



AS (16) RP 1 G  
Original: English

## **BERICHT**

**FÜR DEN ALLGEMEINEN AUSSCHUSS FÜR  
POLITISCHE ANGELEGENHEITEN UND SICHERHEIT**

***25 Jahre parlamentarische Zusammenarbeit:  
Vertrauensbildung durch Dialog***

**Berichterstatlerin  
Fr. Margareta Cederfelt  
Schweden**

**Tiflis, 1. – 5. Juli 2016**

# **BERICHT FÜR DEN ALLGEMEINEN AUSSCHUSS FÜR POLITISCHE ANGELEGENHEITEN UND SICHERHEIT**

**Berichterstatlerin: Fr. Margareta Cederfelt (Schweden)**

## **Einleitung**

Die OSZE, mittlerweile im fünften Jahrzehnt, etabliert sich weiter als wichtigstes Forum eines transatlantischen und eurasischen Dialogs über Sicherheit und Menschenrechte sowie in der Wirtschafts- und Umweltdimension. Als eine auf gemeinsamen Werten und Prinzipien ruhende Gemeinschaft besitzt die OSZE in Europa beispiellose moralische Autorität. Daher ist die Umsetzung ihrer Verpflichtungen ein entscheidender Baustein für Frieden, Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum.

Gleichwohl ist spürbar, dass das Vertrauen der Teilnehmerstaaten untereinander – und mit ihm der politische Wille – seit einigen Jahren schwinden. Die Folge: Die Bereitschaft, in Schlüsselbereichen Kompromisse einzugehen, um die OSZE-Agenda voranzubringen, nimmt ab. Diese Entwicklung gipfelte im vergangenen Jahr in dem Unvermögen, auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Belgrad in einer Reihe zentraler Fragen Einigkeit zu erzielen. Viele unserer gemeinsamen Herausforderungen erfordern echtes multilaterales Engagement. Daher haben diese Blockade und der Vertrauensverlust einen greifbaren negativen Einfluss auf unsere gemeinsame Sicherheit. Vor diesem Hintergrund sollte die Parlamentarische Versammlung der OSZE mit ganzer Kraft aufkommenden Bedrohungen entgegentreten und unter den Teilnehmerstaaten verloren gegangenes Vertrauen wiederherstellen. Die parlamentarische Dimension der OSZE sollte helfen, das Misstrauen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten zu überwinden, und sich mit ihrer eigenen Position mehr Gehör verschaffen. Nur durch verstärkten Dialog und politischen Willen kann Diplomatie streitlustige Parteien an den Verhandlungstisch bringen, um die friedliche Beilegung von Konflikten und ein gemeinsames Vorgehen gegen gemeinsame Bedrohungen zu erwirken.

Vor diesem Hintergrund behandelt dieser Bericht fünf große Themen: transnationaler Terrorismus, die Krise in und um die Ukraine, Langzeitkonflikte, Frauen in bewaffneten Konflikten und die Verbindung zwischen Sicherheit und Demokratie.

## **Transnationaler Terrorismus**

Gewalttätiger Extremismus wirkt sich spürbar und zunehmend auf die Sicherheit im OSZE-Raum aus, und viel zu viele Leben sind durch terroristische Taktik wie Selbstmordattentate, Massenerschießungen, Entführungen und Entauptungen ausgelöscht worden.

Regierungen, die an einer wirksamen Antwort auf die wachsende terroristische Bedrohung arbeiten, sollten die OSZE und ihre Anti-Terror-Maßnahmen uneingeschränkt nutzen. Diese sollen primär die internationalen Anti-Terror-Gesetze verbessern, die Sicherheit von Reisedokumenten erhöhen, gewalttätigen Extremismus und eine zu Terrorismus führende Radikalisierung bekämpfen und die Nutzung des Internets für terroristische Zwecke stoppen. Dementsprechend wäre die OSZE gut beraten, ihre Aktivitäten auf die Bedarfslage von Teilnehmerstaaten zuzuschneiden und dabei sicherzustellen, dass die Bekämpfung von Terrorismus nicht als Vorwand dient, um eine legitime politische Opposition zu ersticken und die legalen Aktivitäten friedlicher zivilgesellschaftlicher Gruppen zu unterdrücken.

