufig länger, teurer und lebensbedrohlicher. Die Beschränkung der legalen Migrationsmöglichkeiten hat ungewollt Menschen schmugglern wie Menschenhändlern in die Hände gespielt.

Menschenschmuggel und Menschenhandel – was ist der Unterschied?

Für viele sind die Begriffe „Menschenschmuggel“ und „Menschhandel“ inzwischen austauschbar geworden, was ihre Unterscheidungsmerkmale verwischt hat. Nach wie vor handelt

es sich dabei jedoch um zwei verschiedene Straftaten, wie führende internationale Organisationen und Kenner der Situation immer wieder betonen.

Von Schmuggel spricht man, zumindest im Prinzip, wenn eine internationale Grenze von einer Person überquert wird, die aus freien Stücken einen Schmuggler dafür bezahlt, dass er ihr die Einreise in einen Staat ermöglicht. Nach Schätzungen der Europol haben über neunzig Prozent der mehr als eine Million irreguläre Migranten, die im vergangenen Jahr in Wellen nach Europa drängten, die Dienste von über 40 000 Personen in Anspruch genommen, die in losen kriminellen Netzen operieren. Europol beziffert den Umsatz der im Migranten-schmuggel tätigen kriminellen Netzwerke, deren Dienstleistungsangebot von der Dokumentenfälschung bis zur Bestechung von Strafverfolgungsbeamten reicht, mit geschätzten drei bis sechs Milliarden Euro im Jahr 2015.

Zum Menschenhandel gehören per definitionem gewisse Formen der Nötigung, sei es durch physischen oder psychologischen Zwang, die zum Zwecke der Ausbeutung des Opfers ausgeübt werden. Laut Artikel 3 des UN-Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels muss die Ausbeutung „mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen“ umfassen. Damit ist der Menschenhandel eindeutig ein schwerer Verstoß gegen die Menschenrechte und die Menschenwürde. Im Gegensatz zum Menschenschmuggel kann er also auch innerhalb nationaler Grenzen erfolgen. Es stellt sich daher die Frage, weshalb der Unterschied zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel

insbesondere bei Medien und Öffentlichkeit immer mehr verschwimmt, obwohl er eigentlich völlig klar definiert ist. Interpol hat dazu eine überzeugende Begründung: Im Prinzip endet die Beziehung zwischen Schmuggler und Migrant, sobald der Geschmuggelte im neuen Land angekommen ist, doch deutet Einiges darauf hin, dass die Schmuggler die illegalen Migranten auch nach ihrer Ankunft durch Drohungen und zusätzliche Geldforderungen weiter ausbeuten. Menschenhandel ist häufig eine direkte Folge des Menschen Schmuggels im Rahmen gemischter Migrationsströme.

Zur Veranschaulichung: Aus den jüngsten Daten der Internationalen Organisation für Migration (IOM) geht hervor, dass in der ersten Hälfte des Jahres 2016 über 3 600 Nigerianerinnen über das Mittelmeer nach Italien kommen werden (doppelt so viele wie 2015 registriert wurden), von denen mehr als 80 Prozent dem Menschenhandel zum Opfer fallen und in Italien und europaweit in der Prostitution landen. Es ist eine zunehmend traurige Realität, dass viele Frauen, nachdem sie eine gefährliche und häufig lebensgefährliche Reise überlebt haben, aus den Asyl- und Aufnahmezentren verschwinden und Menschenhändlern in die Hände fallen, denen es nur um ihre Ausbeutung geht. Salvatore Vella, Stellvertretender Generalstaatsanwalt in Agrigento (Sizilien), beklagte erst jüngst, dass viele Asyl- und Aufnahmezentren heute eigentlich wie eine „Art Lagerhaus fungieren, in dem diese Mädchen zwischengelagert sind [...], bis sie von den Mafiosi abgeholt werden“.