Die Migranten- und Flüchtlingskrise in fast allen OSZE-Ländern, die durch anhaltende Auseinandersetzungen in Europa und seinen Nachbarländern noch verschlimmert wird, macht eine Verringerung der terroristischen Bedrohung schwer. Behauptungen, es bestände eine Verbindung zwischen Migration und Terrorismus, haben die Krise politisiert und teilweise Menschen, die vor Krieg und Repressionen fliehen, zu Sündenböcken gemacht. Zweifellos ist der Kern der Krise humanitärer Natur. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, dass es sich dabei um eine grundlegende Sicherheitsfrage handelt und wir den Prozess der Überprüfung von Asylsuchenden verbessern müssen. Um die Ursachen der Krise zu beseitigen, sollten sich die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten auf die Lösung und Verhütung von Konflikten in den Herkunftsländern konzentrieren.

Auch die Verflechtung von Menschenhandel und illegaler Migration untergräbt die Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum. Es ist erwiesen, dass ein Zusammenhang zwischen Menschenschmuggel und Terrorakten besteht. Daher muss die OSZE neue Strategien ersinnen, wie sich die Partnerschaft mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum ausbauen lässt. Ihre Erfahrungen im Grenzmanagement, die bestehenden Mechanismen für einen Informationsaustausch zwischen den Teilnehmerstaaten und ihr gemeinsamer Kampf gegen die organisierte Kriminalität versetzen die OSZE in die einmalige Lage, den möglichen Zusammenhang zwischen illegaler Migration und Terrorakten anzugehen. Die Teilnehmerstaaten sollten dieses Problem als gemeinschaftliche Aufgabe anerkennen, indem sie sicherstellen, dass sie die OSZE-Verpflichtungen ohne Wenn und Aber achten.

Während wir unsere Bürger mit nationalen Maßnahmen vor terroristischen Bedrohungen schützen, dürfen wir nicht die Grundursachen ignorieren, die nur auf internationaler Ebene beseitigt werden können. Notwendig ist eine umfassende, mehrschichtige Strategie, die gezielt gegen Missstände, auch wirtschaftlicher Natur, vorgeht, welche den Terroristen in die Hände spielen.

Parlamentarier müssen sich an der Stärkung internationaler rechtlicher Rahmenbedingungen gegen Terrorismus beteiligen, indem sie in ihren Nationalparlamenten universelle Anti-Terror-Abkommen und Zusatzprotokolle auf nationaler Ebene fördern und dafür sorgen, dass nationale Gesetzesinitiativen gegen Terrorismus mit OSZE-Prinzipien, einschließlich Meinungsfreiheit, im Einklang stehen.

### **Die russische Aggression gegen die Ukraine**

Die Reaktion der OSZE auf die Krise in und um die Ukraine hat gezeigt, dass die Organisation mit ihren unverzichtbaren Instrumenten zur Deeskalation und Dialogförderung für Krisenmanagement gut gerüstet ist. Gerade die Sonderbeobachtermission in der Ukraine und die Beobachtermission an zwei russischen Kontrollstellen haben mit täglicher objektiver Berichterstattung aus dem Feld spürbaren Einfluss auf die Krise gehabt.

Wir sollten jedoch auch andere Schwachstellen konstruktiv angehen, beispielsweise den Mangel an Ressourcen, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von OSZE-Beobachtern und den problematischen Umstand, dass die OSZE keine Rechtspersönlichkeit besitzt. Auch die Tatsache, dass der Konflikt nicht zu einem früheren Zeitpunkt verhindert wurde – trotz der Präventionsmechanismen der OSZE – wirft ein Schlaglicht darauf, dass die OSZE ihren politischen Dialog etablieren und Fähigkeiten der Früherkennung und -warnung und Berichterstattung weiterentwickeln muss. Die sich anschließende Zunahme von Gewalt im

Osten der Ukraine wird noch dadurch verschärft, dass die Russische Föderation den Rebellen Waffen und militärisches Gerät zur Verfügung stellt. Das befeuert das Morden im Südosten und zeigt deutlich, dass die Aggression Russlands gegen die territoriale Integrität der Ukraine nicht beendet ist. Daher müssen wir angesichts der Tatsache, dass eine politische Lösung der Krise für die internationale Gemeinschaft oberste Priorität hat, fortfahren, in der Ukraine Good Governance zu fördern und durch die vollständige Umsetzung der Minsker Vereinbarungen Vertrauen aufzubauen.

Mit Blick auf den vielleicht tragischsten Vorfall im Ukraine-Konflikt, den Abschuss von Flug MH17 der Malaysia Airlines am 17. Juli 2014, müssen wir weiterhin auf zügigere, transparentere Ermittlungen drängen, damit den Opfern und ihren Familien Gerechtigkeit widerfährt und sie das Ereignis abschließen können. Eine Erklärung, mit der eine offene, transparente und unabhängige internationale Ermittlung des Absturzes gefordert wird, ist einen Tag nach der Tragödie vor fast zwei Jahren vom Ständigen Rat mit den Stimmen aller 57 Teilnehmerstaaten gebilligt worden. Doch bis heute werden die Ermittlungen durch mangelnde Offenheit und Kooperation einiger Regierungen behindert. Diese Tragödie ist einer der größten Brüche im Vertrauen der Teilnehmerstaaten, daher sollten Bemühungen, Licht in diese Angelegenheit zu bringen, fortgeführt werden.

Ein weiterer wichtiger Streitpunkt ist die rechtswidrige Annexion der Krim durch die Russische Föderation. Dieser aggressive Akt gegen einen anderen OSZE-Teilnehmerstaat ist ein Verstoß gegen die Gründungsprinzipien der OSZE gemäß der Schlussakte von Helsinki und stellt das Recht der Ukraine auf territoriale Integrität infrage. Die OSZE/PV hat von Anfang an keinen Zweifel daran gelassen, dass die Annexion der Halbinsel durch die Russische Föderation im März 2014 rechtswidrig ist. Seit dieser Zeit hat sich die Menschenrechtslage verschlechtert, und die Freiheit der Medien auf der Halbinsel ist systematisch eingeschränkt worden. Zwar ist die Krim-Krise durch andere wichtige Fragen wie die Entschärfung des Konflikts in der Donbass-Region in gewisser Weise in den Hintergrund gedrängt worden, doch die internationale Gemeinschaft darf nicht müde werden zu unterstreichen, dass die Oberhoheit der Ukraine über alle ihre Territorien – einschließlich der Krim – anerkannt werden muss.

Damit die Ukraine-Krise nicht zu einem weiteren Langzeitkonflikt wird, sollte die OSZE einen konstruktiven Dialog fördern, der alle Seiten an den Verhandlungstisch bringt und eine langfristige Lösung zum Ergebnis hat. Die Parlamentarische Versammlung könnte ihre Rolle in diesem Bemühen stärken, indem sie *unter anderem* einen vertieften, produktiven Dialog zwischen den Parlamentariern unterstützt.

### **Langzeitkonflikte**

Wie in den Prioritäten des deutschen OSZE-Vorsitzes für 2016 beschrieben, liegt ein Schwerpunkt dieses Jahres auf Krisen- und Konfliktbewältigung, vor allem im Hinblick auf die Konflikte in der Republik Moldau und im Südkaukasus. Konkret heißt das, dass die OSZE ihre Bemühungen, die Langzeitkonflikte in der Region beizulegen, mithilfe ihrer aktuellen Verhandlungsformate und -mechanismen verstärken sollte.

Da Teilnehmerstaaten immer noch einseitige Entscheidungen treffen und Differenzen gewaltsam auszuräumen versuchen, können diplomatische Verhandlungen Langzeitkonflikte nicht angemessen lösen. Das zeigte sich kürzlich am Beispiel der schweren Gesetzesverstöße entlang der Kontaktlinie in der Berg-Karabach-Konfliktzone aufseiten Armeniens und

Aserbaidschans, eine der gravierendsten Eskalationen dieses Langzeitkonflikts seit 1994. Die OSZE sollte ihr gesamtes Instrumentarium zur Konfliktlösung nutzen, einschließlich der Parlamentarischen Versammlung mit all ihren Fähigkeiten und Kontakten, um die Lage vor Ort zu stabilisieren und nachdrücklicher als bisher die Bedingungen für eine friedliche Verhandlungslösung zu schaffen.