Zum Thema Kindermigration meldet Europol, dass 2015 85 482 unbegleitete Minderjährige in Europa ankamen. Nichts deutet auf einen Rückgang dieser Zahlen hin, wie beispielsweise Angaben von UNHCR zu entnehmen ist, denen zufolge von Januar bis Juni dieses Jahres die Anzahl unbegleiteter Minderjähriger in Italien auf 10 524 gestiegen ist, gegenüber 4 410 im selben Zeitraum des Vorjahres. Laut Schätzungen des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung waren im Januar 2016 mehr als 10 000 Kinder-migranten unauffindbar. Nach Ansicht der Kommissarin für Justiz der Europäischen Union, Věra Jourová, sind sie in höchstem Maße gefährdet, von kriminellen Banden zum Zwecke des Menschenhandels, als Sexarbeiter oder Sklaven ausgebeutet zu werden. Im Lichte dieser Erkenntnisse schärft die OSZE derzeit ihr Konzept für die Befassung mit dem

Doppelphänomen Menschenschmuggel und Menschenhandel nach. Erst wenn man den Zusammenhang zwischen den beiden entsprechend erkennt, versteht und im Hinblick auf konkrete Berührungspunkte analysiert, werden staatliche und nichtstaatliche Handlungsträger in der Lage sein, besser dagegen vorzugehen.

Was die OSZE tut

Obwohl es sich bei diesen Straftaten um schwere Verbrechen handelt, wird Menschenhandel im Kontext einer krisengesteuerten Migration sowohl von staatlichen als auch nicht-staatlichen Handlungsträgern noch immer nicht ausreichend wahrgenommen. Angesichts ihrer einzigartigen Mobilisierungsmöglichkeiten, die die OSZE als regionale Sicherheitsorganisation, zu deren Kernagenda die Menschenrechte zählen, besitzt, sind mein Team und ich im OSR/CTHB seit Beginn der Migrationskrise und seit der Verschlechterung der Lage in der Ukraine bestrebt, der damit einhergehenden Ausbeutung von Menschen durch die Menschenhändler entgegenzuwirken. Ich selbst war mehrfach in der Ukraine und habe mich in Zusammenarbeit mit den Behörden und der Sonderbeobachtermission in der Ukraine (SMM) darum bemüht, ihnen und auch den Vertriebenen selbst die krisenbedingten Risiken bewusst zu machen.

Offizielle Besuche haben mich auch in Zentren für vorübergehenden Schutz und Erstaufnahme, unter anderem in der Türkei und in Italien, geführt, die an neuralgischen Punkten von Migrationsrouten in der OSZE-Region liegen. Es hat sich gezeigt, dass es von unschätzbarem Wert ist, sich selbst ein Bild von der Lage vor Ort zu machen, um die Größenordnung des Menschenhandelsrisikos an diesen Orten beurteilen zu können; und es hat sich bestätigt, wie wichtig es ist, dass die Migranten selbst um die Gefahren, die ihnen drohen, wissen. Wenn potenzielle Opfer des Menschenhandels sich selbst als solche erkennen, dann werden sie auch schneller Hilfe suchen und dem Missbrauch und Druck entrinnen können.

Dank dieser Besuche konnte ich hautnah miterleben, welche Fortschritte die Behörden bei der Identifizierung potenzieller Opfer unter gemischten Migranten- und Flüchtlingsströmen gemacht haben. Und mir wurde klar, dass es noch reichlich Spielraum gibt, um den an vorderster Front Tätigen eine bessere Durchleuchtung dieser Ströme zu ermöglichen, damit Opfer des Menschenhandels rasch identifiziert werden können. Das war mit ein Grund dafür, dass unser Büro nun unsere Leitlinien für nationale Verweismechanismen weiterentwickelt. Wir gehen von einem partizipatorischen Ansatz aus und werden am 23. und 24. November erste Konsultationen mit NGO aus der OSZE-Region, die sich der Bekämpfung des Menschenhandels verschrieben haben, und Vertretern von UN-Organisationen in Genf führen.