Darüber hinaus sollte sich die Parlamentarische Versammlung stärker an den Bemühungen beteiligen, die Auswirkungen des Konflikts zwischen der Russischen Föderation und dem Territorium Georgiens im August 2008 zu beseitigen. Das Thema der illegalen Umsiedlung Vertriebener mit dem Ziel, die demographischen Verhältnisse zu verändern, erschüttert das Vertrauen zwischen den Verhandlungspartnern und behindert die Umsetzung von Verpflichtungen. Für die Umsetzung des von der EU vermittelten Sechs-Punkte-Abkommens vom 12. August 2008 sollte seitens der Parlamente mehr getan werden. So sollte in den Regionen Abchasien und Südossetien ein Zugang zu humanitärer Hilfe geschaffen und sein Transit durch entsprechende Bestimmungen abgesichert werden. Außerdem sollte die OSZE/PV ihren diplomatischen Einfluss nutzen, um die breitere internationale Gemeinschaft aufmerksam zu machen und durch verstärkte Transparenz und Rechenschaftspflicht Spannungen vor Ort abzubauen. Es braucht größeren politischen Willen und mehr Einsatzbereitschaft aufseiten der Parlamentarischen Versammlung, um einen Dialog und konkrete Maßnahmen innerhalb des international anerkannten Hoheitsgebiets von Georgien zu etablieren. Die Tatsache, dass mit der EU Gespräche über Visaerleichterungen für die Bürger Georgiens geführt werden, ist ein Zeichen für einen demokratischen Prozess in dem Land. Und auch die dort am 8. Oktober 2016 anstehenden Wahlen werden die demokratische Entwicklung Georgiens weiter stärken.

Unverzichtbar sind die Förderung vertrauensbildender Maßnahmen und die aktive Arbeit der OSZE-Feldpräsenzen. Vor allem sollte die OSZE der Zivilgesellschaft mehr Möglichkeiten bieten, sich in die verschiedensten Felder – von Demokratieförderung bis zu sozialer Entwicklung – einzubringen und konstruktiv mitzuwirken. Gerade in den Gebieten mit Langzeitkonflikten haben nichtstaatliche Organisationen (NGO) viele sinnvolle Konfliktbearbeitungsprogramme entwickelt, die zu Synergien mit den Programmen der OSZE führen können. Die Zivilgesellschaft kann wertvolle Empfehlungen und Informationen von der Basis über Aktivitäten in dem Gebiet geben. Als Anbieter von Bildungs- und Schulungsprogrammen gelingt es NGOs immer wieder, Konfliktparteien zusammenzubringen und einen Dialog zu befördern.

### **Frauen in bewaffneten Konflikten**

Dauerhafte Stabilität und Sicherheit aufzubauen ist ein inklusiver Prozess. Daher müssen Frauen stärker an Entscheidungsfindung und Konfliktmediation beteiligt sein. Die Bemühungen der OSZE und Teilnehmerstaaten, die Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen Nr. 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ umzusetzen, ist ein positives Beispiel für das Gewicht, das die OSZE bei der Einbeziehung von Frauen in präventive Maßnahmen und Entscheidungsprozesse in allen Phasen der Konfliktbewältigung haben kann. Der OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern legt weitere Ziele fest, um Gewalt gegen Frauen zu verhüten und ihre Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, an der Verhütung von Konflikten, an Krisenmanagement und am Wiederaufbau nach Konflikten zu fördern.

In der Republik Moldau ist die aktive Teilhabe von Frauen am politischen Leben ein grundlegender Aspekt von Demokratie, Friedensstiftung und nachhaltiger Entwicklung. Die rechtlichen Rahmenbedingungen einer verstärkten Einbeziehung von Frauen in Entscheidungsprozesse müssen in dem Land weiter reformiert werden, etwa durch einen Kapazitätsaufbau auf nationaler und subnationaler Ebene, um Strategien zu erarbeiten, mit denen sich die Rechte von Frauen und ihre Beteiligung an Wahlen voranbringen lassen. Auch im Konfliktgebiet Ukraine sollten Frauen eine prominentere Rolle spielen. Für eine Verhandlungslösung sind die Kenntnisse, Fertigkeiten und Erfahrungen ukrainischer Frauen äußerst wichtig, und mit Blick auf eine energischere Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen in ihrem Land in der aktuellen Krise ist ihr volles Engagement von zentraler Bedeutung.