Aus der Beobachtung, dass es an effizienten Kooperationsprogrammen fehlt und die rechtlichen Rahmenbedingungen uneinheitlich sind, entstand die Idee zu



Foto: OSZE/Claudio Formisano

einem ehrgeizigen interdisziplinären und bereichsübergreifenden Projekt, das die OSZE 2016 und 2017 in Vicenza (Italien) durchführt. Eine erste Gruppe bestehend aus rund 200 Strafverfolgungsbeamten, Staatsanwälten, Arbeitsinspektoren, Finanzermittlern und zivilgesellschaftlichen Vertretern aus den direkt an den Migrationsrouten liegenden Herkunfts-, Ziel- und Transitländern kam vom 14. bis 18. November im *Centre of Excellence for Stability Police Units (CoEPSU)* in Vicenza zusammen. Im Anschluss an die zweitägigen intensiven Erörterungen der theoretischen, methodischen und technischen Aspekte der Bekämpfung des Menschenhandels wurde eine dreitägige Simulationsübung auf dem Gelände des Zentrums durchgeführt.

Die Übung sollte die praktische Zusammenarbeit und gemeinsame Lösungen für die Opferidentifikation und die Strafverfolgung fördern. Den Schwerpunkt bildete Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen und Arbeitsausbeutung, wobei man davon ausging, dass Finanzermittlungen oft das Mittel der Wahl sind, um komplexe kriminelle Vereinigungen zu zerschlagen. Für die Wirklichkeitsnähe der Simulationen sorgten realitätsbezogene Drehbücher, die von Schauspielern umgesetzt wurden. Gleichzeitig enthielten die Drehbücher aber auch nicht länderspezifische Bezugselemente und waren daher für Nutzer aus der gesamten OSZE-Region geeignet. Bei der Suche nach einer bestmöglichen Reaktion auf die ablaufenden Ereignisse wurden die Teilnehmer von Fachleuten situationsbegleitend gecoacht.

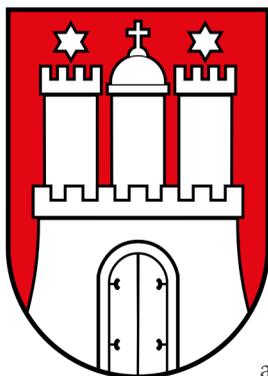
Da ein Drittel der für die erste Simulationsübung ausgewählten Auszubildenden aus den Westbalkanländern kam, habe ich die Hoffnung, dass das in Vicenza erworbene praktische und theoretische Wissen im regionalen Kontext nutzbringend eingesetzt werden wird. Die Übung ist ein ausgezeichnetes Beispiel dafür, wie OSZE-weite Projekte unsere Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit in Südosteuropa ergänzen können, wo wir gemeinsam mit unseren Feldmissionen und nationalen Partnern an der Förderung eines abgestimmten Vorgehens zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels entlang der Westbalkanroute arbeiten.

Abschließend sei erwähnt, dass dieser Artikel natürlich nur sehr oberflächlich Auskunft über die Besonderheiten einiger der Projekte geben kann, die das OSR/CTHB 2016 durchgeführt hat. Ich bin trotz der Größenordnung und des Umfangs der Herausforderungen, mit denen unsere Region konfrontiert ist, davon überzeugt, dass wir dank des umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE und unserer engen Zusammenarbeit mit internationalen und lokalen Partnern einen maßgeblichen Beitrag dazu leisten können, das Übel des Menschenhandels anzusprechen und einzudämmen. Dabei ist aber jeder von uns gehalten, jedes einzelne der Individuen, die hier unterwegs sind, als menschliches Wesen wahrzunehmen.

Madina Jarbussynowa ist Sonderbeauftragte und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels.

Die Hansestadt Hamburg

Auf Einladung des Amtierenden Vorsitzenden und deutschen Bundesministers des Auswärtigen, Frank-Walter Steinmeier, treffen sich die Außenminister der OSZE am 8. und 9. Dezember in der Stadt Hamburg, um Konsens zu den wichtigsten Sicherheitsfragen herzustellen, über die die 57 Teilnehmerstaaten im Laufe des letzten Jahres verhandelt haben. Zum ersten Mal tritt der OSZE-Ministerrat in Hamburg zusammen. Doch für Hamburg ist die Rolle als Gastgeber für hochrangige Vertreter aus ganz Europa, die zu einer Einigung über gemeinsame Anliegen finden wollen, nicht neu. Im späten Mittelalter war Hamburg ein prominentes Mitglied der mächtigen Hanse, eines Zusammenschlusses von Kaufmannsgilden und ihrer Marktniederlassungen, der sich von Nowgorod im Osten bis nach London im Westen erstreckte und dem zu seiner Hochzeit mehr als 200 Städte angehörten.



Wie die OSZE fasste auch der Hanse-Bund seine Beschlüsse im Konsensverfahren. Dieses hatte sich aus der niedersächsischen Tradition der „Einung“ entwickelt, bei der die Vorschläge, die ausreichend Unterstützung fanden, dem Schreiber laut diktiert wurden und als verbindlich galten, wenn keiner der Anwesenden dagegen Einspruch erhob. Wer für alternative Vorschläge war, die voraussichtlich keine ausreichende

Unterstützung finden würden, dem blieb bei diesem Verfahren nichts übrig, als zu schweigen. Konnte in einer Frage kein Konsens erzielt werden, wurden einige Hansemitglieder mittels Konsens ermächtigt, einen Kompromiss auszuarbeiten.

In den 400 Jahren des Bestehens der Hanse war Lübeck die längste Zeit ihr politisches Zentrum. Doch von 1410 bis 1460 übernahm Hamburg die Führungsrolle und war damit Gastgeber der Treffen, bei denen die Beschlüsse gefasst wurden. Bis heute nennt sich die Stadt Hamburg stolz Freie und Hansestadt.

OSZE-Ausstellung zum österreichischen Nationalfeiertag

Der österreichische Nationalfeiertag am 26. Oktober wird in Wien traditionellerweise mit zahlreichen Ausstellungen und Schauvorführungen in den Straßen im Zentrum der Hauptstadt begangen, zu denen die Bevölkerung in Scharen pilgert. In diesem Jahr konnte die OSZE-Ausstellung, die im Zuge des Tages der offenen Türe im Außenministerium stattfand, rund 1 400 Besucher verzeichnen. Dort standen drei Mitglieder der Sonderbeobachtermission in der Ukraine (SMM), die derzeit in der Ostukraine im Einsatz sind, den Besuchern Rede und Antwort, ebenso wie Ausbilder des internationalen Zentrums der österreichischen Streitkräfte in Götzendorf, wo die neu angeworbenen Beobachter der SMM einen Einführungskurs durchlaufen, der sie auf ihren Einsatz vor Ort vorbereiten soll.

Österreich wird 2017 den Vorsitz in der OSZE unter der Führung von Außenminister Sebastian Kurz übernehmen. Auf der Tafel, die den Abschluss der Ausstellung bildete, waren die Prioritäten des Vorsitzes für das kommende Jahr zu lesen: „Der OSZE-Vorsitz Österreichs wird sich auf drei Hauptbedrohungen der Sicherheit und Stabilität konzentrieren: die kontinuierliche Zunahme militärischer Konflikte, die wachsende Bedrohung der inneren Sicherheit durch Radikalisierung und Terrorismus und der anhaltende Vertrauensverlust zwischen Staaten und zwischen Bürgern einerseits, und zwischen staatlichen Institutionen und Organisationen, die ihre Freiheit und Werte schützen müssen, andererseits.“



Foto: @BMEIA-Mahmoud



Organization for Security and
Co-operation in Europe