Auf der Jahrestagung in Helsinki im vergangenen Jahr wurden die Teilnehmerstaaten aufgefordert, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um von Konflikten betroffenen Frauen umfassende Sicherheitsgarantien zu geben und humanitäre Soforthilfe zu leisten. Die fortschreitende Erarbeitung eines OSZE-weiten Aktionsplans bezüglich Frauen, Frieden und Sicherheit könnte ein wichtiger Schritt sein, die in Konflikten weitverbreitete sexuelle Gewalt im Einklang mit der Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen Nr. 1325 zu beenden.

### **Die Verbindung zwischen Sicherheit und Demokratie**

Für die demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors in Teilnehmerstaaten und auf der staatlichen Seite der OSZE spielen Parlamentarier eine wichtige Rolle. Als gewählte Mitglieder des Parlaments sind sie nicht an die Grenzen offizieller staatlicher Politik gebunden und können sensible Themen wie Reformen des Sicherheitssektors offener ansprechen. Gleichwohl müssen wir ehrlich zugeben, dass in manchen Parlamenten finanzkräftigen Partikularinteressen unverhältnismäßig viel Einfluss eingeräumt wird. Korruption ist eine große Herausforderung für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Wir sollten darauf drängen, dass diejenigen, die mit aktuellen Korruptionsskandalen in Verbindung gebracht werden, Rechenschaft ablegen, und OSZE-Parlamentarier sollten so viel Kontrolle ausüben, dass die Einhaltung internationaler Normen und Best Practices gewährleistet ist.

Um das System der gegenseitigen Kontrollen effektiver zu machen, könnte eine separate Gruppe mit Experten aus verschiedenen OSZE-Bereichen ergänzend zu unserer Kontrollfunktion in der Organisation tätig sein. Das würde die Mechanismen stärken, die die Einhaltung von OSZE-Vereinbarungen sicherstellen sollen. Diese Form der Zusammenarbeit würde nicht nur die Qualität demokratischer Kontrolle verbessern, sondern helfen, das gegenseitige Vertrauen der Teilnehmerstaaten im OSZE-Raum wiederherzustellen.

### **Schlussfolgerung**

Voraussetzung für eine verstärkte Zusammenarbeit in Bereichen wie Rüstungskontrolle, Konfliktbewältigung, Kontrolle des Sicherheitssektors und militärischer Austausch ist ein lebhafter Dialog. Daher sollte die OSZE ihr volles Potenzial nutzen, um sich vor aufkommenden Bedrohungen zu schützen, indem sie eine Atmosphäre der gegenseitigen Achtung, des Vertrauens und der Kooperation fördert. Der auf dem Konsensprinzip beruhende Entscheidungsprozess der OSZE ist in gewisser Hinsicht sinnvoll, da er die Glaubwürdigkeit der OSZE-Beschlüsse erhöht, kann aber auch ein großes Hindernis für zeitnahes Handeln sein. Die Bedeutung der OSZE erwächst aus ihren Prinzipien. Und wenn

die Mechanismen und Instrumente der Organisation ihnen keine Geltung verschaffen, sollten sie reformiert werden, damit die OSZE ihrem Mandat gerecht werden kann. Daraus ergibt sich die besondere Fähigkeit der OSZE/PV, die gegenseitige Unterstützung der OSZE-Teilnehmerstaaten im Rahmen von Dialog und Diskussion wiederherzustellen. Als Diplomaten und als Vertreter ihrer Heimatländer haben die Parlamentarier der PV die zentrale Funktion, die OSZE-Verpflichtungen zu achten, aber auch zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten Vertrauen zu stiften.

Zudem dürfen wir nicht vergessen, dass die OSZE als Organisation vollständig vom politischen Willen ihrer Teilnehmerstaaten abhängig ist. Wenn sich diese Länder in grundlegenden Fragen nicht einigen können und die Diskussionen über konkurrierende Darstellungen oder die Frage, wie wir in diese Sackgasse geraten sind, fortsetzen, besteht nur wenig Hoffnung auf Fortschritte bezüglich der OSZE-Agenda und der Schaffung einer Sicherheitsgemeinschaft für die eine Milliarde Menschen, die zwischen Vancouver und Wladiwostok leben. Es ist an uns allen, den Geist von Helsinki in unsere Hauptstädte zurückzutragen, den politischen Willen, ohne den Kompromisse in Schlüsselbereichen unmöglich sind, zu mobilisieren und die Prinzipien, auf denen die Organisation gegründet wurde, zu erneuern.